

Final do Século

Os textos que constituem este volume, embora diversificados quanto ao objeto de análise e quanto à metodologia, guardam em comum o esforço de analisar a educação no conjunto das políticas públicas e de situar essa análise no cenário latino-americano da última década, marcado pela inquietação social decorrente da crise econômica, esta por sua vez em larga medida determinada por constrangimentos externos. Estudos como vários dos que se encontram nesta coletânea têm o mérito de repor a investigação educacional na perspectiva mais ampla da análise do papel do Estado nas sociedades capitalistas, sem entretanto cair na armadilha das generalizações puramente doutrinárias. Evidenciam a saudável preocupação de analisar a "questão do Estado" considerando as peculiaridades de um dos modos de desenvolvimento do capitalismo moderno, aquele dos países de industrialização recente, no qual a correlação das forças políticas é instável e os agentes externos à nação detêm poder para influenciar as políticas do Estado.

A preocupação subjacente a quase todos os textos diz respeito ao descompasso entre as demandas sociais e a correlação de forças políticas predominante no aparelho estatal ou, dito de outro modo, a baixa representatividade dos interesses da maioria dentro do Estado e, em consequência, nas políticas que por suposto deveriam responder àquelas demandas, entre elas a educação. Nessa perspectiva, a democratização do Estado, a organização e fortalecimento da sociedade e a democratização e melhoria qualitativa da educação, mostram-se estreitamente associadas. Essa associação permite dar conteúdo mais concreto ou revelar novas dimensões, para os problemas e impasses educacionais que a América Latina vem enfrentando há décadas.

Guiomar Namo de Mello

 **CORTEZ**
EDITORA

Esta publicação foi possível graças aos apoios de IDRC, Canadá, AID, Estados Unidos e CIDA, Canadá.

M. Laura Franco/Dagmar Zibas (orgs.)

Final do Século



FINAL DO SÉCULO

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Maria Laura Franco/Dagmar Zibas. ORGANIZADORAS

Juan Carlos Tedesco

Iván Nuñez

Juan Eduardo García-Huidobro

Viola Espínola H

Vanilda Paiva

Carmen García-Guadilla

Luiz Antônio Cunha

Susana E.Vior

Germán W.Rama

María Antonia Gallart

Graziella Corvalán

Maria Laura P.Barbosa Franco

Elba Siqueira de Sá Barreto

CLACSO-REDUC

 **CORTEZ**
EDITORA

BIBLIOTECA DA EDUCAÇÃO
Série 1 - ESCOLA
Volume 9

Dados de Catalogação na Publicação (CIP) Internacional
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Final do século : educação na América Latina /
Maria Laura P.B. Franco, Dagmar M.L. Zibas, organiza-
doras. -- São Paulo : Cortez, 1990. -- (Biblioteca da edu-
cação. Série 1. Escola ; v. 9)

Bibliografia.
ISBN 85-249-0229-9

1. Educação - América Latina 2. Educação e Estado -
América Latina 3. Ensino Superior - América Latina I. Franco,
Maria Laura P.B. II. Zibas, Dagmar M.L. III. Série.

CDD-370.98
-378.8
-379.8

89-2166

Índices para catálogo sistemático:

1. América Latina : Educação 370.98
2. América Latina : Ensino superior 378.8
3. América Latina : Política educacional 379.8

MARIA LAURA P. B. FRANCO
DAGMAR M. L. ZIBAS
(Organizadoras)

C 40/53
M FN: 1159

FINAL DO SÉCULO

Desafios da Educação na América Latina

(EDUCATION)
(AM LAT)

 **CORTEZ**
EDITORA

CLACSO - REDUC

FINAL DO SÉCULO: Desafios da Educação na América Latina
 Maria Laura P.B. Franco, Dagmar M.L. Zibas (org.)

Capa: criação: Carlos Clemen
 arte-final: Maria Regina Da Silva
 Coordenação editorial: Ana Cândida Costa
 Secretaria gráfica: José Batista dos Santos
 Revisão: Josephine S. Hernandez, Maria Aparecida Amaral
 Supervisão editorial: Antonio de Paulo Silva

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 1989 by Autores

Direitos para esta edição
 CORTEZ EDITORA
 Rua Bartira, 387 - Tel.: (011) 864-0111
 05009 - São Paulo - SP

Impresso no Brasil - 1990

SUMÁRIO

<i>ESTADOS < POLÍTICA EDUCATIVA > < EDUCACION ></i>	
Apresentação	7
1. El rol del Estado en la educación, por Juan Carlos Tedesco . . .	11
<i>ESTADOS DE LOS DOCENTES</i> <i>< SINDICATO > < ASOCIACIÓN DE < ESTADOS > < POLÍTICA EDUCATIVA ></i>	
2. Sindicatos de maestros, Estado y políticas educacionales en América Latina, por Ivan Núñez P. . .	39
<i>AM.L.A.</i> <i>< POLÍTICA EDUCATIVA > < EDUCACION ></i>	
3. ¿De qué hablamos cuando hablamos en educación?, por Juan Eduardo García-Huidobro	61
<i>AM.L.A.T.</i> <i>< DESCENTRALIZACIÓN > < SISTEMAS EDUCATIVOS > < SOCIEDAD ></i>	
4. La descentralización del sistema educativo y el problema de la equidad social: antecedentes para evaluar la calidad de la educación básica subvencionada, por Viola Espínola H. . .	73
<i>ESCOLAS</i> <i>< CALIDAD DE LA EDUCACION > < EVALUACION ></i>	
5. Produção e qualificação para o trabalho, por Vanilda Paiva	95
6. Educación superior en América Latina: desafíos conceptuales, dilemas y algunas proposiciones temáticas para la década de los 90, por Carmen García-Guadilla	123
<i>1995</i> <i>< SOCIOLOGIA DE LA EDUC > < POLITICAS EDUCATIVAS ></i>	
7. Políticas públicas para o ensino superior no Brasil, por Luiz Antônio Cunha	157
<i>1995</i> <i>< POLITICAS EDUCATIVAS > < UNIVERSIDADES ></i>	
8. La universidad argentina, 1983/1987, por Susana E. Vior . .	181
<i>< JUVENTUD > < INTEGRACIÓN SOCIAL ></i>	
9. La situación de la juventud y los problemas de la inserción en la sociedad, por Germán W. Rama	203
<i>1995</i> 10. Algunas reflexiones sobre la inserción ocupacional de los jóvenes más carenciados educativamente en el área metropolitana de Buenos Aires, por María Antonia Gallart	237
<i>< TRABAJO JÓVENES ></i>	
<i>< JOVENES QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA ></i>	5
<i>< PROBLEMAS SOCIALES ></i>	

11. Entre la educación y las perspectivas de trabajo: hacia una política nacional de la mujer joven en el Paraguay, por Graziella Corvalán 251
 (EDUCACION) (INTENSIDAD DE LA MANO DE OBRA)
 (CREACION DE EMPLEOS) (POLITICA DE EMPLEO)
 (MUJERES) (JOVENES) (PARAGUAY)
 (OPORTUNIDADES DE EMPLEO)

12. Possibilidades e limites do trabalho enquanto principio educativo, por Maria Laura P. Barbosa Franco 277
 (OPORTUNIDADES DE EMPLEO) (EDUCACION)

13. O ensino básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas, por Elba Siqueira de Sá Barretto 299

Considerações finais 321
 (POLITICA EDUCATIVA)
 (POLITICA NACIONAL)

APRESENTAÇÃO

Os planos de integração dos países europeus parecem indicar que a idéia de uma comunidade latino-americana deve deixar de ser considerada, neste final de século, como utopia e passar a ser colocada como meta realizável em diversas etapas, nos mais diferentes níveis e áreas.

Esse amplo projeto político pode, em todos os campos da atividade dos cidadãos, ser traduzido em pequenos passos que, aos poucos, nos enchem para a direção desejada.

Nesse sentido, o confronto de estudos de problemas da educação realizados em diferentes países da região, por profissionais seriamente comprometidos com a radical democratização das sociedades latino-americanas, tem condições de se tornar uma contribuição relevante na tentativa de implementação de propostas concretas para o desenvolvimento de uma educação integradora, apropriada ao processo de superação das insuportáveis desigualdades estruturais, historicamente instaladas no Continente.

A realização do IV Seminário da Comissão "Educação e Sociedade" do CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) realizado no Chile em outubro de 1988 pode ser concebida como uma iniciativa calcada em tais objetivos.

O tema central do referido Seminário foi "Políticas Públicas e Educação".

Esse eixo orientador permitiu a análise das seguintes dimensões:

— Política educacional, enquanto política pública: papel do Estado e o atendimento das demandas da sociedade.

— A universalização do ensino fundamental: desafios da qualidade e de quantidade na América Latina.

— Políticas públicas frente à preparação para o trabalho e desenvolvimento tecnológico na América Latina.

A opção por essa pauta específica deveu-se ao fato de se julgar que a mesma contempla facetas nodais do processo educativo e político na América Latina. Além disso, previu-se que essa concentração temática poderia permitir o aprofundamento de aspectos particulares, sem que se perdesse seu vínculo com a proposta geradora. Ao mesmo tempo, constituía continuidade natural dos enfoques das reuniões realizadas anteriormente, uma vez que, ao longo dos últimos seminários, foi possível identificar um núcleo teórico unificador, voltado à análise das forças sociais que lutam pela ampliação de seus espaços de participação e de apropriação dos benefícios decorrentes das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil.

Do ponto de vista da dinâmica e da estrutura formal do Encontro, optou-se por uma estratégia de intercâmbio que possibilitasse reunir, num mesmo fórum, investigadores de universidades e de outras instituições de pesquisa, planejadores e responsáveis pela gestão e execução de políticas públicas. Essa estratégia, em nosso entender, favoreceu a discussão de uma produção científica comprometida com a satisfação das necessidades educacionais mais concretas da maioria marginalizada da América Latina.

Assim, a temática escolhida e os procedimentos utilizados constituíram-se em um desafio para que as análises e debates dos subtemas propostos fossem orientados ao estudo da dinâmica das forças sociais que, em um momento de consolidação democrática, podem embasar a reformulação de políticas públicas.

Acreditamos que as reflexões, resultantes desse 4.º Seminário da Comissão "Educação e Sociedade" do CLACSO, sejam importantes para o aprofundamento da elaboração coletiva de novos conceitos e abordagens com vistas à construção de sólidas bases para a implantação de políticas educacionais democráticas.

Por outro lado, o CLACSO tem sempre considerado fundamental a divulgação, da forma mais ampla possível, dos conhecimentos que emergem de encontros desse tipo. Daí o empenho na organização e publicação deste livro, que reúne trabalhos apresentados naquele Seminário. O objetivo é que estudantes, educadores e outros profissionais, igualmente comprometidos com os problemas de nosso tempo, tenham acesso às questões discutidas e aos avanços alcançados.

Adicionalmente, optamos por uma edição bilingüe, visando à integração mais efetiva entre leitores de fala espanhola e portuguesa. Com isso, pretendeu-se valorizar a aproximação dos dois idiomas e sua utilização como veículos intercambiáveis para a comunicação e o estudo dos problemas que, mesmo sendo regionais, guardam entre si uma grande similaridade no contexto da América Latina.

É necessário enfatizar, ainda, que a organização deste livro deve muito à Prof.^a Johanna Filp, do CIDE, Santiago. Encarregada da coordenação local do IV Seminário da Comissão Educação e Sociedade do CLACSO, conseguiu, através de um intenso e eficiente trabalho, construir uma sólida infra-estrutura para a reunião e fornecer ótimas condições de trabalho, o que facilitou muito a dinâmica do encontro, a ativa participação de todos os convidados, o registro acurado dos debates e a circulação dos textos agora publicados.

*Maria Laura P. B. Franco
Dagmar M. L. Zibas*

1

EL ROL DEL ESTADO EN LA EDUCACION

Juan Carlos Tedesco
OREACL/UNESCO
Santiago — Chile

I. INTRODUCCION

Sección 1

Ya comienza a ser un lugar común aludir a la crisis de los paradigmas con los cuales intentamos comprender la realidad social. La insatisfacción con los modos habituales de pensar genera diferentes reacciones. En algunos casos, felizmente escasos, la crisis estimula la defensa de los viejos moldes totalizadores, acentuando aun más su carácter dogmático. En otros, más frecuentes, promueve la preocupación por lo particular y lo inmediato, privilegiando un supuesto pragmatismo desvinculado — sólo aparentemente — de orientaciones y modelos de más amplio alcance. Las notas que siguen intentan, en cambio, inscribirse en el espacio intermedio que existe entre las aspiraciones totalizadoras — superadas por la notable diversificación de situaciones que caracteriza a la sociedad actual — y el inmediatismo pragmático — que no permite comprender la lógica de las acciones sociales y, en consecuencia, tampoco permite participar en su determinación. Las reflexiones sobre el Estado constituyen un caso ilustrativo de este debate teórico. Por un lado, existe un proceso de “mundialización” del modelo de Estado moderno, propio de los países de

Europa occidental, que estimula proposiciones de carácter universal. Por el otro, esta tendencia contrasta con la enorme diversidad socio-cultural y política que existe en los países del Tercer Mundo (Kazancigil, 1985).

No es éste el lugar para un análisis detallado de los problemas teóricos y prácticos que se derivan de la expansión del Estado Moderno. Sin embargo, es necesario recordar que la expansión de dicho modelo, tal como existe en las sociedades donde fue generado endógenamente, actúa con respecto a las sociedades periféricas como punto de referencia comparativo (donde el desarrollismo y las teorías de la modernización son sus expresiones más destacadas) y, al mismo tiempo, como factor que impone condiciones estructurales que distorsionan y limitan el desarrollo del modelo.

En este sentido, estimo importante encabezar estas reflexiones con una doble advertencia. La primera, obvia pero no por ello menos necesaria, se refiere a la necesidad de evitar los riesgos de extrapolar ciertos problemas, categorías de análisis y estrategias de solución propias de determinados contextos. La segunda, más específica, está destinada a colocar el análisis que sigue en el marco de la situación particular de una región del Tercer Mundo (América Latina) que ha sentido intensamente las consecuencias de la expansión del modelo del Estado moderno.

Sección 2

El texto ha sido dividido en tres secciones. En la primera de ellas se intenta resumir las principales proposiciones efectuadas por algunas corrientes de la sociología y la ciencia política contemporánea acerca del Estado en los países dependientes. El objetivo de esta sección consiste en colocar el análisis del rol del Estado en la educación en el marco global del análisis del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil y con el conjunto de los actores sociales.

La segunda sección está destinada específicamente a describir el comportamiento del Estado con respecto a la educación en los últimos años, a partir del impacto de la crisis económica y social que viven los países de América Latina. La tercera sección del documento intenta presentar algunas reflexiones sobre el futuro de las relaciones entre Estado-educación y sociedad, el marco de un proceso de desarrollo que pretenda satisfacer objetivos de crecimiento y equidad. En este contexto, se formulan algunas reflexiones sobre las perspectivas de la planificación educativa.

II. ESTADO Y SOCIEDAD

Sección 3

En los últimos años, se ha generalizado la crítica al Estado, tanto desde perspectivas neoliberales como desde perspectivas de izquierda. Esta crítica asumió carácter hegemónico en el discurso teórico y político a partir del momento en que el Estado moderno en su versión contemporánea, es decir, el Estado keynesiano, Estado-benefactor, Estado-providencia o como quiera que se denomine a la forma que asumió el Estado capitalista-democrático a partir de la post-guerra, manifestó síntomas de crisis que, para algunos, tiene carácter estructural.

Desde el punto de vista *administrativo*, estas críticas han puesto el énfasis en aspectos tales como la ineficiencia, los altos costos de los aparatos burocráticos centralizados, el freno a la innovación y el relativo fracaso de los objetivos de igualización de beneficios, entre otros.

Desde el punto de vista *político*, se ha señalado que la articulación entre representación política a través de los partidos y la representación corporativa de intereses organizados comienza a ser difícil de mantener, especialmente por el peso creciente de estos últimos en los procesos de toma de decisiones.

Desde el punto de vista *económico*, por fin, se señalan las escasas posibilidades de resolver los problemas de empleo en el marco dificultades cada vez mayores para mantener altas tasas de crecimiento. El acuerdo básico entre los diferentes sectores sociales — edificado sobre la abundancia de recursos y las altas tasas de crecimiento — es cada vez más frágil y estimula tendencias a particularizar y desagregar las negociaciones a nivel local o regional (Schmitter, 1986).

Estas críticas (y esta crisis), sin embargo, sobrevienen luego de un prolongado período durante el cual el Estado democrático-capitalista de los países desarrollados funcionó con un alto grado de congruencia y legitimidad entre sus promesas y sus resultados. Tal como puede apreciarse a través de los indicadores de gasto público y gasto social como porcentaje del PIB para los países europeos, la credibilidad y congruencia de la cual gozó la propuesta de democracia capitalista en los años de la post-guerra estuvo basada en las reales posibilidades de satisfacer, desde el Estado, las demandas de los diferentes sectores sociales. Las evidencias disponibles indican que, a pesar de la crisis económica de los años 70, los gastos en materia de servicios de protección social de dichos países continuaron creciendo hasta

alcanzar porcentajes que oscilan entre el 20% y el 30% del PIB (Borón, 1986; Rassekh y Vaidenau, 1987).

En el mismo sentido, también es posible sostener que este modelo de Estado ha funcionado sobre la base de un alto grado de articulación entre los diferentes órdenes de la estructura social: los *actores sociales* se correspondían con las fuerzas *políticas* y con las formas de participación en el *Estado*.

La crisis del Estado-benefactor, en todo caso, es un producto endógeno a las democracias capitalistas desarrolladas y se produce cuando ya han sido resueltos un importante conjunto de problemas, tales como:

- la incorporación social de toda la población, o — dicho en otros términos — la constitución de la *ciudadanía* como categoría universal;
- la vigencia de un sistema *institucional legítimo*, a través del cual se toman decisiones que son aceptadas;
- la existencia de un cierto ordenamiento administrativo eficiente, sea a cargo del Estado (modelo francés) sea a cargo de la sociedad civil (modelo sajón) (Badie y Birnbaum, 1982).

La articulación y el consenso no eliminan la existencia de conflictos. Sin embargo, el rango de legitimidad existente es lo suficientemente alto como para absorberlos y mantener el funcionamiento básico de la sociedad.

Sección 4

La ciencia política y la sociología se han ocupado reiteradamente del problema del Estado en las sociedades dependientes y, en particular, en América Latina. Resulta difícil resumir aquí los conocimientos disponibles pero no sería exagerado sostener que un estado del arte sobre este tema permitiría apreciar que, en realidad, predominan los interrogantes y las perplejidades antes que las aseveraciones comprobadas.

Un reciente análisis de A. Touraine (1987) propone un conjunto sugerente de hipótesis que pueden servir de punto de partida para ubicar el problema en un nivel que permita el análisis particular de algunos fenómenos significativos del sector educativo.

En primer lugar, Touraine señala que la característica más relevante del desarrollo social dependiente es la *desarticulación* entre

los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado. La situación de dependencia coloca gran parte del poder económico fuera de la sociedad nacional e impide que se consolide tanto un Estado soberano como los actores sociales internos. Dicho en sus propios términos, "el carácter común de las sociedades dependientes y colonizadas es la desarticulación o desvinculación parcial de la modernización, de las luchas sociales y del papel del Estado o, en términos más analíticos, de los sistemas económico — que corresponde a las luchas sociales —, político — que corresponde a la modernización, es decir, a la integración social y nacional — e ideológico, organizado alrededor de la defensa de la identidad nacional o territorial contra la dominación extranjera" (Touraine, 1987:25).

Esta desvinculación se traduce en la *hiperautonomía* de los actores políticos y culturales con respecto a los actores sociales (definidos por su lugar en el proceso económico) y explica lo que Tokman (1985) ha llamado la "*debilidad de los actores*", que se expresa, por ejemplo, en la existencia de un pensamiento industrializador sin burguesía industrial, de una ideología revolucionaria sin movimientos revolucionarios, y — en general — de una *fuerte capacidad expresiva asociada a una marcada debilidad instrumental*.

La desvinculación o hiperautonomía no significa que existan distinciones claras y precisas entre actores sociales, fuerzas políticas representativas y Estado. La debilidad del desarrollo y la desvinculación entre los actores produce, al contrario, cierta indiferenciación y ausencia de actores sociales puros. Como dice Touraine: "Las democracias europeas fueron fuertes en la medida que representaron a las fuerzas y clases sociales organizadas, en particular a una clase obrera organizada en sindicatos y a una clase capitalista organizada en grupos financieros y asociaciones empresariales. En América Latina, al contrario, la penetración de un grupo social dentro del aparato estatal se realiza más fácilmente que la creación de un partido representativo" (Touraine, 1987:13).

En lugar de un Estado nacional soberano, producto de un sistema político representativo de las fuerzas sociales del país, existe o un sistema represivo que impide la formación de un sistema de representación política o un mercado político muy abierto no dominado por un actor central hegemónico. En este contexto, las alternativas son el corporativismo dentro del Estado o la subordinación de los actores sociales a lógicas políticas. La ausencia relativa de hegemonía que expresa esta situación explica los cambios permanentes y la facilidad

con la cual — a nivel puramente político o ideológico — se puede pasar de un tipo de discurso a otro, de una propuesta social a otra. Una de las características más visibles de la cuestión política en América Latina es, por ello, la significativa distancia entre el discurso y la realidad, entre la norma y la práctica, entre la posibilidad de tomar una decisión y la capacidad para ejecutarla.

Sección 5

La vigencia de postulados neoliberales en la última década y la crisis económica asociada al alto endeudamiento externo acentuaron algunos de los rasgos mencionados en el párrafo anterior y provocaron fenómenos nuevos. Como se sabe, el Estado en países dependientes está permanentemente condicionado por la doble lógica de las relaciones externas y las relaciones internas. En el caso de América Latina, la introducción de políticas neoliberales en la década 1970-1980 estuvo, en algunos casos, asociada a prácticas políticas internas de fuerte contenido autoritario. Dicha asociación produjo un debilitamiento del Estado-nación y el fortalecimiento del estado como aparato represivo, lo cual acentuó aun más su falta de legitimidad. La posterior "estatización" de la deuda y las consecuencias de las políticas de ajuste (disminución del gasto social, recesión, aumento del desempleo, etc.) también contribuyeron a este fenómeno, basado — en última instancia — en una significativa pérdida de autonomía del Estado para la formulación e instrumentación de políticas económicas y sociales (Cepal, 1985; Graciarena, 1984).

La pérdida de autonomía con respecto a los determinantes externos está acompañada por un proceso complejo a nivel interno donde — en la mayor parte de los casos — se han establecido (o reestablecido) las formas democrático-liberales. La fragilidad y las dificultades para consolidar la vigencia de estas formas son evidentes. Todos los indicadores confirman, en mayor o menor medida según los casos, el aumento de la desigualdad social y la imposibilidad por parte del Estado para satisfacer las demandas sociales. La ingobernabilidad de las sociedades aumenta y asume características diferentes según los países: desde formas de guerra abierta, guerrillas urbanas o rurales, huelgas salvajes hasta sistemáticas acciones de reivindicación organizadas a través de los sindicatos u otras organizaciones de masas.

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, el aumento de la desigualdad parece estar asociado a un aumento igualmente significativo de la "corporativización del Estado". La crisis ha profundizado

la fragmentación política y acentuado el papel de la *representación de intereses* por encima de la representación por partidos políticos, de por sí débil y desarticulada. En definitiva, la desigualdad social también se expresa en una diferente capacidad para organizarse y expresar demandas.

El riesgo visible de este proceso es que el Estado acentúe la desigualdad en base a la sobre-representación de minorías organizadas y, en esa misma medida, abandone su rol compensador y articulador de intereses colectivos (Loaeza, 1988).

Las diferencias entre la corporativización del Estado en los países capitalistas desarrollados y en los dependientes son muy significativas ya que, mientras en el primer caso se parte de una situación social de relativa homogeneidad, donde todos los sectores están incorporados y en condiciones de asumir su rol de demandantes y consumidores, en los países dependientes existe un importante sector de excluidos, una disponibilidad de recursos mucho menor y un escaso margen de legitimidad y consenso para operar políticamente.

Sección 6

La desarticulación característica del proceso de desarrollo dependiente explica, en parte, el bajo nivel de eficiencia que caracteriza a la gestión estatal en esas sociedades. Pero en ese marco general, es preciso señalar algunos aspectos particulares que han incidido en forma especial sobre las modalidades de gestión del Estado.

Algunos autores han formulado la hipótesis de la "expansión desordenada" (Martins L., 1984) del Estado, lo cual provocaría la ausencia de un *sistema estatal* y, en su reemplazo, la coexistencia de una multiplicidad de lógicas diferentes según el sector del aparato del Estado que se analice (económico, jurídico, educativo, etc.) o el nivel en el cual nos ubiquemos, tanto desde el ámbito o jurisdicción geográfica como desde la escala jerárquica de la burocracia. Esta ausencia de "sistema" no tiene ningún parecido con el modelo sajón de organización estatal, donde existe una gran descentralización del poder y una fuerte ingerencia de la sociedad civil en las decisiones. Se trata, al contrario, de una fragmentación y segmentación de las áreas de poder que provoca — a través de la neutralización de decisiones por la escasa traducción operativa u otros mecanismos similares — un alto grado de parálisis administrativa, anacronismo, rigidez y — en última instancia — ineficiencia.

La crisis económica y las políticas recientes han provocado algunos fenómenos que podrían estar fortaleciendo aun más esos rasgos generales. En primer lugar, es altamente probable que el deterioro de los salarios y los estímulos del propio Estado para favorecer la disminución del empleo público estén provocando el abandono de la función pública por parte de los recursos humanos más calificados. Este abandono está acompañado, además, por un deterioro en equipamiento, instalaciones y, en definitiva, en todos los aspectos que definen la capacidad de gestión y la calidad del servicio. Un aspecto a tener en cuenta en este punto es que los efectos de esta reducción son de naturaleza diferente cuando dicha reducción se mantiene durante un período prolongado de tiempo. No es lo mismo someter al sector público a un nivel de salarios bajos durante un año que durante un período prolongado. De la misma manera, no es lo mismo reducir la inversión en equipamiento, mantenimiento de edificios, etc. durante un período corto que durante un lapso prolongado. Los efectos no sólo son mayores sino, en algunos casos, irreversibles (Lagos, 1987).

En segundo lugar, es preciso mencionar los intentos de reforma del Estado que han iniciado varios países. Dichos proyectos se inscriben, en general, dentro del marco de políticas de descentralización, tendientes a lograr mayor eficiencia, pertinencia en los procedimientos y participación en las decisiones. Más adelante haremos referencia al caso específico de la educación. Aquí solamente cabe mencionar las escasas evaluaciones sobre el impacto de estas reformas, donde se aprecia un heterogéneo conjunto de situaciones. En algunos casos, la descentralización se efectúa en el marco de regímenes políticos autoritarios donde — en consecuencia — se asocia con la posibilidad de consolidar las diferencias entre las regiones y acentuar los controles sociales y políticos. En otros casos, en cambio, se trata de procesos de transferencia de poder y recursos a instancias locales en el marco de procesos de democratización política y ampliación de la participación popular. En otros, por fin, la descentralización está motivada por razones económicas y presupuestarias donde, en realidad, se transfieren los problemas y la responsabilidad para resolverlos pero no los recursos. En todo caso, estas reformas han comenzado en fechas recientes y en el marco de una penuria económica significativa. Este marco podría condicionar seriamente el éxito de las reformas, tanto por la debilidad de los mecanismos compensadores en la transferencia de recursos de las zonas más ricas a las más pobres como por la debilidad

del Estado central para asumir las nuevas tareas que le corresponden en un esquema descentralizado.

III. EL ESTADO, LA EDUCACION Y LA CRISIS ECONOMICA

Sección 7

Los temas presentados hasta aquí permiten analizar el vínculo entre Estado y educación en las sociedades dependientes y sus perspectivas futuras en el marco de la problemática general del Estado y la sociedad.

Desde un punto de vista teórico general, y a pesar de la, diversidad de situaciones nacionales, es posible sostener que en América Latina el desarrollo educativo estuvo vinculado más al sistema político e ideológico que al sistema productivo. Tal como ha sido reconocido en diversas investigaciones, la educación se ha expandido más que otros bienes sociales y las aspiraciones educativas de la población también son superiores tanto a sus posibilidades individuales como a las posibilidades del sistema para satisfacerlas. El salto educativo intergeneracional producido en la mayor parte de los países de América Latina entre los años 1950 y la actualidad, por ejemplo, es muy significativo: aun hoy, en un país donde la educación se expandió temprana y ampliamente como Argentina, un tercio de los estudiantes que ingresan a la universidad provienen de hogares cuyos padres no tienen la escuela básica completa. Los factores políticos y culturales que se asocian con este fenómeno son de diverso tipo (Rama, 1984), pero — en todo caso — el Estado jugó un rol protagónico en la satisfacción de las demandas educativas. Dicho rol ha sido notoriamente más importante en la cobertura de la enseñanza básica. Sin embargo, la incorporación al sistema educativo de sectores sociales tradicionalmente excluidos estuvo acompañada por dos fenómenos importantes: la supervivencia de altas tasas de exclusión a través de un elevado índice de fracaso en los primeros grados (es decir, vinculado al aprendizaje de los códigos culturales básicos) y la creciente diferenciación interna en circuitos de escolarización de calidad muy diferente, asociados estrechamente a la distinción estatal-privado. Esta diferenciación asume rasgos y amplitud diferente según los países, pero existen evidencias según las cuales aun en aquellos donde existía una fuerte tradición, de escuela estatal de alta calidad, la diferenciación y segmentación interna han aumentado considerablemente en los últimos años (Braslavsky, 1985).

Sección 8

En el marco de la actual crisis económica, esta situación tradicional ha sufrido algunos cambios importantes. Trataremos de sintetizar estos cambios en cuatro aspectos distintos: la cobertura del servicio educativo, la calidad, la asignación de recursos y la capacidad de gestión (Tedesco, 1987).

Con respecto a la *cobertura del servicio educativo*, se destacan tres fenómenos principales: 1) la expansión de la preescolaridad, con fuerte participación del Estado; 2) el incremento de los índices de fracaso escolar en la escuela básica y 3) la diversidad de situaciones con respecto a la matrícula del nivel medio y superior, pero con tendencia a expandir el rol del Estado en su cobertura.

La interpretación de estos fenómenos puede resumirse como sigue:

- Con respecto a los sectores de bajos ingresos, la crisis ha provocado la interrupción del proceso de incorporación a los niveles educativos medio y superior y el deterioro de sus posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades de acceso a la enseñanza básica.
- Con respecto a los sectores medios, existe una mayor variedad de situaciones. Por un lado, se aprecia un aumento de las demandas hacia el Estado, y una respuesta positiva de su parte. El ciclo preescolar y los niveles medio y superior son, como se sabe, ciclos ocupados por los estratos sociales medios y altos. El aumento de la responsabilidad del Estado en estos niveles estaría destinado a satisfacer las demandas de los sectores medios que no tienen o han perdido capacidad para asumir privadamente los costos del servicio educativo.

Lamentablemente, las informaciones disponibles no permiten profundizar el análisis de estos problemas. Sin embargo, y como hipótesis de trabajo, podría postularse que el aumento de la responsabilidad del Estado en los servicios educativos dirigidos a las capas medias de la población estaría asociado al aumento de la diferenciación interna: la educación brindada por el Estado estaría adquiriendo características cada vez más masivas y la educación privada sería cada vez más elitista.

Sección 9

Con respecto a la *calidad de la educación*, la creciente diferenciación interna plantea serias dudas sobre la capacidad del Estado para garantizar un mínimo de homogeneidad cualitativa asociada a la idea de unidad e identidad nacional y cultural. El análisis de este problema es sumamente complejo, tanto por su naturaleza como por la ausencia de informaciones pertinentes. Sin embargo, hay dos aspectos que nos interesa destacar: el referido al fracaso en términos de desempeño escolar, y el referido al problema de la homogeneidad cultural en el marco de un proceso acelerado de cambio científico-técnico.

Las informaciones estadísticas disponibles ponen de manifiesto que la eficiencia de los sistemas educativos es baja y que — en los últimos años y en algunas regiones como América Latina — la situación se ha agravado (Unesco, 1987). El fracaso escolar, como se sabe, está concentrado en los primeros grados de la escuela básica y, en consecuencia, asociado precisamente al aprendizaje de los códigos culturales básicos. La relativa incapacidad del Estado en garantizar este logro educativo mínimo responde a múltiples factores de orden cultural, político, económico y pedagógico (Tedesco, 1983). Pero en el nivel de análisis que aquí estamos desarrollando, parecería evidente que el fracaso está vinculado a la negación por parte del Estado de un componente significativo de la cultura nacional.

Los análisis sobre este tema han comprobado reiteradamente que, en realidad, el sistema educativo difunde como patrón cultural “universal” los hábitos de los sectores medios y altos urbanos. Esto se pone de manifiesto en el lenguaje los valores, las pautas de socialización y, fundamentalmente, las habilidades cognoscitivas que el sistema presupone para el éxito en el aprendizaje escolar. El fracaso en el desempeño de los alumnos de origen popular constituiría, desde este punto de vista, no un fracaso en la apropiación de saberes universales sino de saberes ajenos a su cultura de origen.

La expresión más alta de este problema tiene lugar en el caso de poblaciones indígenas, donde la relación pedagógica está neutralizada por el manejo de códigos lingüísticos diferentes por parte del maestro y los alumnos.

Pero en estos momentos de intenso cambio en la producción de conocimientos, también es necesario analizar el problema de la calidad desde el punto de vista de lo que la acción pedagógica escolar aun no define como parte de su curriculum y, sin embargo, constituye un

aspecto cada vez más relevante de la cultura contemporánea. Dicho en otros términos, se trataría de analizar el grado y cobertura de la *obsolescencia curricular* con la cual operan los sistemas educativos. En este sentido, la renovación acelerada del conocimiento científico y técnico es concomitante con un proceso de fortalecimiento del respecto a la identidad cultural de los pueblos, lo cual contribuye a acentuar los niveles tradicionales de obsolescencia curricular. La crisis económica agrega dos elementos nuevos a esta situación: por un lado, aumenta la contradicción entre la necesidad urgente de renovación cualitativa de la acción pedagógica escolar y la disponibilidad de recursos para efectuarla. Por el otro, extiende la cobertura de la obsolescencia, incluyendo en ella a segmentos del sistema educativo que tradicionalmente ofrecían una enseñanza de calidad relativamente aceptable.

Los estudios en profundidad sobre estos temas son necesarios, pero en base a los elementos disponibles podríamos postular la hipótesis según la cual la distancia entre la cultura escolar y la cultura "social" estaría aumentando. Dicho en otros términos, la oferta cultural del sistema educativo (particularmente los segmentos públicos dirigidos a los sectores sociales de menores recursos) tendería a no reflejar ni reproducir ninguno de los hábitos culturales socialmente significativos: ni la cultura popular ni la cultura científico-técnica moderna.

Sección 10

Con respecto a la *asignación de recursos*, estudios recientes han puesto de manifiesto la magnitud del impacto de la crisis y las consecuencias sobre las políticas en este campo (Experton, 1988; Lewin, 1987). Además del descenso global en el gasto educativo, interesa destacar dos aspectos de significativa importancia en el análisis de nuestro tema:

a) el aumento de la parte del presupuesto educativo destinado a salarios, impidiendo o haciendo muy difíciles las posibilidades de mejorar la calidad de la enseñanza, ya que no se invierte en materiales, en nuevas tecnologías, en mantenimiento de edificios, equipos, etc.;

b) la distribución de recursos por nivel tiende a favorecer a la enseñanza media y superior en desmedro de la educación básica y de la educación de adultos.

Ambos fenómenos reflejan que los criterios de asignación de recursos no responden a objetivos de racionalidad económica ni de equidad social, sino a la capacidad de los diferentes sectores sociales

para expresar demandas. Los sindicatos docentes y los estudiantes de niveles medio y superior constituyen actores sociales con fuerte capacidad organizativa y capaces de influir en los responsables de las decisiones en materia de asignación de recursos.

Sección 11

Con respecto a la *capacidad de gestión estatal*, ya se hizo una mención general en el punto 6 de este trabajo. No es posible, con los datos disponibles, establecer si el deterioro en la capacidad de gestión específicamente educativa es superior o no al del resto de la administración pública y, en particular, al resto de la administración de los sectores sociales. Sin embargo, dos fenómenos visibles parecen apuntar en esa dirección. En primer lugar, la pérdida de poder de negociación del sector educación con respecto al resto del aparato de Estado, particularmente las instancias donde se toman las decisiones concernientes a la asignación de recursos (W. García, 1987). En este sentido, se ha argumentado que la educación ha dejado de ser un área atractiva para la inversión de recursos públicos, ya sea por su baja eficiencia, por el "excedente" de educación expresado en los altos índices de desempleo profesional, por el escaso impacto del desarrollo educativo en la democratización social, etc.

La legitimidad de estos argumentos es dudosa. Sin embargo, el deterioro de la capacidad de gestión del sector provoca un verdadero círculo vicioso ya que con menos recursos y débil administración, aumentarán los problemas internos y — en esa medida — disminuirán más las posibilidades de revertir la situación.

En segundo lugar, es preciso recordar que los docentes constituyen uno de los grupos mayoritarios dentro del sector público. El deterioro salarial de los docentes ha provocado reacciones de protesta generalizadas que han paralizado las actividades escolares por períodos prolongados. Los casos más serios en este sentido han sido los de Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela. El hecho es que, en estos años, la actividad educativa se ha desarrollado en un clima de desmoralización del personal, resistencia activa, ausentismo, etc., todo lo cual ha impedido no sólo la introducción de innovaciones sino el cumplimiento normal de las tareas tradicionales.

Si bien en algunos casos este fenómeno afectó incluso al sector privado, obviamente fue el sector público el más impactado por este problema, aumentando así la diferenciación cualitativa entre ambos.

IV. LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Sección 12

En el análisis de las perspectivas futuras de la educación y del rol del Estado existen algunos aspectos que ya pueden considerarse relativamente superados. En primer lugar, se reconoce que el problema fundamental no consiste en definir si tiene que existir más o menos actividad estatal. El problema, en cambio, consiste en garantizar que los objetivos de democratización y calidad de la educación sean cumplidos en forma efectiva. Sólo en el marco de esta discusión tiene sentido definir el rol del Estado y del sector privado, el rol del Estado central y de los poderes locales, etc. Asimismo, también existe consenso en admitir que las opciones Estado-mercado no constituyen mecanismos antagónicos o excluyentes. El saldo de este período de crítica del Estado ha servido, sin duda alguna, para apreciar todos los problemas de ineficiencia, clientelismo, burocratización, etc. que anidan en las estructuras de los servicios públicos. Pero también la aplicación del paradigma neoclásico ha generado decepción y escepticismo por sus efectos antidemocráticos y por — en algunos casos — su bajo impacto en términos de eficiencia y mejoramiento de la calidad.

Parece evidente, en consecuencia, que las discusiones giran actualmente en torno a las estrategias para enfrentar el desafío de compatibilizar la *eficacia* y la *equidad*, tradicionalmente concebidos como objetivos disociados y, por lo tanto, mutuamente neutralizados. Así como ya no es posible sostener que el Estado es siempre ineficiente y que sólo los mecanismos de mercado garantizan resultados óptimos, tampoco puede sostenerse que sólo a través de políticas públicas homogéneas es posible garantizar la equidad en la distribución de bienes y servicios.

En segundo lugar, es preciso aludir al problema de la diferenciación interna en el propio aparato del Estado, a partir de la importancia creciente que han adquirido los niveles locales y regionales por un lado y ciertos sectores de actividad por el otro. Esta diferenciación permite, en determinados momentos, lograr acuerdos parciales que afectan ciertas zonas o áreas de problemas aun cuando no sean posibles acuerdos a nivel nacional o global.

En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que el debate sobre el rol del Estado en los países del Tercer Mundo se desarrolla en un contexto donde se destacan dos características: por un lado existe un proceso de debilitamiento de su capacidad de acción que proviene no

sólo de las demandas sociales por mayor participación y democratización de las estructuras sino de la crisis económica y financiera que afecta fundamentalmente las *áreas sociales de acción estatal*. En este sentido, la transferencia de responsabilidades desde el Estado a la sociedad no constituye — en ciertos casos — una iniciativa tendiente a garantizar una mejor calidad y eficiencia en el servicio, ni una mayor participación de los usuarios en la definición de sus características, sino una transferencia de la responsabilidad financiera.

Por otro lado, es preciso no olvidar la doble lógica en la cual actúa el Estado en los países del Tercer Mundo: la interna y la externa. Esta doble lógica conduce a situaciones difíciles de compatibilizar. El debilitamiento del Estado-nación (entendido desde el punto de vista de la soberanía, la autonomía en la toma de decisiones, etc.) impulsado por las severas condiciones impuestas por las políticas de ajuste para enfrentar el pago de la deuda pueda generar condiciones internas que fortalezcan los mecanismos de control político autoritario.

Las dificultades de los actuales procesos democráticos en América Latina para compatibilizar la vigencia de prácticas internas participativas y fuerte capacidad de negociación externa son una prueba de la complejidad y fragilidad de estas situaciones.

Sección 13

El análisis del rol del Estado a partir del doble desafío de la *equidad* y la *eficiencia* permite enunciar una serie de problemas que — si bien están íntimamente articulados entre ellos — conviene distinguir para facilitar su comprensión.

En términos de políticas de *equidad*, se hará referencia a los problemas concernientes a la *asignación de recursos* y la *calidad de la educación*. En términos de políticas de *eficiencia*, se analizará el problema de cómo introducir mayores cuotas de *responsabilidad por los resultados*.

Asignación de recursos

Sección 14

El papel del Estado en la asignación de recursos debe ser analizado teniendo en cuenta que la escasez será la característica básica del futuro. La crisis económica por la que atraviesa el Tercer Mundo no es una crisis coyuntural y, aunque puede producirse cierto alivio a

través de negociaciones favorables en el pago de la deuda, las restricciones continuarán en el corto y mediano plazo.

En contextos de escasez, la competencia por los recursos disponibles aumenta. Este incremento en la pugna por la apropiación de recursos escasos se produce tanto entre grupos sociales como entre sectores de actividad. Con respecto al área educativa, se ha sostenido que el problema consistirá en la competencia con otros dos actores poderosos: "los militares (y los medios militaristas) y aquéllos que pretenden disminuir los recursos del sector público en aras de la aceleración del crecimiento económico" (Carnoy, 1986). Además, la competencia también se expresa al interior del sector educación entre los que sostienen la necesidad de dar prioridad a la base del sistema (educación básica, alfabetización, educación de adultos) y los que enfatizan la prioridad a la enseñanza superior y a la investigación científico-técnica.

En las discusiones sobre si invertir o no en educación, algunos autores han sostenido la hipótesis según la cual el sector educativo debería recuperar la iniciativa, mostrando el valor de la educación en los procesos de crecimiento y desarrollo. El impacto de la crítica a las teorías del capital humano y algunos fenómenos sociales visibles (desempleo de los educados, escasas modificaciones en la distribución de los ingresos a pesar de la expansión educativa, etc.) deterioraron el poder de negociación de los responsables del sector educación frente a otras decisiones en la asignación de recursos. En los países desarrollados, sin embargo, este fenómeno ya comienza a ser superado y se aprecia una generalizada convicción acerca del rol decisivo que tendrá en el futuro la posesión de conocimientos de información y de la capacidad de producirlos (inteligencia). El futuro del sistema educativo constituye una preocupación central en todos los países desarrollados (Lesourne, J. 1988), y dicha preocupación aparece estrechamente asociada a la necesidad de mantener niveles altamente competitivos en la pugna por los mercados. Lo peculiar de la situación de los países desarrollados es que dicha conciencia sobre la prioridad de la formación se advierte tanto en los sectores privados como del Estado. Las inversiones que las empresas asignan a tareas de formación, investigación y desarrollo son significativas y se estaría produciendo un proceso de "privatización creciente de la producción y la distribución de conocimientos". En la medida que el conocimiento es considerado un capital valioso su producción y distribución tienden a adoptar cada vez más las características que definen la producción y distribución del conjunto de bienes y mercancías. De allí las crecientes dificultades que se

aprecian en el uso público de ciertos productos privados intensivos en conocimientos; el *software*, por ejemplo. En estos contextos, las demandas hacia el Estado se orientan a que garantice una buena formación básica que permita posteriores desempeños en la producción y en el consumo de bienes y servicios. Asimismo, las demandas se orientan a una mayor flexibilización de los sistemas de pasajes de una modalidad educativa a otra, a la descentralización de la responsabilidad por la ejecución de los programas educativos acompañada de un aumento en la capacidad de evaluación, de orientación hacia prioridades nacionales, etc. En los países del Tercer Mundo, en cambio, la prioridad a la educación aun carece del consenso necesario. Se admite la necesidad de mantener la expansión educativa y garantizar a todos el derecho a la educación, pero estas intenciones no se traducen en políticas públicas. La debilidad de los sectores privados, por su parte, tampoco permite que su aporte constituya una alternativa al Estado. En muchos casos, el sector privado pugna por apropiarse de mayores cuotas de recursos públicos que, de esa forma, son destinados a financiar los niveles y los establecimientos a los que concurren los grupos sociales de mayores ingresos relativos. En otros, sin embargo, aunque se asignen porcentajes importantes de recursos nacionales para educación, el problema consiste en que el tamaño global de los recursos disponibles ha disminuido significativamente, sea por los pagos de la deuda externa, por la recesión económica o por ambos factores a la vez.

En el caso de los países del Tercer Mundo, en consecuencia, es pertinente sostener la necesidad de recuperar la iniciativa en cuanto a revalorizar el papel de la educación desde el punto de vista del proceso de desarrollo y crecimiento. Obviamente, esta recuperación no puede efectuarse sobre las mismas bases que en el pasado.

En este sentido, uno de los dilemas más graves que enfrentan estos países consiste en definir si la prioridad en la asignación de recursos debe orientarse a la base del sistema o a la cúpula. La lógica de las demandas sociales fortalece la asignación a la cúpula, ya que los sectores medios y altos están en mejores condiciones para expresar sus demandas y, además, se ven sometidos al proceso de devaluación de sus credenciales educativas, que estimula la posesión de mayor cantidad de años de estudio para mantenerse en la competencia por los puestos de cúpula del mercado. La constatación del crecimiento espúreo de los niveles post-secundarios del sistema educativo asociado a las consecuencias políticas y sociales que plantea la exclusión educativa de

vastos sectores de población, justifican el reclamo de reorientar las decisiones en la asignación de recursos del Estado hacia la base del sistema.

Sin embargo, es preciso no generalizar ni subestimar por completo la importancia que reviste — desde el punto de vista de los intereses nacionales y desde la perspectiva de un proceso de desarrollo endógeno — la asignación de recursos públicos para el fortalecimiento de la capacidad científico-técnica en los países del Tercer Mundo. Al respecto, la crisis económica ha agudizado aun más la debilidad tradicional de la actividad científica en los países dependientes. Pero, al mismo tiempo, las posibilidades de consumir tecnología importada también se ha reducido y sólo con un incremento significativo de la capacidad tecnológica endógena será posible el crecimiento.

Obviamente, los países del Tercer Mundo enfrentan estos dilemas desde puntos de partida muy diferentes. En términos generales, sin embargo, parecería que estamos ante un problema donde, en lo que respecta a la base, nadie discute la necesidad de universalizar el acceso; en lo que respecta a la cúpula, en cambio, se sostiene la necesidad de limitar y seleccionar en función de determinados criterios (la capacidad de absorción del mercado de trabajo, los méritos individuales, la capacidad del sistema para absorber candidatos garantizando calidad o una combinación entre ellos).

El desafío de enfrentar simultáneamente los problemas de la base y de la cúpula obliga, en consecuencia, a definir criterios simultáneos. Dicho en otros términos, la legitimidad de una determinada política con respecto a un sector del sistema sólo puede ser apreciada por sus efectos sobre el conjunto. En este sentido, es posible sostener que la legitimidad de políticas selectivas en el acceso a la cúpula del sistema está en función de la existencia de sistemáticas y eficientes políticas de expansión en la base.

No se trata, entonces, de optar en forma excluyente por alguna de las opciones. Resolver los problemas de la base del sistema es vital para garantizar el carácter democrático del desarrollo social. Fortalecer la capacidad científica, promoviendo la formación de recursos altamente calificados y la producción de conocimientos que permitan resolver los problemas sociales y productivos es vital para garantizar el crecimiento y la disponibilidad de recursos. Esto implica aceptar que, mientras el criterio para evaluar las políticas dirigidas a la base del sistema es su impacto en el acceso y la *cobertura* (eliminación del fracaso escolar, la deserción, etc.), el criterio para evaluar políticas

dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos (sean conocimientos o recursos humanos).

En ese esquema, es preciso considerar el rol de cada uno de los actores sociales y del Estado.

Si las decisiones en asignación de recursos siguen sujetas a la capacidad de presión de cada sector social, es evidente que se reproducirán y consolidarán las desigualdades. La alternativa para romper esta lógica de "mercado" radica en los mecanismos de *concertación* que permitan al Estado jugar un efectivo papel compensador, transfiriendo mayores recursos a los sectores más necesitados. En la definición de dichos mecanismos y en la eficacia de sus resultados se ubica actualmente una parte decisiva del futuro de los principios de equidad en los procesos de desarrollo de los países pobres.

Calidad de la educación, equidad social y rol del Estado

Sección 15.

La equidad en la distribución de la educación no es sólo un problema de cantidad de años de estudio sino del carácter socialmente significativo de los conocimientos a los cuales se accede en el período de escolarización. En este sentido, la equidad se define por la posibilidad de garantizar a toda la población el acceso a una base mínima homogénea de conocimientos, valores, habilidades, destrezas, etc. que constituyen tanto la expresión cultural de la *unidad nacional* como el medio a través del cual es posible una participación social activa y consciente.

Tradicionalmente, el Estado asumió la responsabilidad de garantizar este nivel básico de educación para toda la población. Dicha exigencia justificó estilos administrativos y organizativos basados en la centralización de la autoridad, en la escasa participación comunitaria y en la uniformidad curricular. Los aspectos referidos a la administración escolar serán objeto del punto siguiente. Aquí, en cambio, analizaremos el problema de la uniformidad curricular como estrategia para garantizar la igualdad de oportunidades. Al respecto, dos fenómenos diferentes han sido señalados para indicar la crisis de este enfoque tradicional:

a) el proceso de expansión cuantitativa registrado en las últimas décadas estuvo asociado a una creciente diferenciación interna desde el punto de vista de la calidad. La existencia de circuitos escolares

diferenciados ha sido constatada en varios países y, en muchos casos, esta distinción está asociada al carácter estatal o privado de los establecimientos;

b) la homogeneización cultural ha sido cuestionada desde dos puntos de vista diferentes: 1) la revalorización de la identidad cultural de los pueblos y de la diversidad cultural como factor de enriquecimiento y no de debilitamiento de la unidad nacional; 2) el creciente dinamismo en la producción de conocimientos científico-técnicos y la penetración cada vez más intensa de la ciencia en la cultura moderna, que convierte en obsoletos los contenidos curriculares escolares y los valores que la escuela transmite habitualmente.

Ambos fenómenos definen la *heterogeneidad cultural* que caracteriza a gran parte de los países del Tercer Mundo y que, en el caso de América Latina, se manifiesta en lo que algunos autores han señalado como "baja integración normativa" de la sociedad (Germani, 1985), o como "sociedades sin consensos básicos" (Brunner, 1986).

En contextos de este tipo, el nivel cultural que se define como básico es el núcleo particular de un sector de la sociedad y su difusión asume, por esa razón, un carácter predominantemente autoritario. Este fenómeno se advierte en su máxima expresión en el caso de sociedades con fuerte diferenciación étnica (Amadio, M., 1988). En estos casos, sin embargo, las demandas particulares no se expresan a través de reclamos separatistas sino de una más amplia y equilibrada repartición de los beneficios del desarrollo a través de un Estado culturalmente pluralista.

Desde este punto de vista, el problema de la calidad de la educación se ubica, en términos muy generales y abstractos, en el marco de un doble desafío: por un lado, recuperar la pertinencia cultural a través de la diversificación en los puntos de partida del aprendizaje; por el otro, recuperar la capacidad de innovación y cambio que define la cultura científico-técnica contemporánea. Ambos aspectos no son contradictorios. La pertinencia cultural sin el acceso a la ciencia puede derivar en un aislamiento que consolide el atraso y la dependencia. La incorporación de la ciencia y la tecnología sin partir de un núcleo endógeno fuerte provocaría un mero "enclave" cultural o, en términos masivos, constituiría una empresa destinada al fracaso.

El problema no es exclusivamente pedagógico; sin embargo, el rol de la escuela es muy significativo y específico y podría resumirse en el interrogante acerca de cómo *romper el aislamiento cultural* de la escuela, permitiendo una articulación eficaz entre el curriculum

escolar y los universos culturales locales por un lado y entre el curriculum escolar y el mundo del trabajo por el otro. Esta doble apertura implica, obviamente, el riesgo de la fragmentación y del debilitamiento de la unidad nacional. En este sentido, pero ahora desde el punto de vista cultural, reaparece el tema de los mecanismos de concertación en el marco de los cuales, si bien se abandona la pretensión de un modelo homogéneo y único, sería posible establecer un acuerdo básico sobre reglas de juego, de convivencia y de respeto mutuo. En este contexto, el rol del Estado se definiría, más que por la imposición de un patrón o modelo cultural determinado, por su estímulo a la vigencia de valores y formas organizacionales que reflejen dicho acuerdo básico. Entre los valores mencionados frecuentemente por su asociación estrecha con estrategias de desarrollo endógeno, y en cuya difusión a través de la socialización escolar el sistema educativo tendría que cumplir un papel significativo, se encuentran la solidaridad, la creatividad, la participación y la eficiencia.

El Estado y la responsabilidad por la ejecución de programas educativos

Sección 16

Estrechamente asociado con el punto anterior, pero visto ahora desde el ángulo de la administración educativa, corresponde analizar el problema de la responsabilidad por los servicios educativos. Las discusiones sobre el punto incluyen dos tipos de problemas distintos:

- el rol del Estado y del sector privado;
- el rol del Estado central y de los organismos locales (provincias, municipios, distritos, etc.).

En los últimos años, tuvo lugar un fuerte desarrollo de corrientes de opinión favorables a la privatización por un lado y a la descentralización de la administración estatal por el otro. Los argumentos en favor de estas opciones difieren según los autores y las experiencias y tal vez la única conclusión que sea posible formular es la imposibilidad de analizar estos temas en términos generales.

La importancia del *contexto* social, político, económico y cultural en el cual se definen cada una de las opciones mencionadas es fundamental para determinar el valor y el carácter de sus orientaciones. La descentralización de la administración educativa, por ejemplo, puede

ser efectuada tanto en el marco de procesos políticos democráticos y participativos como en el marco de procesos autoritarios y socialmente concentradores y excluyentes (Pescador y Torres, 1985; PIIE, 1984).

Los modelos organizativos de la gestión educacional no son fines en sí mismos, sino instrumentos que facilitan o obstaculizan el cumplimiento de determinados objetivos. Desde este punto de vista, el problema central que enfrentan los sistemas educativos en los países del Tercer Mundo consiste en el bajo nivel de *responsabilidad por los resultados* que se aprecia en los estilos de gestión administrativa vigentes particularmente en el sector estatal.

Resulta habitual asignar a la centralización administrativa y a la uniformidad curricular la explicación de la escasa cultura de responsabilidad por los resultados que caracteriza al funcionamiento de los sistemas educativos. En el mismo sentido, también existe un generalizado consenso en atribuir a las estrategias de autonomía institucional, descentralización y participación comunitaria en la administración escolar la virtud de generar mayor dinamismo, pertinencia y responsabilidad frente a demandas sociales concretas. En la práctica, al menos en los países de América Latina, los rasgos señalados han sido patrimonio del sector privado de la educación y, por lo tanto, asociado a los servicios educativos propios de los sectores medios y altos. La explicación según la cual la función educativa del Estado — destinada a garantizar la unidad nacional y la igualdad de oportunidades — debía estar al margen de presiones particularistas asociadas a la concepción de brindar un servicio que satisfaga al *cliente derivó* — en la mayor parte de los casos — en una estructura diferenciada donde la posibilidad de participar y de exigir determinada calidad en el servicio está asociada a la posibilidad de pagar. El servicio público está al margen del control social de la comunidad y sujeto, por ello, a una dinámica escasamente innovadora y poco responsable por los resultados que produce.

En este sentido, la pregunta-clave consiste en cómo introducir en la administración educativa los mecanismos que garanticen la equidad y la eficiencia, la democracia y la innovación. Los resultados de las experiencias de descentralización iniciados en períodos recientes son aun precarios y poco conocidos. Existe, sin embargo, un núcleo de interrogantes que gira alrededor de la tendencia antidemocrática en la descentralización, asociada al debilitamiento del rol del Estado efectuado sin mecanismos compensadores que eviten el fortalecimiento de la desigualdad ya existente entre regiones y sectores sociales.

Desde este punto de vista, es posible sostener que, para lograr que la descentralización cumpla con sus objetivos democráticos y dinamizadores, es necesario una administración central fuerte. Obviamente, el fortalecimiento de la administración central no debería tener las mismas características que en el modelo tradicional. Su capacidad estará más ligada a dos áreas principales: *la evaluación de resultados* y *la compensación de diferencias*.

En un sistema descentralizado y con altos niveles de autonomía para las decisiones en las instituciones que lo integran, los puntos de partida pueden diferenciarse todo lo que sea necesario. Asimismo, los métodos y recursos utilizados para alcanzar los objetivos también pueden alcanzar altos niveles de diversidad. El rol del Estado, en cambio, debería concentrarse en garantizar determinados niveles de homogeneidad en los puntos de llegada y, para eso, deberá disponer de una fuerte capacidad de evaluar los resultados de las acciones ejecutadas por instancias locales y — asociada a dicha evaluación — una igualmente fuerte capacidad compensatoria para apoyar a las unidades locales que carezcan de recursos propios para alcanzar los objetivos definidos como metas nacionales. Estas actividades (evaluación de resultados y compensación de diferencias) suponen la existencia a nivel administrativo, de una estructura ágil de *medición de calidad** por un lado y de un *fondo de compensaciones* que permita tomar decisiones frente a los resultados de medición por el otro. La definición precisa de estos mecanismos está sujeta a las peculiaridades nacionales; lo que aquí interesa destacar es la necesidad de establecer estas *funciones*, como tarea prioritaria de la administración educativa central. El eficaz cumplimiento de estas funciones supone dotar al Estado de un componente fundamental: la capacidad de *información*. Sólo a través de una fuerte capacidad de producir información adecuada, las decisiones en términos de identificación de problemas, definición de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, etc. podrán ser adoptadas en forma oportuna. El valor de la información no se reduce, sin embargo, a estas funciones internas al aparato estatal. Además, la información constituye un elemento básico para una política de fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones educativas, y en el control de su ejecución.

(*) Es preciso aclarar que esta evaluación no debería reducirse a medir logros de aprendizaje sino que debería incluir todas las variables que permitan explicar dichos logros y, a su vez, constituya la base de la toma de decisiones.

Sección 17

Por último, cabe preguntarse acerca de las consecuencias de este análisis con respecto a la planificación educativa. El tema es muy vasto y actualmente es objeto de una atención considerable. Escapa, por supuesto, a los límites de este trabajo un análisis exhaustivo de las perspectivas futuras de la planificación educativa. Sólo haremos dos reflexiones principales, con el objeto de resumir las consecuencias más significativas del análisis efectuado en las páginas anteriores.

En primer lugar, parecería posible predecir un proceso de fortalecimiento del aparato estatal, particularmente en los países afectados por un alto endeudamiento externo. Diversos autores (Lagos, 1988; Gurrieri, 1987) han indicado los principales factores que explican la necesidad de dicho fortalecimiento. Desde el punto de vista económico, se ha mencionado el rol del Estado en: a) la negociación de la deuda externa; b) la obtención de financiamiento internacional; c) el aumento de la tasa de inversión y d) la formulación de una estrategia de reconversión industrial. Desde el punto de vista político, el fortalecimiento del Estado aparece vinculado a su rol como garante de los mecanismos de concertación entre los diferentes sectores sociales. Al respecto, es interesante recordar lo planteado por M. Crozier (1987), para quien cuanto mayor es la cantidad y la libertad de los actores para expresar sus intereses y demandas, más necesaria es la organización y la gestión. Si bien dicha organización no tiene necesariamente que ser una organización estatal, parecería que sólo el Estado tiene capacidad para asociar a todos en la gestión de problemas comunes. Este planteamiento de Crozier, formulado por los países capitalistas desarrollados, se enriquece en el caso de países del Tercer Mundo por el rol que le corresponde al Estado en la ampliación de los niveles de participación de los sectores excluidos.

Obviamente, fortalecer el aparato estatal no significa ampliar sus niveles de intervención y su tamaño. Ya se ha señalado, al menos para América Latina, la paradoja de la existencia de un Estado grande pero débil. Fortalecer el Estado significa, desde esta perspectiva, dotarlo de una adecuada capacidad planificadora (Gurrieri, 1987) que permita enfrentar los problemas que plantean, entre otros, los siguientes factores: a) la escasez de recursos; b) la complejidad creciente en los procesos de toma de decisiones y la necesidad de articular los diferentes niveles

y sectores y c) la superación de las exigencias de la coyuntura (situación de emergencia) con los requerimientos del mediano y largo plazo.

En segundo lugar, es preciso señalar la urgencia de la revisión de los modelos de planificación. Desde la perspectiva sociopolítica utilizada en este trabajo, parece necesario plantear por lo menos tres consideraciones que los nuevos enfoques de la planificación educativa deberían considerar:

1) el mayor conocimiento y consideración de los actores sociales, desde el punto de vista de su composición interna, de sus orientaciones para la acción, su capacidad, posibilidades y márgenes de negociación, etc.;

2) la reducción de la planificación a lo efectivamente planificable, limitando la acción del Estado a aquellos aspectos prioritarios desde el punto de vista de su función (definición de prioridades, evaluación de resultados, compensación de diferencias, desarrollo de sistemas de información pública);

3) una consideración especial al fortalecimiento de la capacidad de gestión para evitar que los planes y programas se reduzcan a su formulación retórica.

En definitiva, la planificación educativa del futuro deberá enfrentar el desafío de definir su identidad y su rol entre la complejización del proceso político de toma de decisiones por un lado y las exigencias de una administración eficiente, basada en la coexistencia de una pluralidad de alternativas, por el otro.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADIO, M. *La cultura como recurso político: dinámicas y tendencias en América Latina*, Santiago, 1988.
- BADIE, B. y BIRNBAUM, P. *Sociologie de l'Etat*, París, Pluriel.
- BORÓN, A. Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea. En *Crisis y regulación*, 1986.
- BRASLAVSKY, C. *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, Flacso/Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- BRUNNER, J.J. *Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina*. Santiago, Flacso, abril de 1986.
- CARNOY, Martín. Reforma y planificación de la educación en un contexto de crisis económica, en *Perspectivas*, París, vol. XVI n.º 2, 1986.
- Cepal, Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe. En *Revista de la Cepal* n.º 26, agosto de 1985.
- CROZIER, Michel. *Etat modeste, Etat moderne: stratégie pour un autre changement*. París, Fayard, 1987.
- EXPERTON, W. *Le financement de l'éducation en période d'austérité*. París, Unesco/EPP, mars, 1988.

- FALETTTO, E., 1988. *Especificidad del Estado en América Latina*. Cepal, Div. de Desarrollo Social.
- GARCÍA, W. Notas sobre a crise da gestão educacional. En *Aberto*, Brasília, año 6, n.º 36, oct.-dic., 1987.
- GERMANI, G. Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. En *Clacso, Los límites de la democracia*, Buenos Aires, 1985.
- GRACIARENA, Jorge. El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. En *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5, enero-julio, 1984.
- GURRIERI, A. Vigencia del Estado planificador en América Latina. En *Revista de la Cepal*, n.º 31, abril de 1987.
- KAZANCIGIL, Ali. *L'Etat au pluriel. Perspectives de sociologie historique*. París, Económica/Unesco, 1985.
- KLIKSBERG, B. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. En *Revista de la Cepal*, n.º 31, abril de 1987.
- LAGOS, R. *Efectos del proceso de ajuste económico sobre la educación en América Latina*. Santiago, Orealc/Unesco, 1987.
- . Para enfrentar la crisis. En *Nueva Sociedad*, Caracas, n.º 94, marzo-abril de 1988.
- LESOURNE, J. *Education et société; les défis de l'an 2000*. París, Ed. La Découverte/Le Monde, 1988.
- LEWIM, K.M. *Education in austerity; options for planners*, París, Unesco/IIIEP, 1987.
- LOAEZA, Soledad. Desigualdad y democracia. En *Nexos*, México, año XI, vol. 11, n.º 123, marzo de 1988.
- MARTINS, Luciano. Expansão e crise do Estado (reflexões sobre o caso brasileiro). En *Pensamiento Iberoamericano*, op. cit.
- PESCADOR, J. A. y Torres, C.A. *Poder político y educación en México*, México, Uteha, 1985.
- PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago de Chile, 1984.
- RAMA, G. *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Kapelusz/Cepal, 1984.
- RASSEKH, S. y Vaidanau, G. *Les contenus de l'éducation. Perspectives mondiales d'ici à l'an 2000*. París, Unesco, 1987.
- SCHMITTER, Philippe C. El futuro del Estado benefactor. En *EURAL, Crisis y regulación estatal; dilemas de política en América Latina y Europa*. Buenos Aires, GEL, 1986.
- TEDESCO, J.C. *El desafío educativo; calidad y democracia*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- . Modelo pedagógico y fracaso escolar. En *Revista de la Cepal*, n.º 21, diciembre de 1983.
- TOKMAN, V. El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. En *Revista de la Cepal*, n.º 26, agosto de 1985.
- TOURAINÉ, A. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile, Prealco-OIT, 1987.
- UNESCO, *Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe*. Análisis Estadístico.

2

SINDICATOS DE MAESTROS, ESTADO Y POLÍTICAS EDUCACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Ivan Núñez P.
Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)
Santiago — Chile

I. ANTECEDENTES¹

Los sindicatos y otras organizaciones de maestros son una parte muy importante de la realidad social y educacional de los países de América Latina. La organización sindical es un elemento muy gravitante en la vida cotidiana de la gran mayoría de los millones de mujeres y hombres que ejercen la enseñanza a lo largo de esos países. Es claramente visible y, no obstante, poco estudiada.

Más allá del significado de su rol pedagógico, los maestros de los sistemas escolares constituyen un sector clave de la estructura social. La expansión de dichos sistemas los ha convertido en uno de los segmentos ocupacionales numéricamente más extensos, tanto al interior de las clases medias, como al entre los servidores del Estado. Su ponderación cuantitativa se convierte en ponderación político-electoral en los regímenes democráticos. Entre los grupos medios asalariados, los maestros parecen ser unos de los sectores más fácilmente "sindicalizables", lo que a menudo los define como importantes

1. La ponencia se basa en alguna literatura disponible y en la experiencia de los investigadores del PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación) en largas relaciones de colaboración con entidades de docentes de Chile y de otros países de la región.

en su capacidad de presión sobre el Estado. En países como los latinoamericanos, con tejidos sociales poco estructurados y en el seno de movimientos sindicales relativamente poco amplios, los sindicatos de maestros tienen una participación a veces tan importante como la de los sindicatos de la clase obrera industrial. Súmese a lo anterior la significación ideológico-cultural que los educadores tienen, particularmente en las comunidades rurales.

En el interior de los sistemas educativos y en la determinación de las políticas públicas que los afectan, los gremios de educadores tienen una gran relevancia. Baste señalar, por ahora, el hecho que más del 90% del gasto público en educación se asigna a remuneraciones del personal y que las fluctuaciones de esa proporción tienen que ver directamente con la presencia y fuerza de los gremios.

Sin embargo, un actor tan estratégico, tan visible y significativo para el sentido común, ha sido escasamente estudiado por las ciencias sociales. Estas se han ocupado prolíficamente de diversos movimientos sociales, como los campesinos, urbano-marginales, femeninos y estudiantiles. Existe abundante investigación sobre el movimiento sindical, en su dimensión obrera, pero muy escasa sobre el sindicalismo "de cuello y corbata" y menos sobre el sindicalismo magisterial.

La investigación educacional, por su parte, ha estudiado al docente en su desempeño en los procesos de enseñanza, en su inserción en la estructura institucional de la escuela y el sistema de educación. Pero no ha enfocado la inserción del docente en la estructura social, ni su tendencia a incorporarse a organizaciones sociales, ni sus comportamientos colectivos en relación con el Estado y con las políticas educacionales.

Naturaleza de las organizaciones de docentes

"Una primera distinción sería la de organizaciones 'sindicales' y organizaciones 'profesionales'. Las primeras atenderían a las consecuencias del carácter asalariado de la función docente y el énfasis de su acción estaría en la dimensión económico-laboral, con el consiguiente empleo de las formas de presión o de lucha propias del sindicalismo obrero y, por lo general, con afiliación a las centrales nacionales de trabajadores".

"Las organizaciones 'profesionales', por su parte, se fundamentan en el carácter específico de la función docente que, en el desarrollo

de la educación, exige niveles de calificación y tipos de desempeño de índole profesional. El énfasis, en este caso, se pone en la dimensión educacional, con tendencia a interactuar con la sociedad y con el Estado, a partir de la legitimidad que pueda dar el dominio de un saber específico como el pedagógico" (Núñez, 1988:15; PIIE, 1986).

Otros tipos de organizaciones de docentes son las de tipo partidista y las confesionales. Al interior de los partidos políticos y de las iglesias, es frecuente que surjan agrupaciones de educadores, definidas originalmente por el carácter de la institución en que se enmarcan. Pero suele suceder que de hecho esas organizaciones, transitoriamente y/o de manera secundaria, se conviertan en expresivas de los intereses o demandas corporativas del sector docente y traten de representarlos ante el Estado o ante los empleadores, especialmente en momentos de ausencia o de debilidad del sindicalismo propiamente tal.

Lo mismo puede decirse de las organizaciones benéficas, solidarias o mutuales.²

"Otra distinción, que en América Latina suele no ser tajante, es la de organizaciones 'legales' e 'ilegales' o libres. La referencia es la sujeción a la legislación sobre entidades laborales o profesionales. Es frecuente que entidades legales desplieguen conductas que sobrepasan de hecho los marcos jurídicos, así como organizaciones formalmente ilegales o jurídicamente inexistentes, por efecto de su representatividad o de su capacidad de presión, tengan 'legitimidad' y sean reconocidas de facto por el Estado y/o los empleadores."³

El sector docente en la estructura social

Uno de los condicionantes principales del carácter de las organizaciones de docentes es la ubicación que el sector docente tiene en la estructura de clases. La tradición marxista se ocupa con frecuencia de esta cuestión. En América Latina, se ha definido al magisterio como parte de la pequeña burguesía, a la que se agrega el calificativo de "funcionaria" (Ballón, Pezo y Peirano, 1981). Se señala, además,

2. En diversos países las primeras organizaciones de docentes fueron de carácter mutualista. Sobre organizaciones de este tipo, ver E. Ballón y otros (1981: II parte, cap. I); I. Núñez (1970); E. da S. Costa y otros (1982:52).

3. Hasta 1972, el sindicalismo docente chileno estuvo prohibido por ley. Sin embargo, los gobiernos lo reconocían de hecho (Núñez, 1986).

que tiende a la proletarianización o pauperización y se emplea a menudo el concepto "trabajadores de la educación" para asimilarlo al conjunto de la clase trabajadora. Otros insertan al profesorado en la llamada "clase media asalariada" (Peralva, 1988).

Jacqueline Roddick (1977) ha discutido sugerentemente las consecuencias políticas de la ubicación del magisterio en la clase media asalariada, a partir de una revisión de diversas corrientes teóricas.

Las respuestas a la cuestión de la inserción social de los educadores influyen en la definición del carácter de las organizaciones representativas, en su relación con el Estado y sus comportamientos políticos y en la posibilidad de alianzas o incorporación al sindicalismo general. A su turno, estas definiciones y comportamientos influyen en la relación de las organizaciones con los problemas y las políticas educativas.

El carácter del trabajo docente

Asociada a la temática de la inserción social del sector está la cuestión del carácter del trabajo docente. Es obvio que, en las sociedades modernas y en los sistemas educativos, el trabajo docente es básicamente "asalariado". Tiene mucho de común con las variadas ocupaciones propias de una estructura socio-económica capitalista. A partir de este reconocimiento, en años recientes se está trabajando mucho el concepto de "proletarianización", aplicado al magisterio (Apple, 1987; Morgenstern, 1987) y se señalan consecuencias como la subordinación social, la "descalificación" y la "standarización" como efectos de tendencias generales de la evolución del trabajo en el capitalismo avanzado que estarían desarrollándose también en nuestros países (Peralva, 1988; Arroyo, 1980; Oliveira, 1987). Para el caso de Chile, se han examinado históricamente cuatro enfoques del trabajo docente y sus correspondientes prácticas sociales: 1) la definición de la docencia como trabajo asalariado; 2) el carácter funcionario que ella asume en un país con una tradición de fuerte participación estatal en la enseñanza; 3) la docencia como una profesión; y 4) la reducción del trabajo docente a una "semiprofesión" o a un rol meramente técnico (Núñez, 1987 y 1988).

La naturaleza del trabajo docente tiene mutuas implicaciones con el carácter de las organizaciones magisteriales. Así, el predominio de la noción "trabajo asalariado" influye en el desarrollo de organiza-

ciones de tipo sindical y para que éstas sostengan posiciones políticas antisistema. La imposición de la noción "profesional" puede significar la construcción de organizaciones gremiales de este tipo. A la inversa: el desarrollo del sindicalismo puede favorecer la circulación del concepto que identifica docencia con trabajo asalariado, así como fuertes entidades de carácter profesional pueden incidir en el desarrollo de una identidad profesional de la docencia y en las correspondientes prácticas educativas.

El sector docente y la economía de la educación

En la medida de la construcción y expansión de los sistemas educativos, el sector docente gravita crecientemente en el financiamiento público de la educación. Los sistemas educativos, en términos económicos, son empresas del tipo *labor intensive*, particularmente en países como los latinoamericanos. La cuestión salarial de los docentes es uno de los asuntos claves de la economía de la educación. En términos históricos, los Estados latinoamericanos no han podido dedicar suficientes recursos al desarrollo de la educación, no obstante los crecimientos importantes experimentados desde los años 50, crecimientos que estuvieron siempre por debajo de los requerimientos de extensión y de mejoramiento cualitativo de los sistemas. Las crisis de los años 70 y 80 y su expresión en el endeudamiento externo han hecho aún más difícil la asignación de recursos a la educación. Sobre esta base objetiva se asienta la construcción del sindicalismo docente y en ella se encuentra la explicación de varios rasgos del comportamiento político de las organizaciones.

La inflación, como fenómeno omnipresente en nuestros países, es otro factor interviniente en el desarrollo del sindicalismo docente y que contribuye a comprender la frecuencia de las campañas reivindicativas de los docentes. En efecto, la inflación tiende a convertir en fugaces los resultados más o menos positivos de la negociación salarial y obliga a desarrollar mecanismos defensivos o de adaptación como los "planes de lucha" o las "plataformas reivindicativas" y sus expresiones más álgidas como la huelga.

Por último, el hecho que el grueso del financiamiento de la educación sea público y que el principal empleador sea el Estado, lleva inevitablemente a la politización de los conflictos laborales en el sector docente.

Implicaciones históricas, ideológicas y culturales

El gremialismo docente no puede ser descrito ni menos explicado sólo en función de condiciones o determinantes estructurales, como los mencionados. Los actuales gremios son producto de sus propios procesos históricos, los de la educación y, en parte, los del sindicalismo general y en última instancia, por la historia social de sus países (Roddick, 1977; Núñez, 1987 e 1988; Peláez, 1984; Gómez-Buendía y Losada-Lora, 1984).

Algunas tendencias o cuestiones histórico-ideológicas pueden estar influyendo en la configuración y el discurso de las actuales organizaciones de docentes. Por ejemplo, la vieja disputa entre conservantismo católico, por un lado, y liberalismo laicizante, por otro, y sus expresiones de defensa de la libertad de enseñanza y de defensa de la escuela privada, por una parte, y de promoción del llamado Estado docente y la escuela pública, por otra, parecen conservar bastante vigencia a pesar del origen decimonónico del conflicto. Esta tendencia se observa muy nítidamente, entre otros casos, en la posición defendida por las organizaciones brasileñas de docentes, en las discusiones sobre educación en la elaboración de la nueva Constitución (1988) de ese país.

Las cuestiones étnicoculturales y tendencias de largo arraigo como el patriarcalismo pueden estar incidiendo en las características de las organizaciones. Particularmente la cultura machista, presente contradictoriamente en gremios de alta feminización y de baja representación de las mujeres en las capas dirigentes (Bruschini y Amado, 1984; Pérez y otras, 1985). Probablemente el patriarcalismo y la subordinación de la mujer, al interior de los gremios docentes, contribuyan a explicar la debilidad relativa de estas organizaciones, en la medida que la actual condición de la mujer-maestra no favorece su participación social.

II. SINDICALISMO DOCENTE, ESTADO Y POLITICAS EDUCACIONALES

La amplia involucración del Estado en la oferta educativa en los países de la región, implica prestar especial atención a las vinculaciones entre el sector docente y el sistema político y entre las organizaciones, dicho sistema y el Estado. Estas vinculaciones constituyen el

marco en el que deben examinarse las relaciones entre el sindicalismo docente y las políticas para la educación.

Naturalmente, la consideración del tema debería partir del análisis de la evolución del carácter del Estado en la región. Para efectos de este trabajo, baste señalar, en líneas muy gruesas, la presencia histórica de Estados "oligárquicos", de carácter excluyente e insensibles a las posibles demandas de los sectores subalternos; la aparición de regímenes populistas y las tendencias a la democratización política; y la presencia de Estados burocrático-autoritarios y dictaduras, que han puesto en nuevos términos la concentración del poder y la exclusión de los grupos subalternos.

Una somera revisión histórica demostraría que las primeras formas de organización y representación de los docentes se producen al interior de los Estados oligárquicos y se desarrollan favorecidas por las crisis que éstos experimentan en la primera mitad de este siglo (Roddick, Núñez, Ballón y otros, op. cit.). En ese cuadro, los gremios docentes están excluidos, tanto de la base social del Estado como de toda participación en las decisiones políticas.

A partir de la crisis del Estado oligárquico, en varios países se va produciendo, en diversas formas, una progresiva inclusión de las capas medias y del magisterio en particular en las alianzas históricas que están a la base social de los Estados populistas y/o democráticos. Para el caso de Chile, se ha estudiado la denominada "integración conflictiva". Aproximadamente a partir de 1936, el magisterio chileno se incorpora a la alianza de clases que, expresada políticamente en la coalición frente-populista, apoyó el proyecto de desarrollo industrializador y el régimen democrático o "de compromiso". Paulatinamente fue ganando espacios de legitimación y de participación en la generación de decisiones educacionales, pero la cuestión salarial dio a esta integración el carácter de conflictiva, al optar al Estado chileno por favorecer la expansión educativa por sobre el mejoramiento sustantivo de las condiciones de empleo del sector docente (Núñez, 1982).

Las dictaduras militares recientes han tendido a excluir de nuevo al sector docente de los espacios de participación, a desarticularlo o atomizarlo, a prohibir sus organizaciones y, en casos como el chileno, a reestructurarlo en función de la privatización del sistema escolar y, por ende, de las nuevas condiciones de contratación de los docentes. A su turno, la sustitución de las dictaduras por nuevos regímenes de democracia formal ha significado la rearticulación social y organizativa del sector y nuevas formas de vinculación con el Estado, que tienen

más de "conflictivas" que de "integración", como ocurre hoy en Brasil, Argentina y Perú, a raíz de la situación creada por el endeudamiento externo y la severa restricción al gasto público que han asumido los gobiernos correspondientes.

En suma, tanto históricamente como en la actualidad, los gremios docentes latinoamericanos se han visto más bien excluidos que incluidos en las instancias de poder político y las formas de participación parecen haber sido limitadas e inestables.

Un interesante estudio sociológico colombiano sostiene que "... cuando más se precisa la gestión ágil y selectiva del Estado colombiano, mayores parecen ser la reticencia y la hostilidad de su propia 'burocracia'. Por un lado estaría el 'clientelismo', adaptación pasiva del aparato de gobierno a la mecánica electoral y a la exigencia de empleo por parte de las clases medias. Por otro lado, estaría la beligerancia de un sindicalismo incrustado en la administración oficial, sindicalismo que a su turno constituye la vanguardia de los partidos políticos enfrentados al 'sistema'. Otra vez, estudiar el funcionamiento de la educación estatal, incluyendo la incidencia del 'clientelismo' y la implicación de sus sindicatos de izquierda, equivale a observar el problema de la administración desde un punto de vista privilegiado" (Gómez-Buendía y Losada-Lora, 1984).⁴

La relación entre el sindicalismo docente y el sistema de partidos es otro ángulo indispensable de estudiar. Con frecuencia, el sindicalismo es acusado de "politización" y sus dirigencias parecen fuertemente ideologizadas. Diversos estudios han descrito históricamente los compromisos partidistas de las organizaciones, pero parece necesario ahondar de manera más explicativa en esta relación (Núñez, 1988).

Sindicatos de docentes, problemas educacionales y políticas públicas

La señalada deficiencia de la investigación educacional respecto a las organizaciones de docentes es más lamentable si se tienen en cuenta las directas relaciones entre los sindicatos magisteriales, los problemas de la educación y las políticas públicas. En una primera aproximación, se pueden notar notorias vinculaciones.

4. La relación entre "clientelismo" y organización sindical es estudiada etnográficamente por Etelvina Sandoval Flores (1984).

Aunque variable su capacidad de presión, los gremios docentes tienden a participar directamente en la generación, orientación y evaluación de las políticas públicas. Es frecuente que se jueguen para impedir la adopción de determinadas decisiones o para bloquear su aplicación. A la inversa, pueden compulsar a los poderes públicos a asumir otras políticas, presentadas como alternativas a las pensadas por los gobiernos.

Los gremios docentes inciden también con frecuencia en la administración y en el funcionamiento cotidiano de los servicios educacionales. Las huelgas de maestros son un punto crítico al respecto, con evidentes consecuencias sobre la calidad de la enseñanza.

El sindicalismo docente es pieza clave en el problema del financiamiento de la educación, no sólo por efecto de la distribución interna del gasto público en educación. También es gravitante respecto al monto del gasto; de hecho, el sindicalismo frecuentemente pugna, con variable éxito, por la ampliación del financiamiento en su conjunto, como parte de su propio interés en el mejoramiento de sus condiciones de empleo.

Es frecuente que los sindicatos de maestros participen en los procesos de generación del currículo, sea a través de canales formalizados de consulta, sea a través de críticas u oposiciones ejercidas desde el exterior del sistema. A menudo, los sindicatos se pronuncian con fuerza, en la medida que decisiones curriculares, como la fijación del plan de estudios, tienen implicaciones sobre los horarios o jornadas de trabajo y por ende sobre las condiciones de contratación.

En muchos países, las organizaciones de educadores han luchado ardorosamente por la extensión de las oportunidades educativas, por una distribución equitativa de ellas y por el mejoramiento de las bases materiales del servicio educativo.

Otro ámbito en que el sindicalismo docente ha tendido a manifestarse con fuerza es en el de la institucionalidad educativa y particularmente en el de las relaciones entre el Estado, la enseñanza pública y la privada. Obviamente, los sindicatos de docentes de la enseñanza pública, por lo general, promueven y defienden una intervención, incluso monopólica, del Estado en la oferta educativa y quieren subordinar o eliminar la participación privada.

Las políticas y procesos de formación y perfeccionamiento profesional de los docentes también han sido objetos de la acción e interés de los gremios de maestros.

Por último, sea explícita o implícitamente, por omisión o por iniciativa propia, los gremios de educadores inciden sobre el rol que asumen los docentes en las prácticas pedagógicas cotidianas. El carácter de los gremios y sus orientaciones — por ejemplo, su definición propiamente sindical o de índole profesional — contribuyen a configurar la docencia como una ocupación no calificada, como una ocupación estrechamente técnica o como una profesión propiamente tal. Más allá de las políticas públicas y de la acción del Estado, los gremios pueden influir en la definición del rol a través de iniciativas autónomas de perfeccionamiento o a través del estímulo a la renovación pedagógica emprendida colectivamente por los maestros mismos.

Las relaciones entre el sindicalismo magisterial y los problemas de la educación pueden tener diversos sentidos. Será una relación positiva, cuando en los gobiernos se observan comportamientos favorables a la participación de los sindicatos en la solución de dichos problemas y cuando, a la vez, los gobiernos respetan los derechos legítimos de los educadores y alientan el mejoramiento de sus condiciones de empleo y de trabajo. Del mismo modo, pueden ser positivas cuando los gremios coinciden en desarrollar una capacidad crítica constructiva, en proponer alternativas razonables, en llegar a consensos con el Estado y/o los empleadores y en colaborar en el enfrentamiento de los problemas, sin lesionar su autonomía. Desgraciadamente, la relación puede tener un signo negativo, cuando los gremios o los empleadores y el Estado — o todas las partes a la vez — sostienen actitudes de incomprensión del otro, de negación o rechazos absolutos y de incapacidad de llegar a acuerdos. En tal caso, la relación puede traducirse en agudización de las cuestiones existentes, en la aparición de problemas nuevos o en la imposibilidad de soluciones.

A continuación, se examinarán las relaciones entre el sindicalismo docente y algunos grupos de problemas de la realidad educativas y las correspondientes políticas públicas.

Las organizaciones y los problemas de la cantidad y distribución social de la educación

El acceso y permanencia de los educandos en el sistema educativo, la extensión y cobertura de éste, la distribución social, geográfica y de género de las oportunidades educativas y los recursos asociados constituyen un ámbito de problemas muy álgidos.

En este orden, las organizaciones de docentes pueden incidir principalmente en dos modos:

1) como importante grupo de presión que demanda ante la sociedad y el Estado la ampliación de la educación, su gratuidad, la igualdad de oportunidades, etc.; las organizaciones han sido y seguirán operando en favor de una mayor asignación de recursos a la educación, especialmente en situaciones de democracia representativa;

2) inversamente, es posible que la capacidad de presión del sindicalismo docente se emplee con fines estrechamente corporativos y que, en un marco de recursos escasos, demanden una distribución de recursos en favor de las remuneraciones y otros beneficios que signifiquen descuidar las asignaciones para edificación escolar, adquisición de textos y materiales, etc.

Por otra parte, la propia expansión de los servicios educacionales se constituye en un factor de fortalecimiento de las organizaciones, en la medida que la expansión implica aumentar los requerimientos de personal docente calificado, lo que favorece un cierto encarecimiento del recurso humano, sobre el cual es más fácil construir o consolidar el sindicalismo. A la inversa, la detención o el retroceso en el crecimiento de los sistemas escolares — como ocurre hoy en Chile — puede crear problemas de desempleo docente que, naturalmente, tienden a debilitar a las organizaciones gremiales.

Por último, en largos plazos, los procesos de expansión educativa — sobre todo si van acompañados de procesos de urbanización — significan cambios en la composición interna del cuerpo docente. Por ejemplo, se altera la proporción tradicional entre profesores primarios y secundarios, en favor de éstos últimos, o entre maestros rurales y urbanos, en favor de éstos. Estas modificaciones, a su turno, inciden en las características de las organizaciones. Dada la tradicional radicalización del magisterio primario, podría esperarse que estos cambios redundaran en una mayor moderación política en el conjunto de las organizaciones. Sin embargo, esto es discutible. En el profesorado secundario parece aumentar también el grado de radicalización, probablemente por el doble efecto de la masificación de ese nivel de enseñanza y de la radicalización en las universidades e institutos en que ese personal se forma.

Las organizaciones y el gobierno y administración del sistema educativo

En este ámbito se encuentran los problemas del rol del Estado y del sector privado en la educación, de la organización y funciona-

miento del aparato público de educación, de la concentración o descentralización del poder y de la administración, de la eficiencia de la gestión, las modalidades de financiamiento de los servicios, etc.

Las organizaciones, como ya se dijo, tienden a manifestarse fuertemente en favor de la intervención del Estado en la gestión del sistema y en el mantenimiento de escuelas y, por tanto, se oponen a la participación del sector privado o la condicionan muy estrechamente. Tras esta posición parecen moverse lógicas diversas: probablemente, la inercia de continuidad de las viejas propuestas liberales y laicas, a cuya inspiración se debe la existencia de la escuela pública; alguna influencia estatizante del marxismo ortodoxo; una democratizadora que se opone doblemente a las connotaciones elitistas que ha tenido la enseñanza privada y a las connotaciones mercantil-lucrativas que a veces asume, etc.

La adhesión o defensa del rol del Estado parece estar llevando al sindicalismo docente a una oposición o al menos desconfianza hacia la descentralización del sistema. Hay una tendencia a juzgarla como una forma de debilitar al Estado nacional, teniendo en cuenta que, a menudo, la descentralización se ha intentado en términos tales que daña los intereses corporativos del magisterio, como ocurre con la descentralización privatizante que tiene lugar en Chile (Hevia y Núñez, 1989).

Respecto a la gestión del sistema, las organizaciones tienden a reivindicar la democratización de la administración, se muestran claramente opuestas al autoritarismo y al burocratismo y exigen la participación decisiva de los docentes en el manejo de la educación a todo nivel. Por otra parte, se observa en ellas desconfianza hacia los enfoques y técnicas modernas de planificación y de gestión, porque las asocian a la dominación cultural o porque las perciben como una amenaza a su propio status, ya que tras las racionalizaciones suelen venir rebajas salariales, despidos, sobretrabajo, etc.

Las organizaciones y los problemas pedagógicos

En este ámbito cabe ubicar los problemas relativos a los fines y objetivos de la educación, al carácter y la orientación del currículo, a los métodos de enseñanza y las normas de evaluación, a los rendimientos en el aprendizaje y las dificultades correspondientes, a la relevancia o pertinencia de los programas, etc.

Comparativamente, el sindicalismo docente ha sido más débil en su preocupación respecto a este campo de problemas. En general, ha sostenido posiciones críticas respecto al discurso y a las normas pedagógicas oficiales. Pero su crítica parece tener más fundamentos ideológicos que empírico-científicos. Podría decirse que las organizaciones de docentes, en términos gruesos, han ignorado los aportes de la investigación educativa, sea por desconfianza hacia un supuesto carácter tecnocrático de ésta, sea por la dificultad de la propia investigación para hacerse accesible y comprensible a actores sociales como el magisterio y sus organizaciones.⁵ Por lo mismo, el sindicalismo ha sido más débil aún en materia de propuestas pedagógicas alternativas.⁶

Un aspecto que merece mayor investigación es el de la participación de los gremios de maestros en las reformas educativas. El tema puede ser visto desde el ángulo del espacio que los propios mecanismos de las reformas han abierto para concitar una participación creativa y respetada de parte de las organizaciones. Muchas reformas se han generado y ejecutado al margen del sindicalismo docente o han establecido formas muy limitadas de consulta. A menudo, los docentes y sus organizaciones han sentido las reformas como iniciativas extrañas y, pasado algún pasajero entusiasmo por ciertas innovaciones, tienden a mantener las prácticas educativas tradicionales. Existen casos en que, por razones político-ideológicas y/o relativas a aspectos de empleo, las organizaciones de docentes se han opuesto y hasta han contribuido fuertemente al fracaso o abandono de las reformas.⁷

Las organizaciones y las prácticas pedagógicas

Como una parte especial de los problemas educacionales está lo relativo al rol de los docentes en los procesos educativos, a su inci-

5. En Colombia se da un interesante proceso de colaboración entre grupos de investigadores sociales y educacionales y la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). Por otra parte, la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza (UCOTP-CMOPE) apoya el desarrollo de la dimensión pedagógica en sus entidades miembros en la región y emplea al respecto el aporte académico del PIIE, de Santiago de Chile.

6. Una experiencia histórica que hace excepción es examinada por Roddick (1977) y Núñez (1988).

7. Para el caso de la Reforma peruana de 1972, ver Pezo y otros (1981); C. Tibi (1978) y L. Damián (1981).

dencia en la configuración de las prácticas pedagógicas y a los procesos de formación y de perfeccionamiento de docentes. Todos estos problemas tienen como centro el desempeño de los educadores en el aula y en la escuela, que es ámbito en que, en rigor, se juega la cuestión capital de la calidad de la enseñanza.

En este terreno también existe una omisión o debilidad en la preocupación de las organizaciones de educadores. Probablemente el carácter de las organizaciones tenga influencia sobre el grado de dicha preocupación. Las de carácter "profesional", en principio, deberían manifestar un más alto compromiso con esta temática, el que debería ser más bajo en las "sindicales".

No obstante, hay algunas tendencias y propuestas destinadas a potenciar el papel de las organizaciones en relación con la configuración del rol docente (Vera, 1988), de manera que éste avance en el sentido de una plena profesionalización, para favorecer prácticas pedagógicas no autoritarias y facilitadoras de un aprendizaje no dependiente. Una de las experiencias en este sentido es la política de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), que promueve un "movimiento de renovación pedagógica" entre las bases del magisterio de ese país (Mejía, 1987).

Otra contribución posible del gremialismo docente es la oferta de oportunidades de perfeccionamiento en el cuadro de las propias organizaciones, sea para suplir las deficiencias del sistema oficial o para presentar orientaciones, contenidos o metodologías alternativas y convertir al perfeccionamiento en una herramienta que realmente contribuya a la modificación de las prácticas educativas (Vera, 1988). Diversas organizaciones realizan acciones en este sentido, algunas esporádicas, otras sistemáticas y más amplias.*

Las organizaciones y las condiciones de empleo y de trabajo de los docentes

En este ámbito se incluyen las condiciones de empleo (remuneraciones, jornadas de trabajo, ingreso a la ocupación, estabilidad, carrera, escalafón, derechos y obligaciones de los educadores, etc.) y

* Es el caso de la experiencia del Instituto de Perfeccionamiento y Capacitación del Colegio de Profesores de Chile, con sus cursos sistemáticos y sus escuelas de temporada.

las condiciones de trabajo (carga horaria, carga de alumnos por docente, condiciones higiénicas, disponibilidad de materiales y equipos, situaciones de aislamiento geográfico, etc.). Además de un problema laboral, susceptible de abordar en términos de justicia social, se trata de un problema educacional, por las evidentes relaciones entre las referidas condiciones y el rendimiento del proceso de enseñanza y aprendizaje.**

Las implicaciones laborales de este tema hacen de él un terreno privilegiado de la actuación de las organizaciones de educadores. Los intereses corporativos de los docentes, representados por sus sindicatos, pueden coincidir con los intereses del desarrollo y mejoramiento de la educación. Bien orientados sus esfuerzos, en este ámbito las organizaciones de docentes son un fuerte contribuyente al avance de la educación y a la superación de sus problemas cualitativos más álgidos. No obstante, de hecho ocurren divergencias o conflictos. Hay momentos o situaciones en que demandas excesivas o irrealistas de las organizaciones sindicales entran en contradicción con los esfuerzos gubernamentales por optimizar la educación. Frecuentemente, por otra parte, políticos y planificadores no consideran la importancia del factor humano en el cambio educativo y apuestan el mejoramiento de la base material o de las tecnologías de la educación, o a las reestructuraciones orgánicas, sin esforzarse por superar sustantivamente las condiciones de empleo y de trabajo de los educadores, ni menos tomar en cuenta los factores psico-sociales y emocionales asociados al desempeño de la docencia. Se crean así condiciones para una perpetuación de lo que podría denominarse la "cuestión salarial" y el conflicto sindical docente, con efectos negativos sobre la calidad de la educación.

Las organizaciones y las políticas públicas hacia la educación

Los problemas educacionales antes referidos suponen las correspondientes políticas públicas orientadas a su solución; sin embargo, en este apartado, la referencia es a la *generación, aplicación y evaluación* de las políticas como "uno" de los problemas de la realidad educativa.

** Uno de los escasos estudios es el de E. Ballón, C. Pezo y L. Pelrano (1979). Un estudio clásico al respecto, aunque desactualizado, fue el de Carmen Lorenzo, publicado por Unesco/Oreale en los años 60. En un marco más amplio, se examina la situación del maestro en las siguientes dos investigaciones cualitativas: Teresa Tovar (1989) y J. Subirats e I. Nogales (1989).

Las deficiencias, limitaciones o inadecuaciones de la educación en nuestros países no se resuelven sólo por carencia de políticas públicas adecuadas, sino a menudo por la forma cómo dichas políticas se formulan, se llevan a cabo y se evalúan o estudian.

Involucrados con este problema se encuentran algunos estructurales como el carácter de los Estados latinoamericanos. La participación de las organizaciones de educadores es parte del problema indicado. La forma cómo se realiza esa participación y el carácter de la misma no sólo dependen de los espacios o posibilidades que entregue el Estado y la relación estructural de éste con la sociedad civil. Dependen de la naturaleza de las organizaciones y de su inserción en el sistema político.

Organizaciones de docentes y políticas educacionales: un nuevo campo de estudio y de intervención

La gravedad de los problemas educacionales que afrontan los países latinoamericanos y la exigencia de políticas públicas que favorezcan la extensión de la educación, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y una distribución democrática de la misma, requieren que un factor tan importante como la presencia y la acción de los sindicatos docentes se consolide como contribuyente de la resolución de tales problemas.

Se necesitan políticas públicas que reconozcan efectivamente la importancia del "recurso humano" docente, en todas sus dimensiones y no solamente en la dimensión técnica. Los docentes no son una mera pieza intercambiable o manipulable en el armado de modelos tecnológicos de educación. Los docentes son seres humanos con necesidades básicas; a menudo ellos o ellas son jefes de familia. Son ciudadanos y algunos son militantes políticos. Obviamente poseen una subjetividad que incide fuertemente en sus desempeños ocupacionales. Son objeto de normativas y programaciones, pero poseen una capacidad de procesarlas a su modo, a partir de sus temores, motivaciones, prejuicios y concepciones de la práctica educativa. En medio de todas estas dimensiones e identidades de los docentes, se sitúa su pertenencia a organizaciones gremiales y más allá de la adscripción individual agregada tienen vida propia las organizaciones representativas de los docentes. Las políticas públicas y la planificación educacional deben tener en cuenta esta realidad.

Es indispensable una participación creadora y constructiva de los docentes y de sus organizaciones en los esfuerzos para resolver los obstáculos al mejoramiento de la calidad y al logro de equidad en la educación. Ello supone que se reconozcan los derechos de los educadores y que se respete la legitimidad, representatividad y autonomía de sus organizaciones sindicales y profesionales. Es indispensable, por otra parte, que los sindicatos docentes permitan o favorezcan la "gobernabilidad democrática" de los sistemas educativos y se desarrollen como factores positivos y responsables del mejoramiento de la educación.

Políticos y administradores, por una parte, investigadores y planificadores, por otra, y dirigentes y militantes sindicales de la docencia, por último, deberían reconocer en sus correctos términos la realidad problemática del sindicalismo magisterial y de sus implicaciones con los problemas educacionales y las políticas estatales elaboradas al efecto.

Es necesario que políticos, planificadores y administradores comprendan la naturaleza de las organizaciones de los docentes y las lógicas que presiden su actividad.

Se requiere que la investigación educacional reconozca la existencia del actor docente, que considere a sus organizaciones representativas y el papel social de éstas, y que se adentre en las múltiples y no siempre visibles vinculaciones con los problemas educativos y con los esfuerzos para su solución.

Los dirigentes y militantes gremiales del magisterio deben ser apoyados para que enriquezcan, refinan o rectifiquen su conocimiento empírico o su sentido común sobre el sindicalismo y sobre los problemas de la educación, para que tomen distancia y objetiven el papel del mismo. En otros términos, es necesario aportarles nuevos marcos de comprensión acerca de la inserción social, política y educacional de sus organizaciones y respecto a las consecuencias de su accionar respecto a la extensión, mejoramiento o transformación de la educación.

Una mirada a la preocupación académica sobre el referido tema permite concluir en la necesidad de más y mejor investigación, más específica, sobre el sindicalismo docente y sobre sus implicaciones para la educación. Es necesario constituirlo en objeto de investigación. No basta describir el tipo, tamaño, estructura y naturaleza de las organizaciones existentes o las históricas. Hace falta situarlas en su trama de relaciones. Es necesario comprender las racionalidades que inspiran su construcción y desarrollo. A partir de ello, es posible

indagar sobre sus efectos en la problemática educativa y, a su turno, sugerir cursos de acción, sugerencias que deberían ofrecerse no sólo a autoridades, planificadores o administradores sino también a los responsables sindicales y a los educadores por ellos representados.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- APPLE, Michael W. Relações de classe e de gênero e modificações no processo do trabalho docente. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 60, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1987.
- ARROYO, M.G. Operários e educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira? *Educação e Sociedade*, 2(5), 1980.
- BALLON, E.; PEZO, C. y PEIRANO, L. *La condición del maestro en el Perú*. Lima, Desco, 1979.
- . *El magisterio y sus luchas, 1885-1978*. Lima, Desco, 2.ª ed., II parte, cap. I, 1981.
- BRUSCHINI, C. y AMADO, T. Estudos sobre mulher e educação: algumas questões sobre o magistério. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 64. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1984.
- CASAS, L. Damián. *El magisterio peruano en la reforma educativa — estudio evaluativo: 1972-1980*. Lima, Inide, 1981.
- COSTA, R. da S. y otros. A mobilização dos agentes educacionais do sistema estadual — breve histórico. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 41, p. 52, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1982.
- FLORES, E.S. *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*. México, Cinvestav/IPN, Departamento de Investigaciones Educativas, 1984.
- GOMEZ-BUENDIA, H. y LOSADA-LORA, R. *Organización y conflicto: la educación primaria oficial en Colombia*. Ottawa, CIID, 1984.
- EVIA, R. y NUÑEZ, I. Crisis en la relación centralismo-descentralización educacional en América Latina. En: *Sindicalismo docente, Estado y educación en América Latina*. Santiago, PIIE/CMOPE, Informe de Seminario, 1989.
- MEJIA, M.R. *Movimiento pedagógico — una búsqueda plural de los educadores colombianos*. Bogotá, Cinep, 2.ª ed., 1987.
- MORGENSTEIN, Sara. Transición política, práctica educativa y formación del profesorado. *Revista de Educación*, n.º 284, Madrid, 1987.
- NUÑEZ, I. *Las organizaciones del magisterio chileno y el estado de compromiso, 1936-1973*. Santiago, PIIE (Estudios), 1982.
- . *Gremios del magisterio — setenta años de historia, 1900-1970*. Santiago, PIIE, cap. I, 1986.
- . *El trabajo docente — dos propuestas históricas*. Santiago, PIIE, 1987.
- . *El trabajo docente en los proyectos globales de cambio educativo, 1940-1973*. Santiago, PIIE, 1988.
- . *Organizaciones de maestros y las políticas educacionales en América Latina*. En NUÑEZ, I. y VERA, R., *Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*. Santiago, PIIE, 1988.

- OLIVEIRA, R.P. Professorado e sindicato: do sacerdote ao trabalhador assalariado. En FISCHMANN, R. (coord.): *Escola brasileira: temas e estudos*. São Paulo, Atlas, 1987.
- PELAEZ, G. *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- PERALVA, A.T. E os movimentos de professores da rede pública? *Cadernos de Pesquisa*, n.º 64, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988.
- PEREZ, L. y otros. *La educadora primaria: autopercepción de sus roles como maestra y mujer*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1985.
- PIIE. *La organización social del sector docente — problemas y perspectivas*. Santiago, Informe de Seminario, 1986.
- RODDICK, J. *The radical teachers — the ideology and political behavior of a salaried "middle class" sector in Chile — 1920-1935*. Tesis de Doctorado. University of Glasgow, 1977.
- SUBIRATS, J. y NOGALES, I. *Maestros, escuelas y crisis educativa: condiciones del trabajo docente en Bolivia*. Santiago, Unesco/Oreale, 1989.
- TIBI, Claude. *History and characteristics of the educational reform in Perú*. Paris, Unesco/IIIEP, 1978.
- TOVAR, Teresa. *Ser maestro: condiciones del trabajo docente en el Perú*. Santiago, Unesco/Oreale, 1989.

¿DE QUE HABLAMOS CUANDO HABLAMOS
EN EDUCACION?

Juan Eduardo García-Huidobro
Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)
Santiago — Chile

PRESENTACION

Pretendo compartir con Uds. algunas reflexiones que buscan relacionar nuestra forma de pensar y hablar de educación con el tema de la calidad de la educación.* En el texto original se enfrenta el tema desde tres ángulos:

Primero: examinando el desarrollo de la investigación educacional en América Latina, se concluye que ha predominado una visión estructural, macroproblematizadora, y que sólo muy recientemente la investigación ha comenzado a ocuparse de los procesos educativos en sí mismos, ingresando a la escuela, a la sala de clases, y tratando de entrar en la "caja negra" del enseñar y del aprender .

Segundo: Se pasa revista a los marcos conceptuales de la investigación socio-educativa en América Latina y se concluye que se ha recurrido a una "importación" de teorías en la que se ha acogido

* Esta exposición se basa en una ponencia más larga presentada recientemente en Brasilia: García-Huidobro, J. E. *Investigación educacional en América Latina: algunas reflexiones sobre su desarrollo y sus marcos conceptuales*. Ponencia presentada al Seminario Latinoamericano de Institutos de Pesquisas em Educação, organizado por INEP/MEC, 17 al 20 de octubre de 1988.

preferentemente a aquellas teorías menos aptas para examinar los procesos educativos a nivel micro y que, por lo tanto, no hay una acumulación teórica que facilite el pensar, hablar e investigar la calidad de la educación.

Tercero: El tercer ángulo es el que voy a exponer ahora ante Uds. y trata de mostrar la misma idea recurriendo al modo como hablamos cotidianamente de la educación.

El interés que nos lleva a revisar las conceptualizaciones a través de las cuales nos acercamos al fenómeno educativo es el supuesto de que esos marcos conceptuales en uso favorecen unas formas particulares de tematización de la problemática educativa y de sus relaciones con otros dominios como el de las relaciones entre educación y pobreza, entre educación y desarrollo, etc. y, al mismo tiempo, ocultan otras miradas y problemas. En suma, la pregunta es por los juicios (o prejuicios) e interpretaciones, por los contextos conversacionales, en los cuales y a partir de los cuales se están constituyendo los problemas y las interrogantes relativas a los problemas educativos.

I. ¿DE QUE HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE EDUCACION?

Partamos de una constatación fácil de mostrar y que es paradójal. El aprecio por la educación es y ha sido enorme de parte de todos los actores involucrados, pero este aprecio no descansa en una definición clara de lo que es educación. En torno a ella se hacen promesas, peticiones, se tejen diversos compromisos, pero sin que esto signifique ningún consenso sobre lo que la educación verdaderamente es. Más aún, se podría llegar a postular un "vaciamiento" de sentido de la educación. Predomina, así, una forma de pensar la educación que no ha penetrado en la especificidad del hecho educativo para, desde ahí, pensar sus potencialidades sociales y sus posibles aportes, sino que ha valorado la educación en abstracto. Hay varias maneras de hacer patente este vaciamiento de sentido (Zúñiga, 1988):

a) En primer lugar es interesante observar *cómo hablamos cotidianamente de la educación*, cómo decidimos que una persona posee o no posee educación, qué esperamos de la educación. Consideramos educado a quien pasó por la escuela, por la universidad, a quien posee un título de postgrado. A nivel individual o familiar, casi siempre la motivación para educarse descansa en el hipotético valor de cambio

que la educación puede tener en el mercado ocupacional o profesional. Suele estar ausente la consideración de los frutos directos y propios que la educación puede ofrecer en productividad, en calidad de vida, en competencias para la acción cotidiana individual o colectiva; en otros términos no se considera su valor de uso. Tanto en la demanda como en la oferta relativa a educación el tema es "más" servicios educativos y no tal tipo de educación para resolver tales problemas o lograr tales destrezas.

Es posible sugerir que esa forma de ver la educación y de hablar de ella tuvo sentido, pero ha dejado de tenerlo (de acá el término "vaciamiento"). Siguiendo a Bourdieu podemos afirmar que, en las sociedades actuales, la educación entrega capital cultural a través de dos formas: en el estado institucionalizado, como es el caso de los títulos escolares y en el estado "incorporado" bajo la forma de disposiciones durables (hábitos). "El capital cultural en estado institucionalizado otorga un reconocimiento institucional y permite el intercambio de educación por capital económico, garantizando el valor en dinero de un capital escolar determinado. Pero, en una situación en la cual el sistema escolar es cada vez menos capaz de asegurar por sí mismo el acceso al poder económico, debido al fenómeno de la inflación de los diplomas, el título no lo es todo, y es aquí donde el capital cultural en estado incorporado es importante" (Carmen García, 1987:104-105).

b) Otro modo de captar el modo habitual de pensar la educación es examinar los "indicadores" que solemos usar en los diagnósticos y en las estadísticas educacionales, para determinar cómo está y cómo evoluciona la educación en un país. En ellos se mira la educación como un "sistema" y se examina el comportamiento de este sistema en términos del número de personas que atiende, el tiempo durante el cual las atiende y el recorrido que los usuarios (para el caso, los alumnos) realizan dentro del sistema. Lo que no se expresa en estos indicadores es el carácter, el sentido y la calidad de la atención recibida en el sistema educativo, como tampoco se expresa lo que les pasa a estos usuarios, qué aprenden, qué competencias adquieren. La forma en la cual los datos estadísticos dan cuenta de los niveles educativos es externa al fenómeno que se está midiendo. Fuera del caso del analfabetismo, no se mide la adquisición o carencia de determinadas destrezas culturales, sino que se mide años de escuela (tiempo de exposición al servicio educativo). Menos aún se sabe sobre la relevancia

de los aprendizajes, supuestamente adquiridos para los alumnos y para la sociedad.*

c) Si examinamos los llamados *indicadores cualitativos*, observamos una situación parecida; ellos concentran su atención en la relación de cercanía o lejanía del servicio realmente existente, respecto a un servicio supuestamente ideal, pero tampoco acá la idea de "calidad" implica adentrarse en el corazón de lo educativo: el problema de las competencias realmente adquiridas. Los indicadores cualitativos se refieren, más bien, a la cantidad de recursos humanos y materiales que el sistema posee para funcionar.** Hemos dicho que uno de los desafíos mayores que enfrenta hoy la investigación educacional es lograr ocuparse del problema de la calidad de la educación. Esto es difícil y la dificultad es profunda, pues se relaciona con la tradición dominante de hacer ciencia. Acostumbramos a evadir la dimensión axiológica, propia de la pregunta por la calidad, hablando de la calidad a través de la cantidad, reduciéndola a indicadores cuantitativos, o atendiendo sólo a aspectos formales. Quedan fuera de estas miradas las preguntas por el sentido de las cosas "para el hombre",

* Tenemos así, muy someramente, indicadores que dicen relación con:

a) El ingreso al sistema; hablamos acá de la matrícula (número de alumnos atendidos, por niveles y modalidades) y de la cobertura (porcentaje de la población de una determinada edad que está incorporado al sistema).

b) El funcionamiento del sistema (su eficiencia interna) se expresa habitualmente en los siguientes indicadores: retención y deserción; promoción, repetición, retraso escolar.

c) Finalmente el rendimiento del sistema se mide a través del nivel educativo alcanzado por los que egresan o más en general por la población del país o la PEA. En esta situación de egreso nos encontramos con un solo indicador (índice de alfabetización — analfabetismo) que muestra algo sobre un logro esperable de la escuela, los restantes (educación básica incompleta, básica completa, media incompleta, media completa, estudios superiores...) no se comprometen con determinados logros, simplemente señalan el número de cursos que el alumno logró aprobar.

** Suele usarse como indicadores cualitativos, entre otros, los siguientes:

— gasto en educación (su evolución, a qué proporción del gasto fiscal corresponde).

— calidad de la infraestructura: locales escolares, existencia de material didáctico, de textos escolares...

— situación de los docentes: titulación, años de experiencia.

— número de alumnos por curso.

— magnitud de la asistencialidad estudiantil: alimentación escolar, becas, etc.

por la sociedad que queremos, por la vida que esperamos vivir y ofrecer a otros (Demo, 1985 e 1987).

d) El *análisis social y económico* del sistema escolar, que relaciona la educación recibida por los sujetos con otras dimensiones de su ubicación en la sociedad, trabaja también con una relación muy externa a lo propiamente educativo y opera en el supuesto de que el servicio recibido es homogéneo y, por tanto, medible en cantidad de años cursados. Así, preocupa a estos análisis la comparación entre el tipo de empleo y la cantidad de educación recibida, para lo cual se establece el nivel educativo de los distintos estratos ocupacionales. Desde la perspectiva de lo que se puede obtener de la educación se advierte hoy un consenso de los analistas en el hecho que se ha venido llamando "devaluación de la educación"; la que consiste centralmente en que los individuos sacan menos provecho económico ahora que antes por el hecho de estar educados... Desde un punto de vista social se relaciona la educación con la estratificación social. Preocupa, en esta perspectiva, la educación como mecanismo de selección social y se estudia la distribución social de la educación llegándose a establecer índices de igualdad/desigualdad según la cantidad de educación recibida (años de escolaridad) y el costo de ese servicio, para los distintos sectores sociales. Veamos antes que sólo muy recientemente empiezan a aparecer estudios que se adentran en la calidad pedagógica de la educación que reciben los niños de distintos estratos sociales, pero no se ha llegado todavía a establecer un lenguaje adecuado y compartido que permita coordinar acciones para enfrentar estos problemas.

e) A nivel de las decisiones económicas que se toman en relación a la educación, se advierte una tendencia a la inercia, que es resultante de la carencia de una visión específica sobre el problema. La valoración social compartida respecto a la educación hace que ningún decisor se atreva a bajar muy drásticamente los presupuestos educacionales; pero quien quisiese aumentarlos carecería de argumentos específicos para sostener su posición. Una ilustración de lo que trato de decir puede ser la siguiente: existe hoy un creciente consenso acerca de la necesidad de superar el discurso liberal que postula una oferta igual para niños supuestamente iguales e ir hacia una diferenciación de las escuelas mediante la implantación de mecanismos de discriminación positiva en favor de las escuelas que atienden a los pobres del campo y de la ciudad; sin embargo, no se tiene un conocimiento suficiente de los mecanismos de enseñanza-aprendizaje que permita proponer con claridad cuáles deberían ser estos mecanismos.

f) El funcionamiento cotidiano del sistema educativo y concretamente lo que sucede a nivel de las escuelas que atienden a los niños de sectores populares desdice las declaraciones sobre el valor y la importancia de la educación realizadas a nivel político. Ejemplos hay muchos: quienes enseñan en dichas escuelas son los que tienen menor experiencia; quienes tienen a su cargo los puntos críticos (enseñanza de lecto-escritura, por ejemplo) son los que se inician como docentes; a la escuela popular se le suele recargar de tareas extraeducativas ligadas a la salud, a la alimentación, etc. en desmedro de su tarea específicamente educativa.

II. PISTAS PARA GENERAR UN MODO ALTERNATIVO DE HABLAR DE EDUCACION

Frente a esta crisis conceptual se hace necesario reubicar nuestro pensamiento acerca de la educación. En concreto quisiera poner en común dos pistas que pueden guiarnos en esta búsqueda:

a) Parece posible explicar, al menos en parte, el modo dominante e inespecífico de hablar de la educación como consecuencia de un modo igualmente poco específico de pensar el aprendizaje y el conocimiento. En nuestra tradición, el conocimiento humano consiste en componer y refinar "teorías". A su vez, esas teorías constituyen representaciones de la realidad, las que nos ilustran acerca de los elementos que componen un fenómeno y de las relaciones de estos elementos entre sí. Así puestas las cosas, el problema de la enseñanza es simple: se trata de lograr una transmisión adecuada de esas teorías, a partir de lo cual se supone que los oyentes poseerán una descripción precisa del mundo que podrá ser "aplicada" efectivamente en la acción individual y social. Siendo las cosas así la enseñanza y el aprendizaje dejan de ser problemáticos y lo importante es asegurar la existencia de instituciones especializadas en las cuales estas actividades puedan ejercerse.

Hoy aparecen nuevas concepciones del aprendizaje — pienso en las conceptualizaciones de Fernando Flores y de su equipo — que insisten en que conocer no consiste en poseer una buena teoría acerca de un fenómeno, sino que conocer es tener éxito con nuestras acciones en un ámbito determinado. El "saber" es un juicio que hace alguien que habla sobre la efectividad de las acciones que realiza otro. Aprender, entonces, es llegar a ser efectivo en la acción en un ámbito deter-

minado. La efectividad en la acción está basada en distinciones lingüísticas que hacen posible la acción. Estas distinciones lingüísticas son inventadas por los seres humanos en conversaciones; ellas no reflejan la realidad, sino que especifican ámbitos de acciones para los seres humanos. "Las palabras no son etiquetas para objetos del mundo. Las palabras son usadas por los seres humanos, hablando y escuchando, para hacer distinciones juntos con el fin de coordinar sus acciones." Los seres humanos inventan distinciones para sus conversaciones para la acción, "para hacer posibles sus peticiones y promesas".* Explicítamente se nos propone una concepción alternativa de conocimiento: aprender, adquirir conocimientos, es llegar a ser un experto en un lenguaje; el conocimiento, entonces, está basado en la destreza en el manejo de las distinciones lingüísticas que hacen posible las acciones humanas.

Ahora bien, pensar la educación según esta emergente visión del aprendizaje tiene muchas consecuencias. Tal vez la principal de ella es que la escuela no puede desentenderse de la efectividad que el aprendizaje que ella pretende producir tenga en la acción. Por el contrario, pasa a tener que entender como su responsabilidad la producción de competencias efectivas y de todas las habilidades relacionadas: enseñar a pensar; consecución de destrezas lingüísticas, para actuar en diversos ámbitos de acción; practicar para adquirir sucesivos niveles de competencias en el nuevo ámbito, etc. También otras preguntas más específicas cobran nuevo sentido; el interrogante por la efectividad de la educación como recurso para superar la pobreza no puede obtener como única respuesta una apuesta "por" la educación sino que debe ser respondido señalando, en la vida de los pobres, los dominios de acción en los cuales la educación puede ser relevante y mostrando la posibilidad concreta de una educación orientada al desarrollo de competencias para la acción en esos dominios.

b) Siempre la práctica social antecede a su conceptualización. Como otra pista para repensar la educación quisiera sugerir la posibilidad de prestar especial atención a lo que se ha vivido y se está viviendo en muchos programas de educación no formal de adultos. De hecho en ellos ha predominado una concepción de la educación que privilegia la consideración de los educandos como agentes sociales

* He utilizado un texto inédito de Fernando Flores sobre educación. Ideas parecidas y la fundamentación filosófica de su concepción pueden verse en: Winograd y Flores (1986) y en Echeverría (1988).

y se liga a la resolución de sus problemas individuales y colectivos. Estas experiencias han logrado mostrar nuevos espacios de acción educativa, que se sostienen y valoran por la efectividad de sus aportes para mejorar la calidad de la vida de los participantes en ellas (García-Huidobro, 1988).

CONCLUSION*

Para concluir, retomemos el desafío central que hemos estado trazando para el presente de la investigación educacional latinoamericana.

Hemos interpretado la crisis actual de la educación señalando que el que la educación no haya sido suficientemente eficaz no es algo que pueda considerarse como el resultado de un atributo inherente a la propia educación, sino tan sólo de la particular manera cómo la realizamos. En otras palabras, es posible salir de la crisis si logramos plantearnos con seriedad el tema de una educación de calidad.

Hacer un aporte en esta dirección, desde la investigación, requiere no sólo reexaminar la educación, sino también los marcos conceptuales con los que solemos pensarla e investigarla.

Provisoriamente, para avanzar en esa dirección, se ha postulado la necesidad de construir una perspectiva de análisis que interroge el quehacer educativo desde las competencias sociales que genera. En concreto se postula que la educación debe ser evaluada (y eventualmente reevaluada) según su capacidad de incrementar nuestras competencias en la acción. En otros términos, nos hemos acostumbrado a considerar "educado" a quien logró permanecer un determinado número de años en la escuela; decimos que alguien "sabe" cuando es capaz de repetirnos el discurso que oyó en la escuela...; quisiéramos proponer otra mirada según la cual el que sabe es quien es capaz de desenvolverse bien en algún dominio de acción, sea éste gasfitería o filosofía.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

DEMO, Pedro. *Pesquisa educacional na América Latina e no Caribe. Tentativa de síntese e de discussão crítica*. Brasília, IPLAN/IPEA, 1987.

* La conclusión está tomada literalmente del trabajo mayor del cual saqué mi exposición.

DEMO, Pedro. Qualidade e representatividade da pesquisa em educação. En: *Cadernos da Pesquisa*, San Pablo, n.º 55, noviembre, 1985.

ECHEVERRIA, Rafael. *El buho de Minerva. Introducción a la filosofía moderna*. Santiago, PIIE, 1988.

GARCIA G., Carmen. *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socio-educativa*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos, 1987.

GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. *El discurso pedagógico de las experiencias de educación popular*. Santiago, Cide, 1988.

VERGARA, Carlos. *Desigualdad social y sistema escolar. Una relación problemática en el Chile de hoy*. Santiago, Sur, 1988 (dactilo).

WINOGRAD, T. y FLORES, F. *Understanding computers and cognition*. New Jersey, Ablex Pub. Corp. 1986.

ZUNIGA, Luis. *La educación como componente de la política social: pobreza y relevancia de la experiencia educativa*. Santiago, Cide, 1988.

LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA
EDUCATIVO Y EL PROBLEMA DE LA
EQUIDAD SOCIAL:
ANTECEDENTES PARA EVALUAR LA
CALIDAD DE LA EDUCACION BASICA
SUBVENCIONADA

Viola Espínola H.
Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)
Santiago — Chile

Introducción

Entre las estrategias más globales y ambiciosas para el mejoramiento de la calidad de la educación se menciona la descentralización de los sistemas educativos, así como el aumento de la gestión privada en educación. Tanto la descentralización como la privatización estimularían la participación de la comunidad y la competencia entre establecimientos, factores que, se sostiene, contribuyen a regular la calidad de la oferta educativa.

En Chile, el interés por mejorar la calidad de la educación que se entrega en el país se menciona entre los objetivos centrales de la reforma al sistema educativo que se implementa en 1981, bajo el gobierno militar. Dicha reforma es impulsada por sectores políticos neoliberales, quienes entienden que la economía tiene un rol central en la regulación de los procesos sociales y los servicios públicos. Las medidas que introducen modificaciones al sistema educacional se llevan a cabo en condiciones políticas tales, que permiten la implantación de un modelo que prácticamente no se modifica respecto a su inspiración original.¹ No se consulta a los sectores técnicos en edu-

1. Los antecedentes del modelo educativo propuesto por la reforma son económicos y se encuentran entre los postulados de la "economía social de

cación ni a los actores y responsables directos de la transmisión educativa, se ejerce un control centralizado de la información que se entrega a la opinión pública, y se acallan las protestas del magisterio.

A siete años de iniciado el proceso de reforma, ya se cuenta con algunos resultados que es posible evaluar en términos de la calidad educativa que se entrega en el sector gratuito subvencionado. Ellos cuestionan el modelo neoliberal impuesto en la medida que muestran no sólo que los mecanismos implementados para mejorar la calidad no han actuado en el sentido previsto, sino que, además, la prevalencia de la racionalidad económica en educación contribuye a profundizar la desigualdad.

Aquí se entregan antecedentes que permiten evaluar los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre algunas dimensiones de la calidad de la educación gratuita, y evaluar la gestión privada comparando los niveles de calidad entregada en escuelas municipales y particulares subvencionadas. En primer lugar se describen las medidas más importantes en relación a la educación básica, luego se analizan algunos de los resultados producidos por los mecanismos en los que descansan las mayores expectativas de la reforma, como son el sistema de entrega de recursos, la competencia entre establecimientos y la participación de los padres. Finalmente, se compara las prácticas escolares en escuelas municipales y escuelas particulares, para terminar con una discusión de los aspectos que nos parece pueden aportar para la formulación de políticas más realistas de mejoramiento de la calidad.

Este artículo comprende no sólo un análisis conceptual de la reforma, sino que se basa en resultados empíricos observados en escuelas básicas gratuitas de Santiago.²

1. LA REFORMA

La reforma del sistema educacional obedece a lo que el gobierno militar ha señalado como una necesidad de aumentar la eficiencia del

mercado", implementados a nivel de las políticas públicas en nuestro país por economistas formados en la escuela de Chicago. Las primeras evidencias de esta concepción de sistema educativo aparecieron en un artículo de Milton Friedman, (1955).

2. Los datos empíricos que han servido como base para este trabajo han sido recogidos en el contexto de dos investigaciones llevadas a cabo en el Cide por la autora, y apoyadas por IDRC, de Canadá, y por Fondecyt, de Chile.

aparato del Estado y de mejorar la calidad de la educación. Los mecanismos a través de los cuales pretende lograr dichos objetivos se desprenden de teorías económicas que asignan al mercado el papel de regular y controlar el funcionamiento de los sistemas. El Estado financia la totalidad de la educación gratuita en el país y establece a través del Ministerio de Educación los estándares técnicos mínimos para los establecimientos escolares, al mismo tiempo que controla que funcionen de acuerdo a ellos. La administración de los establecimientos es delegada a cualquier "entidad educacional privada, oficialmente reconocida como cooperadora de la función educacional del Estado, que posea la organización necesaria para proporcionar en forma gratuita a su alumnado la enseñanza que el Estado determine en sus planes y programas, y cumpla con los demás requisitos que exige la ley para obtener la subvención fiscal".³ Se incluyen bajo la nomenclatura "educación particular gratuita" a todos los establecimientos que reciben aporte fiscal, tanto particulares como municipales. Quedan excluidos, por tanto, los establecimientos particulares pagados, que atienden a aproximadamente el 5% de la población estudiantil en el país.

1. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

1.1. Descentralización

La descentralización pretende reducir la gestión estatal en la educación e incentivar la participación de organismos locales y de la iniciativa particular. La administración de las escuelas fiscales se traspasa a los municipios⁴ y se estimula la creación de escuelas privadas a través de la canalización de fondos fiscales a aquellos establecimientos particulares gratuitos que son oficialmente reconocidos como colaboradores en la función educativa del Estado.⁵ Con esto se institucionalizan los procesos que en diversos estudios sobre la descentralización del sistema educacional chileno se han llamado *mu-*

3. Decreto Supremo n.º 8.144, de 1980, que reglamenta el D.L. n.º 3.476, de 1980, sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza.

4. Ley de Rentas Municipales, D.L. 3.063 de 1979.

5. D.L. 3.476 de 1980.

nicipalización y privatización, respectivamente. La tendencia expresada en las disposiciones que regulan el sistema educacional apunta a la reducción creciente de la participación del Estado y a la privatización de la gestión administrativa del sistema en su totalidad. En este sentido, la municipalización no es más que el primer paso de un proceso que gradualmente aumenta el perfil de "lo particular", adjudicando este carácter incluso a las municipalidades o corporaciones que administren los establecimientos a nombre de estas. Los textos legales emitidos entre 1987 y 1988 ya no distinguen entre administración municipal y administración particular, sino que se refieren en términos genéricos a la "educación particular gratuita".⁶

El sistema de subvenciones, del que hablaremos más adelante, ha resultado muy atractivo para el sector privado, observándose un aumento significativo de las escuelas particulares especialmente en los primeros años de la reforma. Así, el número de alumnos atendidos por la educación particular subvencionada aumentó de 405.000, en 1980, a 832.455 en 1985 (MEP, 1986).

1.2. Asignación de recursos

La educación gratuita subvencionada por el Estado, que antes de la reforma era mayoritariamente fiscal, se compone actualmente de las escuelas municipalizadas y de un creciente sector particular. Se disminuye la inversión total en educación y dentro de este presupuesto ya reducido se aumentan los recursos destinados al sector privado.

Hasta antes de la reforma, el financiamiento fiscal era asignado de acuerdo al presupuesto estimado por los establecimientos en base a la programación anual y a las necesidades surgidas de ésta. La ley de subvenciones que rige a partir de la reforma establece un mecanismo distinto de financiamiento de acuerdo al cual *los recursos que reciben las escuelas dependen de la demanda*. Se fija un subsidio por alumno, el cual es entregado al establecimiento al que ese alumno asista. De esta forma, el monto de la subvención que recibe cada escuela depende del número de estudiantes atendidos.

6. Ver esta evolución en la nomenclatura usada en: D.L. n.º 3.476, de 1980, y luego Ley 18.591, D.O. del 3.1.87, y Ley 18.768, D.O. del 29.12.88.

A nuestro entender, esa nueva modalidad de entrega del financiamiento estatal, controlada por la demanda, es el mecanismo sobre el cual descansan las restantes modificaciones y el que marca la dirección de los cambios observados en las prácticas escolares.

1.3. Uso de los recursos

El sistema de financiamiento se sustenta en la idea de que el éxito en optimizar la relación calidad-costos es lo que permitirá generar los excedentes para la expansión en cantidad de alumnos atendidos o en calidad de la educación impartida. Esto ha sido acompañado de una serie de medidas que permiten disponer libremente de los recursos, y de mecanismos que hacen posible aumentar la rentabilidad del sistema, como por ejemplo el sistema de doble jornada en las escuelas.

Se ha visto que, en las escuelas municipales, se destinan alrededor del 90% de la subvención a sueldos, en tanto en el sector particular este monto varía entre el 40% y el 50% (Varas y Moreno, 1983). En ambos tipos de establecimientos los sueldos consumen la mayor proporción de los ingresos, luego viene el pago del agua, luz y teléfono, y el resto se destina a la adquisición de materiales educativos y de aseo, y a gastos de mantención de la infraestructura. En consecuencia con el carácter de libre mercado del modelo de sistema educacional propuesto, el salario de los profesores también es regulado por las fuerzas del mercado. La defensa tenaz de parte del gobierno por que la contratación de los docentes se hiciera sin más restricciones que las que impone el actual código laboral, puede ser entendida en este contexto como una forma de asegurar la rentabilidad del sistema. Por otra parte, la libertad para administrar el personal en los establecimientos también ha sido defendida desde el sector oficial con el argumento de que la modernización de la educación y la optimización de su calidad sólo era posible eliminando el exceso de profesores, lo cual fue visto como la causa principal del déficit producido a partir de 1983 (Jofré, 1988). Esta libertad, entre otras cosas, es lo que permitió la exoneración masiva de profesores en 1986, y los despidos de profesores excedentes a partir de esa fecha.⁷

7. En marzo de 1987, el Ministerio de Educación estimaba en 6.734 los profesores exonerados en el país, en tanto que el Colegio de Profesores entregaba una cifra de 8.084 *El Pizarrón*, 1987.

2. MEDIDAS TÉCNICO-PEDAGÓGICAS

2.1. Flexibilidad curricular

La flexibilidad curricular es el concepto central entre las medidas pedagógicas que se refieren a la Educación General Básica (EGB) y que están expresadas en el D.L. 4.002.

La flexibilización tiene dos objetivos de diferentes niveles:

- 1) adaptación del currículo a cada región y escuela; y
- 2) adecuación del currículo a las capacidades de los alumnos en cada grupo curso.

Para que tanto los jefes de establecimiento como los profesores de curso puedan realizar las adaptaciones necesarias en las dos dimensiones mencionadas, la normativa les proporciona teóricamente una cierta autonomía y poder de decisión. Sin embargo, las condiciones financieras en que funcionan los establecimientos y la alta jerarquización que organiza los cargos funcionarios limitan en gran medida el uso que se le puede dar a la flexibilidad curricular. En el decreto-ley que fija los objetivos, planes y programas de la EGB, se recomienda, respecto a ciertas decisiones que afectan al plan de estudios, que ellas sean comunicadas a la autoridad educacional inmediatamente superior (título II, art. 13.^o). De igual forma, cuando se trata de decisiones que comprometen a los programas de las asignaturas, se recomienda al profesor o profesora que éstas deberán ser sometidas a la aprobación de la Unidad Técnica del establecimiento, si la hubiere, o del director de la escuela en su defecto (título II, art. 22.^o).

Las disposiciones respecto a los planos y programas para la EGB dejan abierta la posibilidad de adaptar el currículo de acuerdo a ciertas circunstancias que se especifican (MEP, 1984). Con la excepción de las normas que se refieren a Castellano y Matemática, la mayor parte de las veces se menciona explícitamente que las adecuaciones posibles están sujetas a la consideración de los recursos disponibles.

2.2. Sistema de evaluación y promoción

En 1983 se reúnen en un solo cuerpo legal una serie de disposiciones sobre evaluación y promoción que se encontraban dispersas en diferentes textos jurídicos.⁸ No se introducen cambios respecto a

8. Decreto n.º 62 exento, marzo de 1983.

las disposiciones anteriores, puesto que ellas básicamente cumplían con el objetivo de ... "simplificar y dar mayor flexibilidad al sistema".

En 1988 se sustituye el reglamento anterior por otro que elimina la evaluación por conceptos en el primer ciclo de la enseñanza básica generalizando la calificación de acuerdo a la escala de 1,0 a 7,0 a partir de 1.º básico, y aumenta el requisito de promoción desde un 80% de asistencia a un 85%.⁹ Lo fundamental es que se entrega al director un poder de decisión aún mayor que el que tenía respecto a las calificaciones, y reduce consecuentemente uno de los pocos mecanismos de control sobre el proceso pedagógico que los profesores habían mantenido. Se menciona en varios de los artículos de dicho decreto el que "el director del establecimiento educacional decidirá, previo conocimiento de la opinión del Consejo General de Profesores, la planificación, la autorización, o la materia de la cual se trate".

2.3. La Supervisión

Acompañando las reformas al currículum, se pone en funcionamiento una compleja estructura administrativa para que se haga cargo, desde el Ministerio de Educación, de la supervigilancia técnica de todos los establecimientos educacionales que han sido reconocidos por el Estado (SE, 1981). El objetivo del Sistema Nacional de Supervisión es el de controlar la calidad de la educación que se entrega en el país, y apoyar la acción pedagógica en las escuelas (SME-ME).

Existen en este servicio los supervisores y los inspectores. Los supervisores son los encargados de visitar periódicamente las escuelas para revisar los libros de clase, las evaluaciones y planificaciones, y las instalaciones y servicios. La función que ejercen es la de controlar que las escuelas trabajen de acuerdo a la normativa, con lo cual se asegura que el sistema escolar funcione, por lo menos, de acuerdo a los niveles mínimos que la flexibilidad curricular establece. Los inspectores son los encargados de fiscalizar la asistencia a los establecimientos. En base a este cálculo de la asistencia se determina el monto de la subvención que se le asignará al establecimiento. Cualquier discrepancia entre asistencia declarada y real es sancionada, lo que hace muy ingrata la visita de este funcionario en los establecimientos.¹⁰

9. Decreto Exento de Educación n.º 146/26.8.88.

10. Frente a la práctica bastante habitual de "inflar" la asistencia declarando un promedio mayor al real, la Ley n.º 18.681 de 1987, artículo 41, norma

II. LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS SOBRE LAS PRÁCTICAS ESCOLARES

La implementación de la racionalidad económica en educación ha generado en el sistema educativo nuevas relaciones, procesos y discursos que confluyen en la escuela incidiendo sobre las prácticas cotidianas. Uno de los fundamentos del sistema de mercado es el de la regulación externa de los procesos involucrados, y educación no ha escapado a este principio. La regulación externa del sistema educativo se manifiesta tanto en la participación secundaria de los educadores al momento de formular la propuesta de reforma, como en el diseño de los mecanismos de control centrados en la demanda, y en la flexibilidad curricular cuya función es la de permitir la adecuación de lo pedagógico a condiciones externas. Como resultados, se produce un desplazamiento del interés y del quehacer escolar desde lo pedagógico hacia la relación con el afuera, y que compromete tanto a instituciones como a personas. La relación con el afuera es analizada en este trabajo en función de los nuevos procesos activados por la reforma, la competencia entre escuelas, la vinculación de los ingresos con la matrícula y la participación de los apoderados.

1. RELACIONES ESCUELA-COMUNIDAD

1.1. Escuela pública versus escuela particular: los efectos de la competencia

La relación entre las escuelas está marcada por la competencia. La directa vinculación entre la cantidad de matrícula y los ingresos termina un proceso de atomización empezado por la descentralización y establece las bases para una competencia en la que cada establecimiento individualmente se esfuerza por distinguirse de los demás.

Las semejanzas entre ambos tipos de establecimientos se concentran principalmente en los aspectos técnico-pedagógicos. Tanto las escuelas municipales como las particulares están sujetas a la misma normativa curricular, que rige para todos los establecimientos educacionales del país, y al apoyo y fiscalización del Sistema Nacional de

sobre el cálculo de estas discrepancias, y establece las sanciones correspondientes.

Supervisión, que verifica y controla el cumplimiento de las disposiciones oficiales.

Las características de los profesores y profesoras que trabajan en ambos sectores son semejantes en cuanto a formación, años de experiencia y perfeccionamiento.

Aún cuando la tendencia ha sido eliminar las diferencias entre la administración municipal y la administración particular, las diferencias entre estos establecimientos se manifiestan en varias dimensiones significativas, entre las que destaca en primer lugar *la historia*. En tanto los establecimientos municipales son en cierta forma herederos de la tradicional educación fiscal, los particulares son en su mayoría de reciente creación. Los principios regulativos transmitidos en las escuelas municipales a través de las prácticas, ritos y símbolos están fuertemente orientados hacia afuera, favoreciendo la identificación con los valores patrios y con la idea de nación. En las escuelas privadas, en cambio, el discurso regulativo destaca las características particulares de cada escuela, y los uniformes, insignias y símbolos facilitan la cohesión grupal y la identificación de cada uno de los estudiantes con "su colegio".¹¹ La relación con el mundo estatal es naturalmente más cercana y ágil en las escuelas municipales, dependiendo de los contactos personales que se tengan con las autoridades comunales.¹² Aquellas escuelas municipales que cuentan con la infraestructura necesaria ofrecen servicios médicos y/o dentales gracias al aporte municipal. Las escuelas particulares, por su parte, explotan la asociación con lo privado y con valores de clase media, caracterizándose por sus nombres angloamericanos, el uso de uniformes, insignias e himnos propios y que destacan su distinción.

En los momentos iniciales de la reforma, las escuelas municipales se confiaron en que la tradición educativa heredada de la educación fiscal resultaría suficientemente atractiva y que criterios históricos de eficiencia pedagógica garantizarían la elección mayoritaria de los apoderados. Sin embargo, las escuelas particulares fueron absorbiendo paulatinamente más estudiantes en cada comuna, determinando un flujo de matrícula desde el sector municipal hacia el sector privado.

11. Ver un interesante análisis de estos principios y sus efectos en las relaciones escolares en un artículo de Bernstein (1977).

12. Ha sido ampliamente documentado el "personalismo" en la gestión de las autoridades comunales, y la fuerza decisiva de las influencias de tipo personal en las relaciones del municipio con la comunidad (Raczynski y Serrano, 1988).

Así, aún cuando, a partir de 1986, la expansión del sector particular se ha detenido¹³, los cambios de alumnos de una escuela a otra siguen siendo una realidad, en la que el retiro de alumnos se transforma en un riesgo que hay que evitar. La expansión de la matrícula es lo que moviliza el quehacer escolar en los establecimientos municipales y particulares por igual.

La práctica ha demostrado que el sector privado ha sido significativamente más drástico en reducir los salarios de los profesores, de manera que, en la actualidad, éstos son entre un 40 y un 50% más bajos que en el sector municipal y la inestabilidad laboral de los docentes es mayor.¹⁴

1.2. Los ingresos vinculados a la demanda: el incentivo para mejorar la calidad.

Inicialmente, la subvención por alumnos se expresaba en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) y su monto variaba para la enseñanza básica entre un 0,46 para 1.º y 2.º básico, y un 0,56 de la UTM para 6.º, 7.º y 8.º. Esto significaba que una escuela básica de 1.300 alumnos recibía en diciembre de 1987 \$3.280.802 por concepto de subvenciones, y un total, durante ese mismo año, de \$ 36.268.312. Sin embargo, su monto se ha ido reduciendo gradualmente en relación a la cantidad inicialmente fijada. La crisis de la deuda se hizo sentir con fuerza a partir de 1982, obligando a reducciones drásticas del presupuesto fiscal, situación que afectó significativamente a la subvención¹⁵ En primer lugar hubo una reducción del 5% que se hizo efectiva a partir del 1.º de enero de 1982,¹⁶ y luego, en julio de 1982, se congeló la

subvención en \$ 2.179, la que no se reajustó más de acuerdo al IPC como lo hacía la UTM, sino que se empieza a reajustar junto con los sueldos y salarios del sector público.¹⁷ En 1987, se estableció la Unidad de Subvención Educativa (USE), la cual se fijó en ese momento en \$ 2.480,20, manteniendo su reajustabilidad de acuerdo a los reajustes del sector público.¹⁸ Con el fin de paliar en parte la nueva disminución que esto significaba para algunos niveles de la enseñanza, se restituye el 5% que había sido deducido de la subvención en 1981. Para los establecimientos educacionales esas reducciones reiteradas han significado una pérdida importante en términos de recursos. En diciembre de 1988, la subvención por alumno en el nivel de 4.º básico, expresada en USE, era de \$ 3.001,04, y calculada en base a la UTM comercial, que se reajusta de acuerdo al IPC, ésta habría sido de \$ 4.036,76.

Así, desde el momento de su implementación, la subvención se ha reducido significativamente. En las escuelas, lo exiguo de la subvención significa funcionar en condiciones muy estrechas, y la supervivencia económica de los establecimientos depende de la reducción de costos, o de la captación de recursos adicionales. En la medida en que el ingreso por concepto de subvención está ligado a la matrícula de alumnos, esta supervivencia se asegura con establecimientos funcionando en doble jornada, con cursos con el cupo máximo de matrícula. Como ya se mencionó, se tiende a obtener los excedentes reduciendo los salarios de los profesores. Los datos aportados por la observación de las prácticas en las escuelas muestran cómo el máximo peso de la tensión económica recae sobre los profesores y profesoras.¹⁹ Si bien es cierto que todo el personal que trabaja en las escuelas se esfuerza por retener a los alumnos antiguos y por atraer alumnos nuevos, cada profesor y profesora debe asegurar que a su curso asista una cantidad de alumnos que le permita financiar su salario, de lo contrario, pasa a ser "profesor excedente", y corre el riesgo de perder su empleo. Ciertamente que, bajo esas condiciones de presión, los docentes se

13. En 1980, el sector particular gratuito atendía al 13,97% de la matrícula escolar a nivel nacional. Entre 1983 y 1984 este porcentaje sube de 22,43% a 26,28%, y entre 1986 y 1987 este porcentaje se mantiene en un 30,7%. (Fuentes Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación.)

14. En diciembre de 1988, los profesores del sector municipal ganaban un sueldo promedio de alrededor de \$ 30.000 por 30 horas pedagógicas, en tanto que en el sector privado ganaban aproximadamente \$ 18.000 por el mismo número de horas pedagógicas.

15. La disminución de los recursos del Ministerio para pagar el desahucio de los profesores detuvo el proceso de los traspasos en 1982, a lo cual se agregó posteriormente el congelamiento de la subvención Educación, M. T. (ver Infante, 1985).

16. D.L. 18.073, publicado en diciembre de 1981.

17. Ley n.º 18.134, del D.O. del 9 de junio de 1982.

18. Ley 18.681, artículo 41, letra (c), de 1987.

19. Con la descentralización, los contratos laborales de los profesores pasaron a depender de la administración municipal o particular. Con ello, perdieron antiguas franquicias como la carrera docente, la asignación de título, los ascensos y las calificaciones. Actualmente no sólo han visto reducidos sus salarios y aumentado la inestabilidad laboral, sino que han debido responsabilizarse de los ingresos de las escuelas en las que trabajan.

esfuerzan en asegurar que sus alumnos no se vayan a otra escuela, o en conseguir más matrículas. Sin embargo, los resultados de tales esfuerzos no se relacionan con los logros educacionales de los estudiantes en términos de mejores aprendizajes, sino con lo que parece interesar a los apoderados, y que se relaciona la mayor parte de las veces con el orden y la disciplina.

1.3. La Participación de los Apoderados: el complemento económico necesario

De acuerdo a la lógica del modelo, las mejorías posibles en la calidad de la educación que el sistema entrega dependen centralmente de la participación de los padres. Esta participación es entendida a nivel del discurso como la posibilidad de que los beneficiarios pueden concurrir a las decisiones a través de diversas instancias que permiten la expresión de sus necesidades y de sus demandas. Así, ellos se transforman "en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento de la acción del poder político".²⁰

Sobre la base del financiamiento estatal, que obliga a los establecimientos a funcionar estrechamente, cada escuela particular o municipal intenta captar ingresos adicionales a través de la cooperación de los padres. Entre los requisitos que hacen procedente la subvención fiscal, se encuentra la obligación de proporcionar educación gratuita. Se establecía que "entre las exigencias de ingreso o permanencia de los alumnos no figuren cobros ni aportes económicos *obligatorios* a terceros, que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por ley". Los establecimientos de enseñanza media sólo estaban autorizados a cobrar una vez al año, a través del centro de padres, un aporte *voluntario* por apoderado no superior al valor de 1/2 Unidad Tributaria Mensual.²¹ Sin embargo, son los aportes voluntarios en dinero, trabajo o materiales los que contribuyen a solventar aquellos gastos que la subvención no logra cubrir. La subsidiariedad se manifiesta aquí en su nivel más elemental, el estado aporta lo básico, los usuarios cooperan financiando lo necesario para superar los niveles mínimos de operatividad.

20. *Objetivo Nacional de Chile*, Res. Exenta n.º 3.102, 1975.

21. D.L. 3.476, art. 12, del 29.08.80.

El gobierno se hace cargo de esta situación y en 1988 legaliza los cobros adicionales extendiéndolos también a la enseñanza básica.²² El anuncio del cobro compartido entre el Estado y los beneficiarios, que se hará efectivo a partir de 1990, introduce la idea del financiamiento privado en educación. Esta medida representa un paso más, y muy significativo, en la disminución de la responsabilidad del Estado en educación y, por lo tanto, en el proceso de privatización del sistema. La subvención a establecimientos de cobro compartido significa, de hecho, una bonificación a aquellas escuelas que captan montos mayores en términos de aportes de los apoderados, con lo que aumentarán aún más las diferencias entre escuelas de más y menos recursos.

De manera que la cooperación económica es el patrón de acuerdo al cual se mide la participación de los apoderados, lo que constituye una forma de entenderla que es ciertamente muy distinta a la sugerida en el discurso oficial. Ella se evalúa en las escuelas fundamentalmente en términos de la disposición de los padres a realizar aportes que contribuyan al financiamiento o a la mantención de los establecimientos.²³ Los aportes adicionales que de esta forma se logran captar dependen de las posibilidades económicas de cada familia, lo que en la práctica resulta en que cada comunidad o sector poblacional recibe la educación que se puede procurar de acuerdo a su propia condición socioeconómica.

La relación ocasional de los apoderados con la escuela versa, la mayoría de las veces, sobre asuntos de orden económico. La organización y las actividades de los centros de padres son en general resistidas por los directivos de los establecimientos, y las reuniones muchas veces se destinan a solucionar problemas financieros del establecimiento. Otra dimensión que puede ser entendida como participación está representada por lo que en las escuelas circula como "los apoderados

22. Ley n.º 18.768, D.O. del 29.12.88, introduce una nueva modalidad de subvención denominada "Subvención a Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido", que consiste en un valor equivalente a la diferencia entre el valor-límite a cobrar a los padres, y el cobro de subvención mensual promedio del establecimiento, expresado en USE y multiplicado por un factor que varía de acuerdo al nivel educacional del que se trate.

23. La influencia inesperada que el modelo tiene sobre la dimensión pedagógica es importante aunque difícil de evaluar en términos de sus efectos. A modo de ejemplo, citamos a una apoderada presionada por las demandas de una escuela particular en la comuna de Pudahuel: "Aquí, el mejor alumno es el que tiene el apoderado que coopera más económicamente".

reclaman..." Esto actúa como un principio movilizador que puede repercutir en adecuaciones de aspectos regulativos y también de dimensiones propiamente pedagógicas. En lo externo, se acondiciona la infraestructura con orden, limpieza y mantención esmerada. Se organiza la disciplina para satisfacer a los apoderados, enseñando el respeto y la buena conducta con mano firme. El proceso pedagógico también se adecúa a las demandas de los apoderados, mejorando las notas, evitando las tareas para la casa, y preocupándose personalmente del bienestar de cada uno de los alumnos y alumnas.

Finalmente, la amenaza de sacar a un niño de la escuela es otra forma de participación. Para evitar la concretización de esta amenaza es que interesa tener a los padres satisfechos con la escuela. Al mismo tiempo, se hace necesario mostrar las ventajas que ofrece cada establecimiento, las que se publicitan para el conocimiento público. Las ventajas ofrecidas no corresponden necesariamente a la realidad de las escuelas y reflejan un *marketing* elemental que termina en un esfuerzo por ofrecer lo mismo que las escuelas de clase media.

2. RELACIONES PEDAGOGICAS

2.1. Flexibilidad curricular y calidad educativa: las expectativas de la modernización

La reforma no introduce modificaciones sustanciales en la dimensión pedagógica. Lo más significativo es la introducción del principio de la flexibilidad curricular, cuyo objetivo es el de permitir la adaptación de planes y programas a los recursos y necesidades regionales, locales y de cada establecimiento educacional. También está presente entre los objetivos el argumento de la facilitación de la labor docente, a través de la adecuación del currículo a las condiciones y características de los alumnos y alumnas.

La propuesta curricular es simple y elemental tanto en sus objetivos como en los contenidos y en las metodologías que sugiere, supuestamente para dar lugar a la creatividad y la iniciativa de los profesores y profesoras. Sin embargo, lo que está detrás es una concepción según la cual la responsabilidad del Estado se limita a asegurar niveles básicos de educación, siendo responsabilidad de los usuarios la de adquirir la educación adicional que estimen conve-

niente.²⁴ Se estipulan los estándares mínimos en los planes y programas, los cuales deben ser cumplidos por todos los establecimientos educacionales del país. La garantía de que este mínimo se cumpla está dada por la presencia constante de los supervisores en las escuelas.

La flexibilidad curricular, por otra parte, es el principio que permite adecuar lo pedagógico a las condiciones de funcionamiento y a los recursos con que se cuenta en cada establecimiento, simplificando y reduciendo los planes y programas en términos de la cantidad de asignaturas, de la carga horaria del calendario escolar, y de los procesos y contenidos a ser transmitidos.

Una evaluación de la calidad pedagógica exige evidencias acerca de los procesos de transmisión y de adquisición en la sala de clases. A continuación entregamos algunas de estas evidencias, recogidas en la observación de clases de castellano a nivel de 4.º básico.

Los objetivos

Los objetivos generales (o mínimos) de la asignatura de castellano para 3.º y 4.º años de la EGB han sido especificados en el D.L. 4.002, y son los siguientes: desarrollar la capacidad de escuchar, de hablar, de leer y de escribir; estimular el interés por la literatura y por la creación literaria; desarrollar la capacidad para usar patrones ortográficos del idioma, para identificar las nociones básicas de la estructura de la lengua y de enriquecer su propio vocabulario.

Surge un panorama diferente de esos objetivos al interrogar a los profesores y profesoras de 4.º básico respecto a cuáles de ellos esperan realmente enseñar a sus respectivos cursos. Todos ellos concuerdan en que se han propuesto enseñar los elementos fundamentales de la lengua, que una de las profesoras entrevistadas llama "el idioma instrumental", y que, verbalizado por una profesora con 26 años de servicio, se traduce en lo siguiente: "leer y escribir al dictado, que

24. El carácter elemental de lo pedagógico en la reforma está presente ya en los antecedentes del modelo. M. Friedman delimita la responsabilidad del gobierno y distingue entre la educación general para los ciudadanos y la educación para el liderazgo. Respecto a la primera sostiene que "hay acuerdo considerable, prácticamente unanimidad, respecto a los contenidos apropiados que debe tener un programa educativo para los ciudadanos de una democracia — la lectura, la escritura y el cálculo cubren en la mayor parte del área". Justifica el financiamiento estatal de esta educación sobre la base de que ella contribuirá a promover una sociedad estable y democrática (Friedman, 1962).

reconozcan las partes de la oración como artículos, sustantivos, adjetivos, verbos y sujeto y predicado. Que el verbo lo conjuguen en el modo indicativo y que reconozcan las tres conjugaciones”.

Entre los docentes entrevistados hay acuerdo en que estos son los objetivos para el nivel, los que deben ser reducidos en algunos cursos en que ellos consideran que los niños no son capaces para más. En general, es la evaluación de las características y de las capacidades de los alumnos y alumnas lo que determina tanto los objetivos que seleccionan para enseñar, como las metodologías y actividades para enseñarlos.

La pedagogía

Respecto a la pedagogía, las observaciones de clases muestran que el castellano se enseña a través de tareas de tipo analítico como la memorización de definiciones, de respuestas de una palabra, y de la ejercitación de frases cortas que expresan habilidades, asociaciones y situaciones particulares, individuales y ligadas casi exclusivamente al contexto de aprendizaje. Interesa completar el cuaderno, copiar del pizarrón y repetir las definiciones o los ejemplos. Profesores y profesoras se sienten responsables de proporcionar herramientas, de que sus alumnos adquieran “una buena base”, con lo que asocian la necesidad de ejercitación, memorización y repetición. La expansión y profundización de los contenidos se proyecta como posibilidad para el año que viene y, por lo tanto, como responsabilidad del colega del nivel superior.

El sistema de evaluación

El sistema de evaluación vigente complementa esta situación en la medida en que no evalúa la adquisición de procesos sino de objetivos mínimos, los que, como hemos visto, se caracterizan por su concreción e instrumentalidad.

El interés por atraer y mantener a los niños en las escuelas ha significado una preocupación creciente por que los apoderados estén satisfechos con la educación que sus hijos están recibiendo. Los profesores y en general todo el personal escolar se muestran sensibles a satisfacer a los padres tanto en aspectos del servicio entregado, como de las actividades pedagógicas. En cuanto a estas últimas, los apoderados han demostrado un especial interés por las calificaciones, y los docentes y directivos una especial disposición a mejorarlas. En las salas

de clases, esto se expresa en que más que un interés por lo que los alumnos y alumnas aprendan, hay un interés por que se saquen buenas notas. En este sentido, las notas estarían siendo influidas por la urgencia económica y podrían no estar reflejando los aprendizajes reales. Los estudiantes aprueban fácilmente y pueden pasar de curso independientemente de los aprendizajes logrados. Se encubre parcialmente el no logro de los objetivos, y el fracaso se posterga para el momento en que los alumnos deben iniciar el aprendizaje en el siguiente nivel del proceso. En este momento, se hace evidente que el alumno no ha adquirido los aprendizajes necesarios, que “no tiene base”, y que prácticamente hay que volver a enseñar la materia del nivel anterior. El ciclo se repite hasta que el alumno abandona el sistema. Lo que interesa es que los alumnos no repitan y que avancen rápidamente a través de todos los niveles.

3. DISCUSION

1. Lo escaso del financiamiento aportado por la subvención es una realidad evidente en cada una de las escuelas gratuitas, que buscan solucionar el permanente déficit a través de distintos mecanismos de financiamiento complementario. La colaboración de los padres es uno de los recursos utilizados en este sentido, y la disminución de los salarios es una de las consecuencias más lamentables.

Las evidencias muestran que el aporte de los padres como mecanismo complementario de financiamiento contribuye a acrecentar la desigualdad. Las contribuciones que los apoderados realizan dependen de las posibilidades económicas de cada familia, lo que en la práctica resulta en que cada comunidad o sector poblacional recibe la educación (¿adicional?) que se puede procurar de acuerdo a su propia condición socioeconómica. Por otra parte, la dependencia que se establece respecto a estos ingresos produce una distorsión en la forma de entender la participación, puesto que no se espera que los padres expresen sus opiniones y planteen sus demandas a la escuela, sino que se evalúa en función de los aportes económicos que éstos realizan. Esto significa, en último término, que, aún cuando los establecimientos son administrados por organismos intermedios más cercanos a la comunidad, ésta no tiene acceso efectivo a la gestión escolar y, por lo tanto, no está ejerciendo una función de control de la calidad.

2. El funcionamiento del sistema educacional de acuerdo a los principios que rigen al mercado, y bajo una permanente tensión por

la necesidad de asegurar recursos, ha llevado a destender lo pedagógico en las escuelas. Uno de los argumentos de la descentralización fue el de la postergación de lo técnico por la sobrecarga administrativa que existía en el Ministerio de Educación. Podemos decir que el problema persiste pero se ha descentralizado, puesto que, en la actualidad, la desatención de la labor educativa no aqueja al nivel central sino a los establecimientos. Con el agravante que ahora son los responsables directos de la transmisión educativa los profesores, directores y técnicos quienes se ven obligados a descuidar el trabajo pedagógico por la necesidad de reducir costos, y de asegurar la matrícula y el financiamiento en cada establecimiento.

Los principios pedagógicos pasan a un lugar muy secundario con la reforma, y participan respondiendo o adecuándose a los cambios que introduce la política de descentralización administrativa y de asignación de recursos. Tanto en el discurso de la reforma como en las prácticas de transmisión resultantes, están permanentemente presentes el principio político-económico (incisivo) y el técnico-pedagógico (defensivo). Cualquiera sea la forma en que se relacionen, lo educativo está siempre supeditado a lo económico. Las medidas administrativas y económicas claramente conducen a la reducción de los costos de operación del proceso, mientras que las medidas técnicas son las que permiten aumentar la rentabilidad del sistema, proporcionando los márgenes para optimizar la relación calidad-costos.

Llama la atención la ausencia de teorías pedagógicas más recientes detrás de la propuesta, o de innovaciones educativas implementadas con éxito en la educación básica de otros países. La modernización, tan entusiastamente defendida a nivel de la organización institucional del sistema educativo, no ha tocado los procesos de transmisión, y no ha llegado aún a la sala de clases, lo que también refleja la débil participación de los pedagogos y, en general, del sector más técnico y especializado en el diseño curricular propuesto.

3. El sistema no cuenta con los mecanismos para producir y circular la información básica necesaria para asegurar un funcionamiento eficiente. Entre los argumentos para la descentralización se cita la carencia de información debida a la centralización excesiva que caracterizaba al sistema. Sin embargo, la situación ha variado pero no ha mejorado. Ya mencionamos las restricciones a la participación efectiva de los apoderados en las escuelas, lo que impide recibir información acerca de las necesidades y demandas que este sector plantea a la educación. Por otra parte, la información que los establecimientos

entregan respecto a su gestión es escasa y muchas veces irrelevante. No hay transparencia en lo que la escuela hace, y no se muestran evidencias significativas respecto al proceso escolar y sus resultados. Como consecuencia, los padres carecen de la información necesaria para elegir adecuadamente la escuela que quieren para sus hijos, y en estas condiciones no es posible ejercer realmente una función de regulación de la calidad educativa.

4. Para concluir, nos preguntamos por las posibilidades reales de mejoramiento de la calidad educacional en las condiciones en que funciona actualmente el sistema. Las evidencias muestran que el financiamiento es insuficiente, que los educadores están preocupados de las platas y que a los apoderados se los acepta en las escuelas siempre que tengan algo material que aportar. No se cuenta con mecanismos eficientes de información, la instancia técnica está más dedicada a controlar que a estimular el desarrollo curricular, y la regulación del servicio entregado depende de un mercado desinformado y sin recursos.

Sin embargo, hay algunos aspectos introducidos por la reforma que dependiendo de las condiciones en que se den, pueden ser efectivamente utilizados para producir mejoramientos en la calidad educativa. Por ejemplo, la preocupación permanente por que los apoderados estén satisfechos ha generado una mayor sensibilidad en la escuela hacia los niños y sus familias. La actitud menos descalificadora y más aceptadora de la realidad de los alumnos y alumnas contribuye positivamente a reducir la distancia entre la cultura de la escuela y la cultura "de afuera", de la calle y de la casa.

La competencia generada por la mayor variedad en la oferta obliga a los educadores a estar permanentemente atentos a lo que están haciendo. Una cierta dosis de alerta resulta muy efectiva para evitar la inercia y la rutina que llevan rápidamente al deterioro. De manera que la diversificación de la oferta aparece como una innovación interesante en tanto cumpla la función de incentivar la revisión y la evaluación permanente del desempeño de los establecimientos.

El problema de fondo que plantea la reforma en las condiciones en que ha sido implementada es el de la modalidad de participación del Estado en aquellos servicios sociales que no son rentables, como parece ser la educación de los más pobres, y que tampoco pueden ser financiados por estos beneficiarios. Bajo ciertas condiciones de bienestar de la población, es posible pensar en la función del Estado como meramente subsidiaria, y en la competencia y el mercado como meca-

nismos exclusivos de expresión de la comunidad y de control de la gestión educacional. En las condiciones de pobreza en que vive la mayor parte de la población en nuestro país (Tironi, 1988; Ortega y Tironi, 1988), el Estado adquiere responsabilidades redistributivas que ciertamente deben ser abordadas a través de la educación. Esto significa más recursos, y canalizados selectivamente hacia aquellos sectores que no están en condiciones de financiar su educación. Mientras no se demuestre otra cosa, todo parece confirmar que el rol del Estado es fundamental si se quiere implementar políticas tendientes a la equidad social.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNSTEIN, B. Ritual in education. En: *Class, codes and control*, vol. 3, 2.^a ed. revisada, 1977.
- El Pizarro. Revista. Santiago, marzo-abril, 1987.
- Estadísticas Educativas 1985. Ministerio de Educación Pública, 1986.
- FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. En: SOLO, R.A., *Economics and the public interest*. New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1955. Ver este mismo artículo revisado en el libro del mismo autor *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- INFANTE, M.T. La municipalización. En: COX, C. (ed.), *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. Santiago, Cide, 1985.
- JOFRÉ, G. *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo n.º 99, abril 1988.
- Manual del supervisor. Secretaría Ministerial de Educación. Ministerio de Educación.
- MEP, Ministerio de Educación Pública. *Compendio de normas: educación general básica*. Dirección de Educación, 1984.
- MEP, Ministerio de Educación Pública. *Estadísticas Educativas 1985, 1986*. *Objetivo Nacional de Chile*. Res. Exenta n.º 102, 1975.
- RACZYNSKI, D. y SERRANO, C. *Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago*. Santiago, Notas Técnicas 108, Cieplan, enero 1988.
- SE, Subsecretaría de Educación, *Instrucción n.º 10*, 1981.
- SME-ME, Secretaría Ministerial de Educación, Ministerio de Educación. *Manual del supervisor*.
- TIRONI, Eugenio. *Los silencios de la revolución — Chile: la otra cara de la modernización*. Santiago, Ed. La Puerta Abierta, 1988.
- y ORTEGA, E. *Pobreza en Chile*. Santiago, CED, 1988.
- VARAS, C. y MORENO, G. La educación municipal en el área metropolitana. *Revista de Economía*, n.º 11, abril, 1983.

5

PRODUÇÃO E QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO*

Vanilda Paiva
IEI-UFRJ
Rio de Janeiro — Brasil

* Este texto não poderia ter sido escrito sem o reconvite do Serviço de Intercâmbio Acadêmico para estadia na República Federal da Alemanha no semestre de inverno 87/88 e sem o apoio do CNPq.

Durante muito tempo a sociologia do trabalho e a sociologia da educação desenvolveram-se como disciplinas estanques que pouco ou nada tinham a dizer uma à outra. A sociologia da educação durante décadas concentrou-se sobre a questão das oportunidades educacionais, seus condicionantes e efeitos sobre a estrutura social. A sociologia do trabalho, por seu lado, debruçou-se sobre as condições concretas do trabalho nas unidades produtivas, sobre as transformações ocorridas na tecnologia empregada e suas conseqüências sobre o trabalho. É certo que estas preocupações conduziram eventualmente sociólogos dedicados ao estudo das transformações trazidas pela mecanização ao trabalho humano a questões que dizem respeito à maior ou menor necessidade de qualificação da força de trabalho diante do processo de mecanização e de automação. No entanto, uma confluência mais clara das duas áreas vamos encontrar somente nas últimas décadas. Vale ressaltar que o nome que se destaca como precursor de tal entrelaçamento interdisciplinar é o de Pierre Naville que, embora dedicado fundamentalmente à sociologia do trabalho, chegou a escrever um livro sobre orientação profissional (Naville, 1956).

Na sociologia do trabalho francesa, nascida em conexão visível com a tradição política do seu país de origem, autores como o próprio Naville, Georges Friedman e Alain Tourraine lançam-se à realização

de grandes pesquisas empíricas entre os anos 40 e 60. Do conjunto de seus trabalhos podemos tirar como conclusão que o setor secundário apresenta grande complexidade e heterogeneidade de situações, que a automação de nenhum modo ocorre de forma simultânea em setores e ramos da produção, e que os dados empíricos não permitem uma percepção clara das conseqüências da automação para a vida dos trabalhadores nem para a sua qualificação. Conclusões análogas são apontadas pela grande pesquisa realizada por James Bright nos Estados Unidos, que teimava por reconhecer que, apesar da concentração de sua investigação sobre os setores de ponta, o "homem da automação" era raro. No entanto, ao contrário de seus colegas franceses, que em última instância aplicavam o esquema trifásico apontado por Marx há 100 anos (artesanato = qualificação; mecanizações = desqualificação; nova fase de racionalização = requalificação e polivalência), Bright se pronuncia pela tese da tendencial desqualificação média da força de trabalho engajada no setor secundário, com o avanço da automação.

Entre o final dos anos 50 e o final dos anos 60 diversos acontecimentos contribuíram para uma maior convergência entre as duas áreas de investigação. De um lado, o lançamento do Sputnik colocou para o Ocidente — onde a economia da educação já recebera considerável impulso — a questão do planejamento da educação e suas positivas conseqüências tecnológicas. O muro de Berlim, por outro lado, levantou para a Alemanha Ocidental questões ligadas à retenção do fluxo de trabalhadores qualificados proveniente da Alemanha Oriental. Em 1966 o húngaro Franz Jánosy publica *O fim do milagre econômico*, prevendo dificuldades para a RFA em função da construção do muro e das características do seu sistema educacional. Diga-se de passagem que, já em 1964, o liberal Georg Picht havia chamado a atenção para a "catástrofe educacional" e suas conseqüências econômico-sociais e tecnológicas, face à "era da automação" na qual estaríamos cada vez penetrando mais fundo.

A reflexão sobre as conexões entre a questão tecnológica e a questão educacional, tendo como pano de fundo o desenvolvimento da consciência operária, faz sua aparição no período através do trabalho de Robert Blauner (Blauner, 1964), que desenvolve o tema apoiado na tardia recepção dos escritos econômico-filosóficos de Marx nos Estados Unidos. Também autores franceses ocupam-se da mesma temática na época (Mallet, 1963). Finalmente, o movimento estudantil de 1968 vai se constituir um marco decisivo para a convergência en-

tre aquelas áreas, na medida em que a questão educacional passou a ser abordada a partir de uma perspectiva mais ampla e se começou a lançar mão de *approaches* teóricos que até então não haviam penetrado ou somente tangencialmente haviam tocado este campo.

Produção e qualificação

Uma das questões marcantes nas discussões que emergem dessa nova situação intelectual refere-se à qualificação. Nos países onde o movimento estudantil de 1968 foi mais forte (França e Alemanha) autores marxistas e de influência weberiana voltam-se para o campo educacional e tratam de reinterpretar a história de seus países conectando desenvolvimento industrial e desenvolvimento educacional. Outros se preocupam com a função de reprodução social desempenhada pelo sistema de educação. Muitos escrevem suas teses de doutoramento sobre temas educacionais os mais diversos, gerando grande produção acadêmica voltada para a questão da qualificação profissional em seus mais variados aspectos. Difunde-se e amplia-se a temática das relações entre educação e trabalho, entre sistema de educação e sistema ocupacional. Quatro grandes teses dividem aqueles que desde então se ocupam das tendências da qualificação média da força de trabalho no capitalismo contemporâneo:

1. *A tese da desqualificação* — O capitalismo de nossos dias não estaria conduzindo à terceira etapa do esquema trifásico. Ao contrário: ele se reproduziria mantendo as características da transição do artesanato à manufatura, provocando uma desqualificação progressiva em termos absolutos e relativos.
2. *A tese da requalificação* — A automação, o consumo de massa etc. estariam a exigir a elevação da qualificação média da força de trabalho.
3. *A tese da polarização das qualificações* — Aparece combinada com qualquer das outras e afirma que o capitalismo moderno necessitaria de um pequeno número de trabalhadores qualificados, enquanto a grande massa se veria frente a um processo de desqualificação.
4. *A tese da qualificação absoluta e da desqualificação relativa* — O capitalismo contemporâneo necessitaria de trabalhadores mais qualificados em termos absolutos (a qualificação média se elevaria), mas a qualificação relativa, considerando-se o nível de conheci-

mentos socialmente disponíveis, se reduziria em comparação com épocas pretéritas.

As grandes pesquisas empíricas francesas e aquela realizada por James Bright concentraram-se sobre o setor secundário na economia, oferecendo um emaranhado complexo de dados relativos a setores e situações muito diversas entre si e tornando muito difícil a resolução da questão do direcionamento tendencial da qualificação por via empírica. Por via teórica, a questão não é menos controversa. No entanto, enquanto os franceses consideraram que, apesar dos dados inconclusivos, a qualificação média da força de trabalho tendia a se elevar, Bright se pronunciou em favor da idéia de que a tendência mais ampla indicaria a redução da demanda de qualificações e habilidades, sugerindo que se procurasse no terciário e não no secundário os estímulos à tese da elevação tendencial da qualificação média da população (Bright, 1958). Posteriormente o também americano Harry Braverman defenderá igualmente a tese da desqualificação, já não por via empírica como Bright, mas por via teórica, deduzindo sua posição do volume I de *O Capital* (Braverman, 1974).

Constatamos, porém, que não apenas os debates teóricos sobre o tema, mas também as grandes pesquisas empíricas vão se deslocando progressivamente para a República Federal da Alemanha nas últimas décadas. Ainda nos anos 60 uma delas deu origem ao livro de Kern e Schumann intitulado *Trabalho industrial e consciência operária* (Kern e Schumann, 1970), no qual eles ressaltam a heterogeneidade que caracteriza o conjunto da situação do trabalho industrial e a consciência dos trabalhadores do setor secundário. No que concerne à qualificação da força de trabalho, eles defendem a tese da polarização: a automação colocaria novas exigências de qualificação, mas ela só atinge uma parcela da produção, permanecendo nas demais formas de trabalho tradicionais e tarefas repetitivas.

Já nos anos 70, uma ampla pesquisa sobre as relações entre o desenvolvimento econômico e técnico e a estrutura de qualificação exigida pelo sistema ocupacional, abrangendo sete ramos produtivos (indústria de móveis, gráfica, máquinas pesadas, mecânica fina, construção pré-moldada, ferro e aço e automobilística), constituirá a base dos dois volumes do relatório sobre *Qualificação e produção* (Mickler e outros, 1978). Seus resultados foram bastante heterogêneos e mesmo contraditórios, posto que — embora se constataste em todos os setores uma sempre maior velocidade de produção — o processo de transfor-

mação técnico-organizacional é temporalmente marcado por fases que se sucedem em não contemporaneidade histórica intersetorial. De modo geral, porém, estávamos, em 1977, frente a uma diminuição global do número de trabalhadores qualificados, que se compensava com o crescimento do emprego no setor terciário. O trabalho industrial se simplificava, mas cresciam as funções de planejamento, preparação e construção, observando-se uma grande incorporação de funções-serviço no interior do setor secundário.

Tendências que são hoje absolutamente claras já se esboçavam então: elaboração de produtos de melhor qualidade, flexibilização de setores altamente padronizados, deslocamento na construção de máquinas pesadas para máquinas especiais e complexas em pequenas séries, não padronizadas e de alta precisão. Formas petrificadas de organização do trabalho já então começaram a ser flexibilizadas. Observando o conjunto dessas tendências chegava-se à conclusão de que estávamos diante da transformação de conteúdo da qualificação em quase todas as atividades visando à utilização de nova tecnologia. Novas qualificações sócio-comunicativas eram exigidas, ao lado de maiores exigências técnico-abstratas que supunham uma base ampla de formação. Os resultados da pesquisa não permitiam, porém, propor uma nova política de formação profissional dada a heterogeneidade e contraditoriedade do processo de avanço tecnológico. O que ela, sim, permitia, era indicar o caminho da educação geral e a busca de um desenvolvimento curricular que possibilitasse uma ampla transferibilidade dos conhecimentos e a aquisição da capacidade de aprender e de adaptar-se ao longo da vida. De seus resultados, Otfried Mickler (Mickler, 1981) concluía que a educação profissional talvez não fosse necessária na amplitude e tipo até então praticados, posto que a ênfase dos empresários se situaria menos na qualificação específica do que em qualidades como flexibilidade, disciplina, autonomia etc.

Os anos 80 foram marcados por duas grandes pesquisas empíricas: a primeira delas enfoca o setor industrial e a segunda aborda amplamente a evolução do setor terciário. A primeira serve de base a um novo livro de Kern e Schumann (1984) que levanta a tese do fim tendencial da divisão do trabalho. Segundo eles, teríamos assistido, entre 1965 e 1980, a um período de incubação de um novo surto de racionalização. Este, eclodindo nos anos 80 com base nas novas técnicas de informação e controle através da microeletrônica, se caracterizaria por sua natureza sistêmica (e não pontual) e pela superação da idéia de que o trabalho vivo seria um fator de perturbação da

produção. Os empresários dos anos 80 querem racionalizar com o trabalhador, cientes de que a mera introdução de tecnologia não assegura um *optimum* econômico; mas eles racionalizam hoje a totalidade técnico-organizacional de empresas, ramos e setores, com importantes consequências sobre demanda de qualificação da força de trabalho.

Para Kern e Schumann o novo surto de racionalização impõe redução de lugares de trabalho e corte de tarefas; mas permite também uma integração progressiva de tarefas que supõe a requalificação do trabalho produtivo. A valorização da qualificação e a promoção da independência profissional seriam imprescindíveis para esta nova fase da produção capitalista. Isto porque, quanto mais complexo e de melhor qualidade o artigo, maior a utilização da qualificação. Se na fábrica automatizada resta pouco espaço para o trabalho não qualificado, as possibilidades dos trabalhadores nos setores de ponta aumentam. Estaríamos diante da manutenção e restabelecimento do trabalho qualificado, sendo requeridos:

1. Trabalhadores qualificados de novo tipo com conhecimentos fundamentais sobre problemas técnico-físicos das modernas unidades de produção com acento sobre a tecnomecânica;
2. complementação dos conhecimentos relativos a períodos de tempo e de capacidades artesanais com uma visão global e competência de atuação em sistemas mecânicos automatizados;
3. conhecimentos básicos sobre o processo de transformação químico-físico da matéria em conexão com processos técnico-produtivos.

Por outro lado, o fato de os empresários pretenderem modernizar com os trabalhadores supõe um pacto que permite negociar a proteção contra a perda do emprego, redução do tempo de trabalho, promoção de segurança no posto de trabalho e participação nos lucros da racionalização. Mas este fenômeno estaria ocorrendo nos setores de ponta e não no heterogêneo conjunto da economia. Assim, no que concerne aos trabalhadores, precisaríamos considerar não apenas os que, engajados nos setores de ponta, ganham com a racionalização; existem parcelas que perdem com a nova racionalização (setores em crise) e ainda as que sofrem suas consequências no cotidiano (trabalhadores não atrativos para as empresas na nova fase) precisando buscar trabalho com alto risco no mercado, além dos desempregados. As chances abertas pela nova racionalização caminhariam ao lado do desemprego e da destruição ecológica. No entanto, nos setores mais avançados, onde

se reaglutinam as tarefas, as exigências qualificatórias dos postos de trabalho são mais amplas e de nova natureza, exigindo reformas educacionais que atinjam não apenas a estrutura dos cursos mas os conteúdos curriculares. Se o novo paradigma da racionalização é a eficiência através da flexibilidade capaz de permitir a despadronização, o taylorismo e o fordismo deixam de ser instrumentos adequados à obtenção de melhor desempenho. Pretende-se uma produção barata sem os métodos de produção em massa e, para isso, é preciso contar com o trabalho qualificado não apenas técnica mas também socialmente, o que significa introduzir nas fábricas e nas escolas conhecimentos de dinâmica de grupo, valorização de critérios profissionais, qualificação para profissões integradas e sistemática educação continuada. Demanda-se o trabalho inteligente, capaz de diagnóstico e de independência.

Os riscos da próxima década não são, pois, para o trabalho qualificado. Eles se situam no plano da inclusão ou da exclusão da sociedade do trabalho. No cerne da produção industrial estaríamos caminhando para a reprofissionalização do trabalho produtivo, para o esgarçamento dos limites entre o trabalho manual e intelectual, para o fim da divisão técnica do trabalho. Mas na sua periferia a situação seria outra, passando especialmente pela questão da desregulação e segmentação do mercado de trabalho. Este é o ponto central da discussão promovida pelo livro de Ulrich Beck, a *Sociedade do risco* (Beck, 1986). Depois de décadas de estabilidade, apoiada sobre um modelo econômico-social que supunha o consumo de massa e o pleno emprego, o mundo capitalista desenvolvido está se deparando com o desemprego estrutural e com a falta de perspectiva de reverter essa situação no próximo decênio. A flexibilidade do trabalho industrial exigida pelas características da produção nos anos 80 atingiu conquistas fundamentais dos trabalhadores como a padronização do tempo, lugar e contrato de trabalho, fenômeno que passou a afetar igualmente os serviços. Tal flexibilização e despadronização do emprego tornaram fluidos os limites entre emprego e não-emprego, criando vastas possibilidades de subemprego e solapando a segurança anteriormente conquistada. Mas certamente o trabalhador passa a ser mais dono do seu tempo, ganha em independência o que perde em segurança, com a privatização dos riscos físicos e psíquicos do trabalho.

A situação presente coloca em xeque a formação profissional. Pode-se facilmente chegar a uma imensa qualificação inadequada e, aqueles que lograrem uma qualificação adaptável, deverão atravessar

a complicada transição entre o desemprego, o subemprego e o emprego. Em tal sistema as chances deixam de ser repartidas de acordo com o mérito e voltam a ser distribuídas de acordo com o estamento e classe social de que provém o indivíduo. Fala-se, neste caso, de re-feudalização do mercado de trabalho, paradoxalmente facilitada pela democratização da educação nos anos 70, que lançou no mercado um número excessivo de profissionais bem qualificados. Neste contexto, seria imperativa uma transformação importante do sistema educacional: a educação tornou-se um valor em si, desligado do sistema de ocupação, e a única coisa razoável a propor passou a ser a educação geral (Beck, 1986).

No que concerne ao setor serviços uma ampla pesquisa foi realizada em meados desta década (Baethge/Oberbeck, 1986). Seus autores lembram que a racionalização parcial — através da introdução de máquinas de escrever, telefone, máquinas de calcular etc. — penetrou cedo nos escritórios, provocando maior divisão do trabalho e especialização por atividade. Hoje, a microeletrônica modificou a dinâmica da racionalização. Ao permitir dar nova forma ao fluxo de informações, a rápida comunicação e cruzamento de dados, a organização da empresa e controle de diferentes setores funcionais numa mesma administração ou firma numa única direção, ela se tornou sistêmica, a partir da organização da totalidade do processo funcional. Tornando-se mais global, facilitou o esforço no sentido de organizar os processos de mercado, com antecipação das mudanças e elevação da capacidade de previsão, planejamento e controle.

Nos escritórios como nas fábricas observa-se que não estamos mais diante de uma crescente divisão do trabalho mas, ao contrário, de novas possibilidades de integração de atividades e tarefas, centralizando conteúdos heterogêneos num único empregado. Não se observa desqualificação para servir ao computador nem desqualificação em geral. Na verdade a qualificação precisou se elevar dada a elevação da complexidade e maior dificuldade apresentada pelas tarefas, exigindo também um novo estilo de comportamento cotidiano no trabalho: o trabalhador de escritório na era da microeletrônica precisa de maior velocidade de resposta, maior capacidade de abstração, de concentração e de exatidão. As exigências intelectuais são hoje maiores e distintas do passado, posto que o trabalho intelectual se caracteriza hoje nos escritórios pela conexão entre conhecimento, configuração de situações interativas e processos mercadológicos.

Diante das novas exigências certamente o jovem que chega hoje ao mercado, dependendo da adaptação do sistema educacional, está mais bem preparado que certos grupos de trabalhadores que não têm mais forças para mudar. Já não é mais possível pensar na qualificação como aquisição para toda a vida. Assim, não se trata de desqualificação no interior do processo de trabalho; a desqualificação deve ser vista em conexão com a exclusão de tal processo. É neste sentido que se afirma que a estrutura social dos países desenvolvidos estaria passando por forte abalo. O trabalhador perde poder não apenas porque existe uma superoferta de qualificação no mercado mas também porque, ao integrar funções e elevar a complexidade das tarefas, o computador também torna as atividades transparentes e controláveis, retirando do homem que trabalha o controle da informação e do "como fazer". Globalmente temos uma utilização mais elevada de educação, uma seleção mais rigorosa da primeira qualificação e a necessidade de uma educação continuada. A exigência de qualificação visa hoje competências de longo prazo, compreendendo conhecimentos e atitudes, possibilidades de percepção e raciocínio, capacidade de comunicação e cooperação. São requeridos conhecimentos diferenciados que incluem regras de organização, capacidade de percepção, armazenamento e atualização de informações, utilização exata de procedimentos e símbolos matemáticos, manejo da linguagem de forma adequada à situação, pensamento voltado para uma dimensão estratégica, organizadora e planejadora bem como capacidade de lidar com regras e normas em situações diferenciadas, facilidade de penetração comunicativa e situacional bem como capacidade específica de trabalho cooperativo (Baethge e Oberbeck, 1986:287).

Assistimos, pois, a uma transformação lenta do trabalho intelectual, que atinge a compreensão do papel profissional e o repertório de comportamentos. Exige-se hoje bons conhecimentos especializados, elevada flexibilidade intelectual no trato de situações cambiantes, forte capacidade analítica para a interpretação de informações e competência comunicativa diferenciada. O espectro de tarefas e o volume de decisões centrado sobre uma única pessoa exigem dela uma atualização ampliada de conhecimentos profissionais, capacidade de pensar e agir num horizonte muito mais amplo e de usar dados eletrônicos. Este uso, por sua vez, condiciona o estilo de pensamento e eleva as exigências da capacidade formal de pensar.

Na mesma direção têm-se manifestado os intelectuais franceses que levam adiante a tradição da sociologia do trabalho ou aqueles que

pensam a questão a partir de preocupações fundamentalmente econômicas. É o caso tanto daqueles que realizam estudos comparativos (Maurice e outros, 1982) quanto dos que terminam por tratar a questão da qualificação a partir da formação do salário (Boyer, 1986). A importância adquirida pela inovação e sofisticação do consumo, supondo a produção despadronizada e flexível, deu origem à flexibilização de outros aspectos ligados à produção e a formas de emprego tradicionalmente associadas ao terciário. Exige-se hoje velocidade no ajustamento do emprego, adaptação da duração do trabalho à conjuntura, sensibilidade das taxas de atividade às perspectivas do mercado de trabalho, trabalho a tempo parcial, contratos de duração determinada e curta, interinidade, subemprego. A flexibilidade apela ao *savoir-faire* e à competência da força de trabalho, à sua capacidade de dominar diferentes segmentos de um mesmo processo produtivo. As palavras de ordem são a polivalência da força de trabalho, de modo a possibilitar a ocupação de postos de trabalho variados, a formação geral e técnica suficientemente amplas, o interesse do assalariado pela qualidade, a ausência de barreiras entre trabalhadores, mestres e técnicos. A flexibilidade da produção e do salário é uma flexibilidade ofensiva, que também afeta a formação e requalificação dos trabalhadores (Boyer, 1986:301).

O eco das tendências internacionais na periferia

As tendências indicadas anteriormente pelas pesquisas européias não nos são alheias, embora não disponhamos de pesquisas empíricas de grande porte envolvendo diferentes setores da produção ou dos serviços. As conclusões dos pesquisadores a respeito das necessidades de qualificação nos países desenvolvidos encontram eco nos países periféricos que — como o nosso — passaram nos últimos anos por processos de acelerada industrialização e internacionalização de sua economia, com forte penetração da microeletrônica e da informática nos mais variados setores. De fato, embora com outra escala e características ditadas pela sua profunda heterogeneidade estrutural, esses países assistiriam a uma progressiva racionalização dos seus setores mais modernos. Esta seria introduzida de forma descontínua e heterogênea, mas onde a microeletrônica penetra fortemente estaríamos diante da integração de tarefas e da exigência de flexibilidade (Urrea, 1988).

A relação entre educação e mundo do trabalho teria se tornado mais complexa, contraditória. A fricção entre a qualificação disponível e as exigências do mercado sempre existira mas era coberta pela capacitação no posto de trabalho. No entanto, a redefinição das qualificações reais em nossos dias, a exigência de novos conhecimentos, destrezas e habilidades cada vez mais conceituais e abstratas, tornariam a qualificação no emprego ultrapassada. O mercado estaria exigindo mais do sistema educacional — o qual deveria passar por uma ampla reforma curricular no sentido de permitir a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a transmissão de uma visão globalizante dos processos tecnológicos, oferecendo à força de trabalho uma capacitação de natureza geral com ênfase sobre a lógica matemática, a cultura informática e a atualização em diferentes áreas (Urrea, 1988:23).

Essas propostas não parecem estar “fora do lugar”. Elas indicam tendências de natureza internacional que inevitavelmente ecoam na periferia, seja como necessidade real, seja como ideologia educativa derivada de exigências colocadas pelo processo produtivo nos países centrais. Encontram ressonância porque aqui encontram um setor correspondente, moderno, e a “ponta” tende a difundir as idéias que lhe correspondem nos setores mais atrasados. Em consequência, podemos nos ver até diante de propostas inadequadas ao conjunto das exigências do nosso sistema produtivo, mas certamente adequadas a uma parte dele — a sua parte mais dinâmica. Politicamente pode ser irônico: em curto espaço de tempo vemos bandeiras do movimento dos trabalhadores, como a escola única e a qualificação geral, passarem às mãos das empresas em particular e do capital em geral.

Tendo como ponto de partida a heterogeneidade de estruturas, países como o Brasil se vêem diante da constatação de que o capitalismo, a partir de determinado nível de desenvolvimento tecnológico, não mais desempenha apenas o tradicional papel de provocar uma tendencial homogeneização das mesmas. Hoje os países centrais percebem melhor o quanto as suas próprias estruturas permanecem heterogêneas e constataam que a elas se superpõe uma “nova heterogeneidade” provocada pelos seus setores de ponta. Tendências contraditórias — ao mesmo tempo homogeneizadoras e heterogeneizadoras — se cruzam no desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Mas, enquanto nos países centrais a “nova heterogeneidade” se dá a partir de patamares elevados de homogeneização, nos países periféricos, com baixos níveis de desdobramento do processo de homogeneização, deverá conviver uma elevada heterogeneidade estrutural global e tradicional

com a "nova heterogeneidade" desencadeada pelo seu setor mais moderno.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, isso significa a soma de novas formas de segmentação à enorme segmentação preexistente. Assim, o que há de novo nas novas formas de inclusão-exclusão do mercado de trabalho (que supõem e provocam novas formas sociais de "inclusão-excludente") é o caráter qualificado da força de trabalho excluída do setor moderno. Novas formas de segmentação somam-se às antigas, ampliando e dando novo caráter às formas preexistentes. Tudo isso, para setores previamente incluídos, significa uma sobrecarga para as pessoas individualmente, pela necessidade de reconversão profissional e de modificação de perspectivas de vida; mas não significa necessariamente a impossibilidade dos excluídos do setor moderno por esta ressegmentação de encontrarem lugar em setores tradicionais ou em atividades diversas, dado o seu melhor nível de qualificação, mesmo quando esta tenha sido adquirida no trabalho. Isto pode dar lugar a um deslocamento que desfavorece setores menos qualificados da força de trabalho, empurrando-os para baixo ou remetendo-os à exclusão. Pode dar lugar a uma menor incorporação dos que hoje chegam ao mercado de trabalho sem qualificação prévia ou à liberação de força de trabalho menos qualificada — técnica ou "socialmente", no sentido de capacidade e disposição de adaptação às condições de trabalho — dependendo do nível da atividade econômica no período considerado.

Quanto aos efeitos sociais de semelhante processo, em conexão com a questão da qualificação, certamente serão diferentes em países centrais e periféricos. Naqueles, o efeito disruptivo da desregulação do mercado de trabalho pode ser minimizado pelos patamares mais elevados de instrução (mais ampla exposição a formas de socialização que facilitam a busca de alguma maneira de integração e o respeito às normas que regem a vida social), pela maior consciência das autoridades no que concerne à construção de alternativas e maior disponibilidade de meios para operacioná-las (na forma de apoio a pequenas iniciativas de diversas naturezas ou por intermédio de múltiplas formas de organização que facilitam a incorporação ao nível da vida cultural), pela força da tradição que incide sobre as possibilidades de controle e de coerção social. Nos países periféricos, os efeitos da "nova heterogeneidade" serão — por um lado — mais restritos, face à menor amplitude da força de trabalho atingida. No entanto, neles pode ser maior o efeito disruptivo de tal evolução, na medida em que a exclusão de setores que tradicionalmente estiveram incorporados ou que pode-

riam ter a expectativa de incorporação ao mercado formal pode propiciar uma busca mais ampla de alternativas que passam pela economia informal, pela "vida alternativa", pela criminalidade ou pela mendicância. A via "alternativa", em geral, está associada a elevados níveis de educação, o que a restringe muito como possibilidade nesses países.

Mas, apesar de tais previsões de natureza social, não faltam — nem aqui nem lá — aqueles que tiram como conclusão da ressegmentação do mercado de trabalho a necessidade de uma maior segmentação do sistema educacional: um sistema para os que devem ser incluídos e outro para os que serão excluídos. Escusado dizer que tais especulações variam em suas alternativas de acordo com a tradição educacional de cada país. Mas tal visão do problema é, em qualquer caso, extremadamente estreita porque considera o sistema de educação apenas em relação às funções que supostamente cumpre face à vida econômica. Por outro lado, não faltam também aqueles que — lembrando a segurança à qual o tradicional sistema dual estava ligado, em países como a Alemanha Ocidental, possibilitando a cada agresso um posto de trabalho adequado à sua qualificação — passam de uma posição de combate à dualidade e à segmentação do sistema à sua defesa, deixando ironicamente aos empresários suas posições tradicionais que clamam por educação geral e qualificação flexível e polivalente. Essas duas correntes, na verdade, facilmente se combinam — não faltam defensores de uma mais clara segmentação do sistema e de orientação pragmática e estreita dos estudos na forma de treinamento profissional, mesmo onde nunca tal qualificação tenha, por si mesma, assegurado um posto de trabalho a ela correspondente.

O que há de novo nesse contexto é a convergência de setores conservadores e setores "progressistas", tornando-se mais difícil uma clara identificação político-ideológica dos seus defensores. A eles se somam, com igual nível de ambigüidade e contradição, os teóricos das pedagogias consideradas "avançadas", alternativas, não-diretivas — em que pesem seus aspectos positivos no que concerne ao combate ao autoritarismo nas relações interpessoais — posto que vêm frequentemente acompanhadas por propostas de política educacional que terminam por gerar um sistema segmentado informalmente pela própria prática docente. Ao admitir que, em nome da excelência da "cultura popular", estudantes vejam reconhecida como correta a linguagem aprendida em casa ou em seu ambiente em detrimento da correção gramatical, por exemplo, eles contribuem para sedimentar setores pobres da população em suas posições na estrutura social. Tais posi-

ções aparecem desafiando o senso comum das camadas atingidas bem como os resultados das pesquisas que, ligando educação, lingüística e estrutura social, vêm sendo há décadas realizadas pelos seguidores de Basil Bernstein (Bernstein, 1973; Oevermann, 1974).

Com mobilidade social muitíssimo menor, nenhum país desenvolvido assiste a fenômeno semelhante, não só porque as necessidades objetivas de relativa integração política, cultural e lingüística se tornaram desde há muito evidentes (como parte do longo processo de homogeneização que acompanhou o advento do capitalismo), como foram implementadas medidas correspondentes ao longo de séculos, tendo-se o sistema educacional encarregado de difundir o "idioma culto" entre uma população segmentada por dialetos e sotaques que identificam a classe social de origem de seus portadores. Além do mais, essa forma de integração respondeu à própria demanda dos trabalhadores no último século. A inversão de tendências no terceiro mundo não representa apenas um paradoxo em relação aos interesses das camadas populares quanto à mobilidade social e a melhores chances culturais e ocupacionais. Ela contraria também as tendências mais contemporâneas que — menos por motivos ideológicos do que pelas exigências da produção — apontam para a escola básica única e de caráter geral como forma de possibilitar o atendimento à flexibilidade que caracteriza o processo produtivo contemporâneo e uma mais fácil adaptação dos trabalhadores às crescentemente difíceis condições do mercado de trabalho. De pouca serventia é, nesse contexto, a denúncia de que o capital busca subsumir a política educacional aos seus interesses, buscando adequar a formação ao mercado de trabalho (Altvater, 1971). A verdade é que demandas seculares dos trabalhadores (como educação geral e politécnica) são hoje bandeiras do capital e, servindo ou não a ele, também servem à população que não deseja o desemprego, pretende encontrar alternativas no caso de a ele ter que se submeter e quer ter direito de acesso aos bens culturais a que tradicionalmente apenas as camadas dominantes podiam aceder.

Em conexão com a demanda de educação geral, deve ser aqui mencionado explicitamente que parte da discussão a respeito das tendências gerais desencadeadas pela rapidez e características da mudança tecnológica está encerrada. Concretamente, está eliminada a tese da desqualificação tendencial da força de trabalho, defendida por Braverman e muitos outros. E esta é uma conclusão a que somente as pesquisas dos anos 80 puderam chegar. Nem mesmo Kern e Schumann se atreveram a tal previsão nos anos 70, preferindo ficar com a tese da

polarização das qualificações. As demais teses continuam na ordem do dia, seja a da polarização, a da elevação absoluta e queda relativa (irretorquível face à velocidade de multiplicação dos conhecimentos e publicações), combinadas à tendência mais geral que — com nuances diversas — apontam na direção da elevação da qualificação média da força de trabalho e da população em geral. As questões hoje se concentram sobre o conteúdo da qualificação, as funções a que serve e a duração da escolarização inicial. Autores muito preocupados com os aspectos econômicos na educação, mesmo quando levam em conta as tendências observadas pelas pesquisas aqui anteriormente referidas, falam na necessidade de escolarização inicial curta — em função dos custos elevados de qualquer sistema educacional, de discussões mais ligadas à crise do *welfare state*, à crise fiscal dos Estados, à crise da idéia de justiça e do igualitarismo ou ainda à grande disponibilidade de força de trabalho qualificada e à presença de qualificações excedentes em muitas sociedades, como consequência da democratização do ensino. Tais autores vêm de forma estreita as funções exercidas pelo sistema de educação — entre elas a de retenção da força de trabalho nas escolas como forma de contrarrestar efeitos sociais e políticos do desemprego, sendo hoje esta questão pensada não apenas em relação aos jovens, mas também aos adultos excluídos do mercado de trabalho e a pessoas na terceira idade — nem sempre levando em conta os elevados patamares educacionais mínimos vigentes em muitos países e o fato de que, cada vez mais, os requisitos de qualificação do sistema produtivo hoje são de um tipo que não pode ser obtido através de uma escolarização curta.

Hoje o que se demanda para toda a população — mesmo aquela que possivelmente estará excluída do mercado de trabalho ou que terá nele menores oportunidades, tendendo a embrenhar-se no mercado informal e/ou na "vida alternativa" — é uma educação de caráter abrangente, geral, abstrato. Será cada vez mais requerido, dos que terão uma chance no mercado de trabalho formalizado de acordo com as regras tradicionais do contrato, capacitação que implica na aquisição de possibilidades de pensamento teórico, abstrato, da capacidade de analisar, de pensar estrategicamente, de planejar e de responder criativamente a situações novas. Eles deverão dispor de capacidades sócio-comunicativas de modo a poderem desenvolver trabalho cooperativo em equipes e de conhecimentos ampliados que possibilitem a independência profissional. Mas não é menos verdadeiro que aos demais deverá caber a aquisição de capacidades de natureza abstrata, reforça-

das por mais ampla formação de natureza cultural, de capacitação para o desenvolvimento do potencial criativo e para a independência, de modo a poder facilitar o engajamento em atividades autônomas e iniciativas individuais. Para os excluídos, abre-se a contraditória possibilidade da "vida alternativa", "em pequeno", conectada ao subemprego que ao mesmo tempo limita e liberta o indivíduo, tornando-o dono do seu tempo e mestre de sua atividade, lançando-o diante de grandes riscos mas também abrindo-lhe novas chances. Esta realidade exige uma formação para a iniciativa, para o empreendimento pessoal, que deve abranger toda a população porque, na verdade, qualquer parcela pode ser atingida pela exclusão em algum momento da vida. Como aplicar o lazer daí resultante supõe não apenas uma ampla capacidade de adaptar-se a novas situações, mas de tornar o tempo liberado um instrumento de enriquecimento da vida cultural e da organização da sociedade civil. Por outro lado, são especialmente valoradas qualificações manuais e intelectuais que atendem às necessidades da vida diária, com caráter polivalente, enquanto que qualificações artesanais são requeridas não apenas para o desenvolvimento de atividades independentes, mas também para novas formas de inserção parcial ou intermitente no mercado (por exemplo, trabalho por encomenda) que escapam às formas tradicionais do contrato. Ao trabalho flexível deverá corresponder a flexibilização da atividade do indivíduo no decorrer de sua vida, a flexibilização de sua mente e das suas disposições de adaptação a situações novas e difíceis, a maior possibilidade de lidar com a insegurança e de montar mecanismos sociais e políticos para reduzi-la. O trabalho flexível exige um sistema de educação que prepare para enfrentar essa realidade e ofereça novos (outros) conhecimentos, ao lado da difusão de uma nova mentalidade.

Até aqui pensamos em como o sistema de educação deve receber a marca das condições de mercado, esquecendo uma verdade destacada pelos estudos alemães: a de que o sistema de educação também influi sobre o sistema de ocupação, sobre a política trabalhista dos governos e sobre a perspectiva de órgãos de representação nas negociações que possibilitarão contrapor-se a tendências contemporâneas, ao menos por algum tempo e de acordo com as características de cada país. Neste sentido é que, considerando a dimensão temporal de qualquer transformação no sistema de educação (muito diversa do mercado de trabalho) e levando em conta que as mudanças em curso atingem a própria configuração das sociedades contemporâneas, podemos supor que também o mercado de trabalho, as empresas farão um esforço

por aproveitar as qualificações lançadas na sociedade pelo sistema educacional, complementando-as de algum modo: seja através de habilitações específicas, como tradicionalmente têm feito; seja através da promoção de um complemento de caráter geral — mesmo que dirigido a setores específicos — que permita a compreensão abrangente exigida hoje pelo processo de produção de bens e serviços. Há pressa em trazer o sistema educacional aos trilhos da ênfase sobre a qualificação geral, abstrata, abrangente, polivalente; mas é possível reorientar neste sentido também as iniciativas empresariais na área educacional, sejam aquelas que visam o treinamento em serviço, a educação continuada ou a formação de maneira mais sistemática. Deve ser ainda mencionado que é graças à democratização do ensino que se elevaram as exigências das empresas em matéria de educação formal, do mesmo modo que é graças à inflexão da ênfase da qualificação específica para a qualificação geral que as empresas colocam hoje mais peso na educação formal através da exigência de diplomas de nível cada vez mais elevado.

O que partes do sistema educacional mais diretamente ligadas ao empresariado precisam cada vez mais considerar são, ao lado da formação geral, as necessidades de formação específica *de novo tipo*. A esse respeito estamos longe de qualquer consenso. Mais que isso: estamos longe de clareza a respeito não só de qual seja o novo tipo, mas de qual o seu conteúdo e qual o seu nível. Tal determinação não é nada fácil e demanda muita pesquisa dos processos modernos de trabalho em conexão com os correspondentes conteúdos educacionais, levando sempre em conta o quadro abrangente e polivalente dentro do qual deve ocorrer hoje qualquer qualificação específica. Aqueles que logram fazer proposições nem sempre ultrapassam o nível das recomendações como conhecimentos tecnomecânicos, de transformações químico-físicas em conexão com os processos tecnoprodutivos, de sistemas mecânicos automatizados. O elenco poderia ser maior, mas o nível de generalidade, quando se deve passar ao plano pedagógico, precisaria ser muito menor. Constitui problema adicional a irreprimível tendência à dissolução das tarefas (e das qualificações) preexistentes e sua crescente integração, elevando o nível de complexidade a que o trabalhador deve responder. Está na ordem do dia a polivalência, confirmando o esquema trifásico já apontado por Marx há 100 anos, bem como a especialização flexível com base na educação geral. Retorna à discussão educacional a questão da educação permanente, a requalificação da força de trabalho, a reinserção educacional periódica sobre a base de uma formação abrangente. Aí todos desembocam:

dos mais contemporâneos pesquisadores na área da sociologia do trabalho aos tradicionais economistas da educação, como Friedrich Edding; dos economistas e sociólogos da educação aos mais idealistas educadores que se auto-satisfazem com a profecia setecentista sendo cumprida (Paiva, 1983).

As novas condições da produção de bens e serviços conduzem à necessidade de revisão curricular, seja para tornar a formação mais geral, seja para transmitir habilidades e conhecimentos específicos capazes de facilitar a vida quotidiana no mundo moderno — mesmo para aqueles que serão excluídos do mercado de trabalho formal, posto que de qualquer modo terão acesso a muitos dos bens cuja utilização exige tais conhecimentos e precisarão saber manipulá-los em sua vida diária, na medida em que se verão “incluídos” na sociedade mais abrangente, devendo buscar dentro dela formas alternativas de inserção. Mas tanto para os países desenvolvidos quanto para os países periféricos a possibilidade de uma visão de conjunto do desenvolvimento tecnológico e das qualificações específicas à produção, embora sempre tenha sido restrita, é hoje muito menor que no passado.

O dilema do planejamento da educação — e, em última instância, o seu sempre renovado fracasso — decorre, em grande medida, da dificuldade ou mesmo da impossibilidade de detectar que qualificações específicas serão requeridas, em que prazo e em que quantidade. Hoje esse dilema se avolumou pela certeza de que profissões desaparecerão (muitas já desapareceram aqui e especialmente nos países desenvolvidos), ligada à incerteza a respeito de quais delas em que setores e com que velocidade isso ocorrerá, pela certeza da fusão de tarefas, dependendo de pesquisa extensa a determinação de novos subconjuntos de qualificação decorrentes de semelhante integração. E, na medida em que somente aspectos restritos podem ser contemplados com relativa clareza, a requalificação e a reprofissionalização precisam ser previstas a partir de uma ampla base de qualificação geral que possibilite a adequação a necessidades específicas detectadas. Por isso mesmo, os que falam em revisão curricular ficam no geral: referem-se à necessidade de flexibilização do currículo, da promoção da interdisciplinaridade, da transmissão de uma visão global do processo tecnológico, do reforço à formação lógico-matemática e da cultura informática. No concreto, vamos encontrar tendências contraditórias em função da pressão de interesses setoriais, mas ninguém está mais disposto a colocar em questão a base comum das competências de longo prazo e da difusão da capacidade de lidar com situações complexas. Do

mesmo modo que a ninguém ocorre hoje propor qualquer tipo de formação que não sirva ao terciário (onde são ainda menos claras as necessidades de formação específica), porque aí se encontra hoje a maior parte da força de trabalho, real ou tendencialmente.

A flexibilidade do trabalho corresponde a flexibilidade educacional, que só pode ser obtida através de formação abrangente dentro de uma mentalidade moderna, aberta a adaptações sucessivas. A maior consciência de que os processos sociais e o desenvolvimento bem como a utilização tecnológica são desiguais e não-coetâneos, corresponde também a consciência de que os sistemas educacionais e seus produtos não fogem à regra. A constatação de que a produção moderna provoca simultaneamente alargamento e estreitamento das qualificações exige uma política da educação que vise à formação geral, com abertura a inúmeros canais alternativos para cima — desde aqueles que levarão à extrema especialização àqueles que conduzirão a uma formação cultural capaz de permitir a flexibilidade necessária à organização de formas alternativas de vida — e novas oportunidades de educação continuada, abrindo cada vez mais o espectro de possibilidades de educação “não-formal”. A crise de taylorismo e do fordismo que acompanha a flexibilização e despadronização da produção tem como consequência a regressão do treinamento em serviço e a crescente formalização dos requisitos educacionais. Por outro lado, ao sofisticar e personalizar os produtos, a flexibilidade da produção exige sofisticação dos usuários — e sofisticação, mesmo a “alternativa”, supõe elevada formação cultural e altos níveis de educação geral. Também em função do consumo a educação geral termina sendo o requisito básico do mundo moderno.

No que concerne à democratização da educação e à sua função social democratizadora nos vemos diante de tendências altamente contraditórias. Por um lado, a exigência de formação geral e abrangente vem ao encontro de reivindicações dos trabalhadores e das camadas populares em geral, significando uma democratização efetiva do conteúdo da formação. Por outro lado, quando se leva em conta as condições do mercado de trabalho e ainda se tem como ideal a inserção no mercado formal, a questão deixa de parecer tão simples. A desregulação do mercado de trabalho em consequência das inovações tecnológicas, a sua “refeudalização”, significando sua submissão crescente a padrões patrimonialistas e paternalistas (recriados ou fortalecidos pelo mesmo movimento que instaura a “nova heterogeneidade”) nos países desenvolvidos e que os critérios objetivos, meritocráticos,

deixam de ser os principais pilares de seleção entre incluídos e excluídos do sistema formal de emprego, indicam que a sociedade contemporânea tende a ser menos democrática e que o papel atribuído ao sistema educacional como equalizador de oportunidades deixa de ter o mesmo sentido que lhe era anteriormente atribuído. É certo que muitos autores desde há décadas repisam a tecla de que o sistema de educação na verdade reproduz a estrutura de classes preexistente e que o capital social, em última instância, é o determinante da posição que cada um deverá ocupar na estrutura sócio-ocupacional (Bourdieu, 1974). No entanto, em épocas de expansão econômica e de pleno emprego, o sistema de educação, ao contribuir para a reprodução ampliada ao sistema, contribui também para a democratização que vem no bojo de tendências gerais cujo efeito, no pós-guerra, foi vincular as oportunidades de educação a oportunidades de mobilidade vertical num sistema de ocupação em expansão. As tendências dominantes na última década não vão mais nessa direção, especialmente na medida em que o terciário deixou de ser fonte de expansão do emprego. E, na medida em que a sociedade se petrifica em suas classes sociais e seus estamentos, o sistema educação passa a ter a sua função democratizadora reduzida.

Essas tendências se refletirão (e, em certa medida, já se refletem) sempre mais nos países periféricos onde, no entanto, graças a uma enorme heterogeneidade estrutural prévia à "nova heterogeneidade" que atinge os setores mais modernos e a transformações que não têm a ver necessariamente com eles, a mobilidade social vertical que nas últimas décadas foi incomensuravelmente maior que nos países desenvolvidos, não deverá sofrer drástica redução a curto prazo — embora possa atingir determinadas parcelas da força de trabalho mais rapidamente, desde os trabalhadores com qualificação específica obsoleta que não logrem adaptar-se a eventuais mudanças na tecnologia empregada, a camadas sociais mais elevadas que, em passado recente, foram beneficiadas com amplas possibilidades de mobilidade social em conexão com a ampliação das oportunidades educacionais que caracterizou as últimas décadas. Preocupa, em países com perfil educacional como o brasileiro, o baixo nível educacional — educação geral básica não-universalizada e baixa qualidade do ensino — do conjunto da população. A situação educacional brasileira apresenta considerável déficit na qualificação básica mínima da maioria da população, insuficiente para a vida urbana e para o nível de desenvolvimento do país, mesmo se pouco levamos em consideração a manifestação nativa das tendên-

cias internacionais mais recentes. Ampliação de oportunidades de educação básica, com combate à repetência e à evasão, qualificação dos professores e revisão curricular são medidas urgentes neste final de século. A própria inserção em estruturas informais de emprego (tradicionais ou novas), o ir-e-vir nas grandes cidades, a necessidade de lidar com situações cada vez mais complexas que, até mesmo para população de renda consideravelmente baixa, pode implicar a utilização de terminais de computadores em lojas e bancos, exigem melhores níveis de conhecimentos básicos do conjunto da população. Trata-se de elevar o patamar educacional para poder pensar, a partir daí, nas possibilidades de extensão da escolaridade com novos conteúdos, de montagem de um sistema de educação continuada e de ampliação das oportunidades de natureza cultural.

Do ponto de vista da educação profissional é certo que — sobre um patamar mais elevado de qualificação básica — ainda há lugar para de tudo um pouco: do treinamento específico, pontual e breve para tarefas exigidas pelas estruturas menos modernas a uma política de difusão de qualificações amplas, complexas e de longo prazo visando a profissionalização inicial ou a reprofissionalização de uma parcela da força de trabalho. Mas já não cabe mais nenhuma dúvida de que, tendencialmente, será exigido o encaminhamento do sistema de educação como um todo e do sistema de ensino profissional, em particular, para uma formação de natureza geral, abrangente, voltada para o raciocínio abstrato, para a capacidade de planejar, para uma comunicação mais fácil com o próximo, facilitando o trabalho em equipe, para a aquisição de cultura geral suficiente para poder enfrentar eventuais situações adversas no mercado de trabalho com capacidade de identificar alternativas e, especialmente, para formação de uma mentalidade flexível, aberta a chances que estão embutidas (e precisam ser descobertas) nas dificuldades que a "nova heterogeneidade" coloca às nossas portas.

Finalmente é preciso colocar em questão a idéia de que existiria hoje uma brecha maior entre a qualificação formal e a real e de que estaríamos diante de uma crise da educação. Não há dúvida de que as transformações nas estruturas produtivas e a mudança tecnológica colocam à educação novos problemas. Mas certamente algo se simplifica. Pela primeira vez existe clareza suficiente de que é sobre a base da formação geral e sobre patamares elevados de educação formal que a discussão a respeito da profissionalização começa. E, para obter tais objetivos, o consenso político nunca pôde ser tão amplo, na

medida em que unifica trabalhadores, empresários e outros setores sociais. Por outro lado, reconhece-se hoje com maior clareza que a relação entre a educação e o mundo do trabalho é muito complexa e mesmo contraditória, não somente em função das contradições e das oscilações do "mundo do trabalho" e do respectivo mercado, mas também em consequência da inércia e das dificuldades de mudar o sistema educacional que cumpre outras funções sociais — em relação às quais sua resistência estrutural pode ser altamente funcional. Merece ainda ser dito que, para a questão da qualificação — excetuada a clarificação da tendência mais ampla no sentido da elevação da qualificação média da população — não existe nem solução teórica dedutiva nem resultados empíricos passíveis de generalização. Existem tendências gerais e necessidades específicas — que devem ser pesquisadas, como acompanhamento permanente a qualquer política de educação profissional — que, no nosso caso, são enormemente diferenciadas face à heterogeneidade das estruturas que lhes dão origem.

É de se desejar que a previsão dos anos 70 — da eliminação das diferenças entre o trabalhador e o intelectual, confirmada pelas pesquisas dos anos 80 quando indicam o "fim" da divisão do trabalho nos setores de ponta (pela fusão no trabalho conjunto dos conhecimentos de trabalhadores, técnicos e intelectuais) e pela propalada crescente desmitologização do trabalho intelectual no terciário, graças à microeletrônica e à informática — se apresente no conjunto heterogêneo formado pelas nossas estruturas como fato novo capaz de indicar o caminho aos formuladores da política educacional, ajudando a somar forças na direção da formação básica única, geral, abrangente e abstrata.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTVATER, Elmar e HUISKEN, Freerk. *Materialien zur politischen Ökonomie des Bildungswesens*. Erlangen, 1971.
- ALTHUSSER, Louis. L'appareil idéologique d'État scolaire en tant qu'appareil dominant. In: GRASS, Alain, *Sociologie de l'éducation*. Paris, Larousse, 1974.
- ANDIEUX, A. e LIGNON, J. *L'ouvrier d'aujourd'hui*. Paris, 1960.
- AXMACHER, Dirk. Politische Ökonomie des Ausbildungssektors. Schicksal und Erbe einer Theorie. *Widersprüche*, Heft 10, Fev. 1984.
- . Studier-Arbeit und Hochschulkultur in der Krise. *Widersprüche*, Heft 15, junho, 1985.

- BAETHGE, Martin e OBERBECK, Herbert. *Zukunft der Angestellten*. Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung. Ffm, Campus, 1986.
- BECHMANN, G. e outros. *Mechanisierung geistiger Arbeit*. Ffm, 1979.
- BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Ffm, Suhrkamp, 1986.
- BENSCHER, W., GENSCH, S. e SORGE, A. *Mikroelektronik, Qualifikation und Produktinnovation*. Berlin, Sigma, 1988.
- BERGMAN, J. Technik und Arbeit. In: LUTZ, B. (org.), *Technik und sozialer Wandel*. Ffm, Campus, 1984.
- BERNSTEIN, Basil. *Class, codes and control*. St. Albans, Granada Publ. 1973.
- BLAUG, Marc. *Economics of education*, London, Penguin, 1969.
- BLAUNER, Robert. *Alienation and freedom — the factory worker and his industry*. Chicago, 1964.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, J.C. *La reproduction*. Paris, Ed. de Minuit, 1979.
- BOURDIEU, Pierre. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- BOYER, Robert. *La flexibilité du travail en Europa*. Paris, Ed. La Découverte, 1986.
- BRAVERMANN, Harry. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- BRIGHT, James. *Automation and Management*. Boston, 1958a.
- . Does automation raise skill requirements? *Harvard Business Review*, vol. 36, n.º 4, jul.-ago., 1958b.
- BRÖDNER, P. e outros. *Der programmierte Kopf*. Eine sozialgeschichte der Datenverarbeitung. Berlin, 1981.
- DREXEL, Ingrid. *Belegschaftsstrukturen zwischen Veränderungsdruck und Beharrung*. Zur Durchsetzung neuer Ausbildungsberufe gegen bestehende Qualifikations — und Lohnstrukturen. IFS, Munique, Campus.
- DULL, Klaus. Rationalisierungsprozess und die Zukunft der Arbeit. In: LUTZ, B. (org.), op. cit., 1984.
- EDDING, Friedrich. *Ökonomie des Bildungswesens*. Lehren und Lernen als Haushalt und als Investition. Freiburg, 1963.
- FRIEDMANN, Georges. *Problèmes humains du machinisme industriel*. Paris, Gallimard, 1947.
- . *Où va le travail humain?* Paris, Gallimard, 1951.
- e NAVILLE, Pierre. *Traité de sociologie du travail*. Paris, Armand Colin, 1951.
- . *O trabalho em migalhas*. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1984.
- GOLDHORPE, J.H.; LOKWOOD, D.; BECHOFER, F. e PLATT, J. *The affluent worker: industrial attitudes and behaviour*. Cambridge.
- GORZ, André. *Abschied vom Proletariat*. Ffm, 1980.
- . *Wege ins Paradies*. Berlin, 1983.

GORZ, A. Dualisierung der Arbeit am Beispiel der USA. *Links*, n.º 174, setembro, 1984.

GRUBAUER, Franz. Gesellschaftliche Qualifikationsvorstellungen in der Krise. *Widersprüche*. Heft 10, fevereiro, 1984.

HAEFNER, K. *Die neue Bildungskrise* — Herausforderung der Informationstechnik an Bildung und Ausbildung. Basel, 1982.

HARBINSON, F.H. e MEYERS, G.M. *Education, manpower and economic growth*. Nova York, McGraw-Hill, 1964.

HAUG, Frigga. Automation führt zur Höherqualifikation. Thesen über Hand — und Kopfarbeit. *Demokratische Erziehung*, Nr. 4, 1975.

HEGELHEIMER, Armin (org.). *Texte zur Bildungsökonomie*. Ffm, Ullstein, 1974.

HIRSCH, J. e RITH, R. *Das neue Gesicht des Kapitalismus*. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg, VSA-Verlag, 1986.

JANOSSY, Franz. *Das Ende der Wirtschaftswunder*. Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung. Ffm, Verlag Neue Kritik, 1966.

KERN, Horst e SCHUMANN, Michael. *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein*. Ffm, Europäische Verlagsanstalt, 1970.

———. Technischer Wandel und industrielle Arbeit bei tendenzieller Polarisierung der mittleren Qualifikationen. In: HEGELHEIMER, Armin, op. cit., 1974.

KERN, Horst e SCHUMANN, Michael. *Das Ende der Arbeitseilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion*, Munique, Verlag C.H. Beck, 1984.

LENHARDT, Gero. *Berufliche Weiterbildung und Arbeitsleistung in der Industrie*. Ffm, Suhrkamp.

LUTZ, B. Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich. In: MENDIUS, H.G. e outros, *Betrieb-Arbeitsmarkt-Qualifikation*. Munique, IFS, 1976.

MALLET, Serge. *La nouvelle classe ouvrière*. Paris, 1963.

MALSCH, Thomas. Arbeit und Kommunikation in informatisierten Produktionsprozess. In: LUTZ, B. op. cit., 1984.

MANDEL, Ernst. *Der Spätkapitalismus*. Ffm, Suhrkamp, 1972.

MANNHEIM, Karl. *Libertad y planificación social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

MANSKE, F. e WOLF, H. Technische Angestellte, Rationalisierung und Arbeitspolitik. SOFI, Mitteilungen, junho, 1987.

MARSCHALL, T.W. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.

MARX, Karl. *Das Kapital*. MEGA, Berlin, 1973.

MAURICE, M.; SELLIER, F. e SILVESTRE, J.U. *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*. Paris, PUF, 1982.

MERTENS, D. *Unterqualifikation oder Überqualifikation* — Anmerkungen zum Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften. Arbeitskreis Regionale Bildungsplanung, 1976.

MICKLER, Ottfried; MOHR, W.; KADRITZKE, U.; NEWMANN, U. e BAETHGE, M. *Produktion und Qualifikation* — Kurzfassung. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, 1978.

MICKLER, O. *Facharbeit im Wandel*. Rationalisierung im industriellen Produktionsprozess. SOFI, Ffm, Campus, 1981.

———. *Die Qualifikationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin (mimeo), 1988.

NAVILLE, Pierre. *Essai sur la qualification du travail*. Paris, Gallimard, 1956.

———. *Le nouveau Leviathan* — de l'alienation à la jouissance. La genèse de la sociologie du travail chez Marx et Engels. Paris, Anthropos, 1957.

———. Vues préliminaires sur les conséquences du développement de l'automation pour la main d'œuvre industrielle. *Cahiers d'études de l'automation*. Paris, Lib. Marcel Rivière, maio, 1958.

———. *L'automation et le travail humain*. Paris, CNRS, 1961.

———. *Vers l'automatisme social? Problèmes du travail et de l'automation*. Paris, Gallimard, 1963.

———. *Théorie de l'orientation professionnelle*. Paris, Gallimard, 1972.

OBERBECK, Herbert. Neue Rationalisierungsprinzipien im Betrieb. In: LUTZ, B., op. cit., 1984.

OEVERMANN, Ulrich. *Sprache und soziale Herkunft*. Ffm, Suhrkamp, 1970.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação — contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional (tradução V. Paiva), 1974.

———. *Arbeitsgesellschaft — Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Ffm, Campus, 1984.

OTTEN, Dieter. *Kapitalentwicklung und Qualifikationsentwicklung*. Berlin, Rosa, 1973.

PAIVA, Vanda. Jahn Amos Comenius (1595-1670): primórdios da pedagogia política e da democratização do ensino. *Revista de Educação*, n.º 1. UFF, Niterói, 1983.

———. Educação permanente e capitalismo tardio. *Síntese*, n.º 11, Rio de Janeiro, 1977.

PEREIRA, Vera. *O coração da fábrica*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

RICHTA, Radovan (org.). *Richta-Report. Politische Ökonomie des XX. Jahrhunderts*. Ffm, Makol, 1971.

SALM, Cláudio. *Escola e trabalho*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

SAUER, Dieter. Widersprüche im Rationalisierungsprozess und industriesociologische Prognose. In: LUTZ, B., op. cit., 1984.

SCHMIEDE, Rudi. Industriesociologie und gesellschaftliche Arbeit. In: LUTZ, B., op. cit., 1984.

SCHULTZ, Theodore. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

SCHÜTTE, Friedel. Dequalifikation im 'Reich der Notwendigkeit' Qualifikationen fürs 'Reich der Freiheit'? *Widersprüche*. Heft 10, fevereiro 1984.

SOFI. Zu den Auswirkungen von Automatisierung und arbeitsorganisatorischer Gestaltung auf Qualifikation und Belastung der Beschäftigten. Mitteilungen, agosto 1980.

———. Auflösung oder Expansion von Facharbeit Mitteilungen, fevereiro 1981.

SOFI. Industriearbeit im Umbruch — Versuch einer Voraussage. Mitteilungen, novembro 1984.

———. Der Strukturwandel in Banken und Sparkassen und seine Bedeutung für die Beschäftigten. Mitteilungen, fevereiro 1984.

———. "Neue Technik, betriebliche Politik und Zukunft der Arbeit" — Anmerkungen zu aktuellen industriesoziologischen Kontroversen. Mitteilungen, novembro 1986.

———. Zur Abgrenzung von "Neuen Produktionskonzepten" und "Neuen Rationalisierungstypen" für die Analyse der Entwicklung von Rationalisierung in der Produktion. Mitteilungen, novembro 1986.

———. Wandel betrieblicher Kontrollformen durch neue Technologien — Die Auflösung des Taylorismus als Formwechsel der Kontrolle des Produktionsprozesses. Mitteilungen, novembro 1986.

THANE, Pat. *The foundations of the welfare state*. London, Longman, 1982.

TOURRAINE, Alain. *L'évolution du travail ouvrier aux usines Renault*. Paris, CNRS, 1955.

URREA, G. F. El impacto de la microelectrónica e informática sobre la organización del trabajo, el empleo y los niveles de calificación en diversas actividades del sector moderno en Colombia (mimeo), 1986.

VAISEY, John. *Economía y educación*. Madrid, Rialp, 1962.

6

EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA
LATINA:
DESAFIOS CONCEPTUALES, DILEMAS Y
ALGUNAS PROPOSICIONES TEMATICAS
PARA LA DECADA DE LOS 90

Carmen Garcia-Guadilla

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina
y el Caribe (CRÉSALC/UNESCO)

INTRODUCCION*

Debido a la complejidad y diferenciación a que está expuesta la educación superior latinoamericana en los actuales momentos, resulta difícil tratar de entenderla con esquemas clasificatorios generales, como intentaron hacer algunos pensadores en décadas pasadas.¹ Efecti-

* Nota da edição: Por problema de espaço foi omitido, com consentimento do autor, o item: "Presentación de algunas temáticas relevantes para el estudio de la educación superior".

1. Entre los esquemas analíticos más conocidos (y más referenciados) utilizados para entender la educación superior, se encuentran:

a) Por un lado, los modelos de universidad-desarrollo de los sesenta y comienzos de los setenta, donde, en su optimismo economicista, la educación aparecía como una garantía de mayor productividad y movilidad social.

b) En un segundo lugar aparecen los esquemas vinculados a la teoría de la dependencia, como los de: 1) Ribeiro (1971) que contrapone la "universidad" tradicional a la "universidad necesaria" y cuyos conceptos de "modernización refleja" y "aceleración evolutiva" siguen estando vigentes; 2) Vasconi (1971) quien presenta tres proyectos de reforma universitaria: el modernizante, el democratizante y el revolucionario; 3) Silva Michelena y Sonntag (1970, quienes concentran su proposición en la función de "creación de conciencia crítica" a través de reformas en la estructura pedagógica.

vamente, nadie duda a la hora actual, las múltiples presiones a las cuales se encuentra sometida la educación superior latinoamericana;² la carga de problemas que ella tiene todavía que enfrentar (acceso, calidad, pertinencia de la docencia e investigación frente a los nuevos desafíos científico-técnicos y necesidades de las mayorías, etc.);³ así como la diversidad de demandas que desde distintos espacios sociales se hacen en forma a veces poco estructurada, a veces fragmentada, pero que en todos los casos da como resultado exigir a la universidad una diferenciación de funciones cada vez más extensa e intensa.

Entre los problemas y exigencias mencionados tangencialmente en el párrafo anterior, este trabajo se va a concentrar con particular interés en los nuevos desafíos (sociales y tecnológicos) que tendrá que enfrentar la universidad latinoamericana para resolver los problemas de su tiempo, entre ellos, el de un mayor ajuste de la universidad a las condiciones y necesidades de las mayorías de la región. En este sentido resulta interesante señalar el planteamiento que hace Graciarena (1982) sobre las fases históricas por las que ha pasado la universidad en su relación con la sociedad.⁴ De acuerdo con la clasificación

c) Por último, hubo clasificaciones más "neutras" como la de Medina Echavarría (1967). Este autor consideraba tres tipos de universidad: la universidad enclaustrada (torre de marfil); la universidad militante que, al contrario de la anterior, reproduce en su seno todos los conflictos y pasiones de afuera; y la tercera, la universidad partícipe: es decir no militante ni enclaustrada, sino aquella que enfrenta los problemas concretos aceptándolos como tema riguroso de consideración científica, para afirmar únicamente lo que desde esa perspectiva se puede decir.

2. Presiones que están también presentes en los países desarrollados, aunque probablemente de manera menos aguda que en los nuestros. (Véase Coombs, 1986.)

3. Sobre problemas identificados para la década actual acerca de la educación superior en América Latina, véase: Brunner (1985), Demo (1986), Tedesco (1986), Cresalco/Unesco (1986); Unesco-Cepal (1987); Schiefelbein (1986), entre otros.

4. De acuerdo con este autor han existido tres fases en la inserción histórica de la universidad en la sociedad: 1) *Disociación relativa e irrelevancia social*: fase que cubre un período largo que abarca desde los orígenes de las universidades a fines del siglo XI, hasta la segunda mitad del siglo XVIII con el advenimiento de la revolución industrial. En esa fase la universidad pudo florecer — de acuerdo a este autor — precisamente por su disociación de la producción económica y por su relativa irrelevancia con respecto a la estructuración y ejercicio del poder. 2) *Congruencia funcional y asociación relevante*: fase que abarca desde mediados del siglo XVIII — el cual se caracterizó por grandes reformas intelectuales y políticas, que más tarde fueron seguidas

de este autor, la universidad latinoamericana estaría pasando (el autor publica su artículo a comienzos de la presente década) por la fase de disociación orgánica y diferenciación funcional, opinión que efectivamente estarían dispuestos a avalar un gran número de especialistas sobre el tema. Sin embargo, no sería muy aventurado plantear que en los momentos actuales — finales de la década actual — pareciera existir un sentimiento — tanto por parte de la universidad, como por parte de algunos sectores de la sociedad — sobre la necesidad de incrementar la funcionalidad y relevancia social de las instituciones de educación superior frente a las exigencias sociales de su momento histórico.

Ahora bien, esta funcionalidad y relevancia social no se piensa sólo en el sentido que ella pudo haber tenido en la fase llamada por Graciarena de "congruencia funcional y asociación relevante" (por la estrecha conexión orgánica de la universidad con la economía). En los actuales momentos los planteamientos revelan interés por no dejar de lado — en la conexión universidad/sociedad — mecanismos más efectivos que superen la desigual distribución de recursos y conocimientos; así como también por procurar que la construcción del conocimiento se haga tomando en cuenta las necesidades de las mayorías de estos países y no sólo de los sectores con mayor poder económico y político, como ha sido hasta el presente.⁵ Es, efectivamente, este horizonte que guía el trabajo que presentamos a continuación, aún cuando el mismo está planteado con la *sola pretensión de abrir una discusión sobre determinados temas* que hemos considerado importante destacar en los actuales momentos.

por transformaciones importantes en la organización social de las universidades. "Las grandes reformas de la educación superior tienen su epicentro en la reforma universitaria alemana de comienzos del siglo XIX / con ellas comienza el proceso de inserción orgánica en la producción económica y la estructura social (...). En suma, la universidad entró en una estrecha conexión orgánica con la economía, sea directamente mediante la creación científica y la innovación técnica, sea indirectamente mediante su aporte a la secularización y al proceso racionalizador de la vida social." 3) *Nueva disociación orgánica y diferenciación funcional*: esta es la etapa en que — según Graciarena — se encuentran las universidades latinoamericanas; etapa que se caracteriza por la alteración del equilibrio logrado anteriormente, debido no sólo a aspectos internos de las universidades sino también a transformaciones sociales, particularmente aquellas vinculadas con desigualdades sociales y relaciones de poder.

5. Acerca de las relaciones de injusticia social entre las universidades y las necesidades de las mayorías, véase Latapi (1978, 1982).

A. DESAFIOS CONCEPTUALES

A partir de comienzos de la presente década, los estudiosos de la problemática de educación superior han venido constatando una serie de paradojas y efectos perversos que la expansión de este nivel educativo ha generado en los países de la región. En el esquema 1 se intenta presentar — en forma muy sintetizada — lo que creemos son los efectos no-esperados más importantes que la expansión educativa de los setenta generó en la presente década.

ESQUEMA 1

EFFECTOS NO-ESPERADOS DE LA EXPANSION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Lo que se esperaba de la educación superior	Lo que se obtuvo (efectos no-esperados).
Creación de nuevos conocimientos de acuerdo a las necesidades del "desarrollo de los países de la región".	La masificación del conocimiento transmitido en las universidades no significó ampliación y diversificación de nuevos espacios de conocimiento que respondiera a las necesidades de todos los grupos sociales de la región; al contrario, la expansión fue "más de lo mismo", esto es, réplica de conocimientos que tanto en su organización como en su contenido copiaban modelos legitimados de los países desarrollados.
Distribución justa de los conocimientos.	La masificación, en vez de expandir la "excelencia" del conocimiento, produjo homogeneidad en la calidad, pero en un umbral más bajo de rendimiento, aún en presencia de un elitismo conformado por los grupos sociales más favorecidos que se vinculó (gratuitamente) a las instituciones y disciplinas de mayor calidad y jerarquía social, y por lo tanto de mayor rentabilidad en el mercado de trabajo.
Distribución justa de los recursos.	La gratuidad de la educación superior pública benefició (y sigue beneficiando) especialmente a los sectores altos y medios. (Véase Schiefelbein, 1986.) "Cualquier incremento de recursos a las universidades (sin hacer cambios sustanciales) no haría más que reforzar esa flagrante injusticia distributiva consistente en el monumental subsidio que la sociedad concede a las clases medias" (Portantiero, 1988:22).

(continuação)

Lo que se esperaba de la educación superior	Lo que se obtuvo (efectos no-esperados).
Formación de profesionales que respondieran a las necesidades del "desarrollo" de los países".	La expansión, en vez de producir un contingente de egresados preocupados por los problemas de los países, generó, en la mayoría de los casos, un profesional preocupado por <i>hacer rentable</i> su capital cultural, institucionalizado y valorizado a través del título universitario; o, en el peor de los casos, un profesional que no logró insertarse en el mercado de trabajo profesional para el cual fue preparado, a pesar de existir sectores sociales que no están cubiertos por esos servicios profesionales.

La superación de los efectos no-esperados mencionados anteriormente presenta en la actualidad los desafíos más importantes que la educación superior de la región deberá enfrentar en los próximos años. Pero junto con ellos están presentes otros de no menor envergadura como la necesidad que tienen los sistemas de educación superior de asimilar el impacto de las nuevas tecnologías, sin perder el perfil de la identidad cultural de los países. A otro nivel, también las instituciones de educación superior están recibiendo demandas cada vez más grandes de sectores externos a la institución, como son el Estado, el sistema productivo, los otros niveles educativos, etc., pidiendo establecer relaciones más estrechas con ellos.

Todas esas demandas — efecto tanto de los desequilibrios y problemas educativos del pasado que quedan aún por resolver, como de los desafíos que presentan las actuales transformaciones generadas por la revolución tecnológica y su incidencia en el conocimiento — se enmarcan dentro de una situación latinoamericana caracterizada por las limitaciones de la actual crisis económica, por las demandas y expectativas de las poblaciones de la región en el curso de su evolución hacia el próximo siglo, y por la dudosa capacidad del Estado para generar las transformaciones necesarias. Las restricciones de la propia institución de educación superior no son menos graves, restricciones éstas que vienen tanto del exterior (limitaciones presupuestarias), como del interior (aumento de demandas gremiales y sindicales; insuficiencia y rigidez administrativa, etc.). La gran *paradoja* que presenta esta situación es que ¡tantos desequilibrios por resolver! y ¡tantas demandas por atender! se presentan justo en un momento de grandes

y graves dificultades para la institución de la educación superior de la región.

Desde otro ángulo, pero siguiendo en el espacio de las *paradojas*, tenemos que la más importante institución de educación superior, la universidad, concebida históricamente como la "institución de la inteligencia y cuya misión ha sido hasta ahora orientar a la sociedad en situaciones de crisis" (Medina E., 1967) — se encuentra ella misma (y en este caso utilizaremos los términos de Brunner, 1986 y Lechner, 1988) pasando por una seria "crisis de identidad".

¿Cómo hacer frente a las paradojas? ¿Cómo responder tantas demandas y tan diversas para aportar soluciones que, en el transcurrir de unos años, no se conviertan en "efectos perversos"?

Es aquí donde la complejidad abruma al analista social. Y uno se pregunta si efectivamente los esquemas perceptivos y conceptuales que usan los investigadores para mirar la realidad social no están siendo insuficientes para captar los cambios que están ocurriendo en los últimos tiempos.

La vivencia de estos cambios están siendo denominados de diferentes maneras: crisis, revolución de la informática, paso del modernismo al post-modernismo, etc. En educación, específicamente, ha surgido el sentimiento de la "necesidad de actuar", de enfrentar los "nuevos desafíos".⁶

Esta actitud emerge como una manera de superar la paralización que produjeron las teorías críticas socioeducativas de la década anterior, después que ellas lograron aclarar las situaciones de desigualdad derivadas de las políticas educativas de las últimas décadas.⁷

6. Así como la producción teórica de los setenta ha sido vinculada con lo que algunos autores han llamado "la edad del escepticismo" (para diferenciarla de la etapa anterior — la edad de la inocencia — en que creía que la educación ayudaría a superar las injusticias sociales) (véase Weiler, 1985), la época actual está siendo catalogada como "la edad del activismo", esto es, como una etapa que presenta como deseable el descubrimiento del valor de lo posible (Cardozo, Tedesco).

7. Nadie puede dudar lo importante que han sido los recursos analíticos brindados por las teorías socio-educativas desarrolladas en la década de los setenta. Ahora bien, estas teorías críticas que gozaron de una cierta hegemonía — y que surgieron como alternativa a las teorías tradicionales — están siendo cuestionadas en la presente década, por un cierto agotamiento de su capacidad analítica, en algunos casos; pero sobre todo, por su incapacidad de acción transformadora. Estas teorías — desde diferentes perspectivas — permitieron develar los mecanismos por los cuales la educación ejerce funciones que favorecen a

En la educación superior latinoamericana específicamente, las teorías de la diferenciación y la segmentación develaron los nuevos mecanismos surgidos en esta etapa para mantener una jerarquización de la clientela universitaria aún en presencia de la gran expansión educativa que tuvo lugar en ese nivel.⁸

determinadas clases sociales en detrimento de otras. Estos análisis se plantearon de la siguiente manera (véase García-Guadilla, 1987):

a) A través de las formas como se selecciona y organiza el conocimiento: a) la particular institucionalización en el currículo de las formas de conocer, hablar, etc. (Bourdieu); b) por la estructuración de ciertos tipos de currículos: integrado, parcelado, de serie, etc. (Bernstein); c) por la producción de ciertas clases de conocimiento técnico necesario para la acumulación del capital económico así como para la legitimación del poder existente (Apple).

b) A través de formas de distribución del conocimiento: existencia de diferentes redes escolares (Baudelot/Establet). En América Latina, son importantes a este nivel los trabajos sobre circuitos escolares, diferenciación, segmentación, etc. (Rama, Tedesco, Bronfenmajer & Casanova, entre otros).

c) A través de formas de transmitir el conocimiento: a) transmisión de valores, actitudes, creencias, etc., acordes con la división social del trabajo (Bowles, Gintis, Levin); b) legitimación de determinados códigos socio-lingüísticos en la comunicación escolar (Bernstein).

8) "Mientras en la etapa de la universidad elitista el prestigio era inherente a la profesión en sí, la progresiva segmentación de los sistemas universitarios en un conjunto diversificado de unidades con distintos niveles (social y académico) ha dado como resultado que el prestigio de la profesión esté adjetivado por el nombre de la institución donde se formó el egresado. La base del proceso de jerarquización de las carreras se establece a través de circuitos de selección en la educación preuniversitaria" (Unesco/Cepal/PNUD, 1981, VIII: 46). Ahora bien, esa selección funciona dentro de una "eficiente" ideología basada en la "autoselección" (que tiene como característica ocultar las discriminaciones). Esta ideología funciona a través de las diferencias que se establecen en los niveles anteriores a la educación superior, esto es, a través de la pertenencia a determinados circuitos escolares: los privados de excelencia, donde van las clases altas y medias altas; los públicos devaluados, donde la "acumulación de carencias" sustituye a la "acumulación del conocimiento", lo cual deriva en la deserción paulatina de los estudiantes antes de llegar a la universidad, deserción que se asume como fracaso personal; y, en medio de las dos anteriores categorías, existe un contingente de escuelas públicas y privadas de calidad más o menos regular donde va una gran mayoría, que son los que generalmente son seleccionados (o ellos mismos tienen que hacer la "escogencia de lo necesario") a las carreras menos valoradas en el nivel superior. Esto es, el estudiante generalmente racionaliza el lugar en el que quedó asignado dentro de la jerarquía social de las instituciones y disciplinas y, en muchos casos, él mismo se autoasigna, a través de un proceso en el cual evalúa las posibilidades objetivas que su capital escolar tiene en una situación de competencia (un estudiante de bajo

Ahora bien — y este es el dilema del analista social en estos momentos — ¿cómo enfrentar teóricamente la “necesidad de actuar”? siendo que: 1) por un lado, el objeto de estudio — la educación superior — está inmerso en un mar de paradojas, de efectos perversos, de presiones nuevas, etc.; todo ello en un contexto de crisis financiera y de crisis de identidad de ella misma como institución; 2) por otro lado, los recursos analíticos — eficientes para “develar” situaciones, pero no para hacer proposiciones nuevas — no son capaces de vincularnos con una acción transformadora. ¿No significará que — como están postulando algunos autores — es necesario ubicarse en una nueva racionalidad que sea capaz de incorporar las paradojas, las ambigüedades, las sombras, etc. como parte importante de la comprensión de los nuevos cambios sociales y culturales?

¿Cómo enfrentar la complejidad?

Si echamos una mirada a lo que los científicos sociales de la región se están planteando en estos momentos como reflexión teórica, observamos una situación un tanto desoladora. Por un lado, se observa la reproducción de la polémica euronorteamericana acerca de la modernidad y la postmodernidad. En relación a ello se destacan tres posiciones: autores cuya actitud ha sido permeable a algunos aspectos del enfoque postmodernista, que consideran importante la relevancia que ese enfoque otorga a los fenómenos de diversidad y pluralismo.⁹ Un segundo grupo de científicos sociales estaría identificado por haber reaccionado vivamente en contra de la posición anterior, considerándola como una tendencia a la derechización del occidente.¹⁰ Un tercer

promedio no aspirará a ser admitido en una carrera de gran demanda donde compiten estudiantes de altos promedios. (Para el caso venezolano, véase García-Guadilla, 1986.) La ideología meritocrática del proceso de escogencia oculta el hecho que el capital escolar es el resultado, en la mayoría de los casos, del capital cultural y económico familiar. (Bourdieu, 1970.)

9. “La mezcla de elementos arcaicos con otros que llamaríamos modernos marca un panorama muy diversificado entre las sociedades del continente y en el interior de ellas mismas. En ese cuadro con forma de mosaico, algunos temas del postmodernismo podrían tener lugar, a condición que no se haga de ellos una recepción servil” (Portantiero, 1988:12).

10. “(...) dentro del movimiento pendular que caracteriza a la historia ideológica cultural de nuestros países, que ora gira en una dirección autonomista, centrípeta, y ora en la dirección opuesta, ‘occidentalizante’, centrífuga, la tendencia hegemónica de nuestra actual sociología va más bien en el segundo sen-

grupo estaría representado por aquellos que, sin negar los cambios y complejidades sociales que se avecinan y aceptando los nuevos retos teóricos y conceptuales que ello representa, se sitúan por encima de la anterior polémica, intentando crear nuevos recursos analíticos pero cuidando que los mismos surjan de las propias realidades de la región y no al contrario.¹¹

Frente a este panorama — y para el caso de lo educativo — no se va a tomar posición por ninguna de las posiciones señaladas, por considerar que en todas ellas existen rasgos importantes que pueden ser de utilidad.¹² Más bien, y como intento de búsqueda de nuevos recursos analíticos, se va a intentar — desde la tercera posición: aquella de la “racionalidad liberadora” — rescatar las proposiciones que los otros enfoques nos pueden brindar.

Desde esa óptica, consideramos necesario, en primer lugar, tomar en cuenta las peculiaridades de la región — sus grandes desigualdades sociales — dentro de un lenguaje de la posibilidad que — como lo

tido, al menos en el plano de la teoría. Incluso, cuando no insiste en el leit motiv de la postmodernidad, su discurso es un eco fácilmente reconocible del discurso europeo y, en menor medida, del discurso estadounidense”. (Cueva, 1988.)

11. “Conforme la crisis de la actual sociedad capitalista se hace más visible y más prolongada, la confianza en la razón instrumental se ha ido deteriorando en crecientes sectores de esta sociedad. Junto con ello, ha adquirido urgencia la necesidad de un sentido histórico distinto, y a escala universal. En particular entre los pueblos dominados de esta sociedad, paradójicamente, eso mismo ha estimulado una demanda de ruptura con la modernidad europea y la racionalidad euronorteamericana, y ha favorecido el reingreso de un particularismo puramente culturalista. Sin embargo, también ha impulsado la búsqueda de nuevas bases para una racionalidad liberadora en la herencia de las otras culturas; las mismas que el eurocentrismo, en un tiempo todopoderoso, quiso considerar ajenas a toda racionalidad, o del todo esterilizadas bajo la dominación, y las mismas que, al influir en el imaginario europeo desde fines del siglo XV, dieron comienzo a la utopía de una modernidad liberadora.” (Quijano, 1988:109).

12. Tampoco queremos caer en la trampa de transferir a la periferia las discusiones euronorteamericanas que son producto de la lucha por la hegemonía teórica que tienen los países vinculados al monopolio de la producción científica. Por lo tanto no interesa en este trabajo hacer referencia o tomar posición sobre la discusión existente entre los autores postmodernistas (representados fundamentalmente por los franceses Lyotard y Baudrillard, los cuales han tenido bastante influencia en autores norteamericanos y algunos latinoamericanos) y los críticos de esa concepción (a la cual se refieren despectivamente como “la crítica anarquista de la razón de Lyotard”) que en general toman posición alrededor de las formulaciones del alemán Habermas.

han definido algunos autores — busque formas de análisis que traspasen las teorías críticas para llegar a la tarea más difícil de crear bases teóricas que logren las transformaciones necesarias.

Dentro de esta perspectiva, no solamente se debe asumir el pensar la problemática educativa sobre "las bases de otra racionalidad", la *racionalidad liberadora* propuesta por Quijano (1988), sino también — y desde el espacio propiamente educativo — es necesario resaltar la visión liberadora de la educación que América Latina — a través de Freire — ha exportado a todos los países del mundo.

De esta manera, cualquier aporte que se haga de las diferentes perspectivas estará garantizado por una reflexión que subordine las mismas a la creación de un proyecto político liberador (tanto a nivel colectivo como individual).

B. LOS DILEMAS CONTINUAN (Puntos críticos sin consenso)

1. Distribución de conocimientos

a) *Nuevas formas de circulación y apropiación del conocimiento: ¿Cómo establecer condiciones de igualdad en el acceso?*

A la hora actual, no se pueden negar los nuevos efectos que se están produciendo en la socialización de generaciones que están siendo alimentadas con imágenes y sonidos a través de los media. En América Latina, esos efectos producidos por la revolución electrónica no sólo tocan a las poblaciones vinculadas con el espacio moderno, sino que abarcan también a las poblaciones de las zonas más rezagadas del continente. En este sentido, algunos autores están poniendo en duda la actual forma en que los sistemas educativos vigentes estructuran el conocimiento. Lo que es importante en la socialización alimentada por la electrónica, dice uno de los pocos autores que han estudiado este fenómeno (Meyrowitz, 1984), es que permite a los niños y jóvenes estar presentes en las interacciones que viven los adultos entre sí, de las cuales, generalmente, se excluye a los niños: nacimiento, sexo, muerte, divorcio, mundo del trabajo, guerras, etc. La televisión abre al niño la puerta del mundo de los adultos y los observa en todas las esferas de su actividad, incluida la más privada: las relaciones de pareja. Los adultos ya no tienen espacios separados, ya no están protegidos de la mirada de los niños. De esta manera, la televisión puede

alterar el significado social de la niñez (invento del siglo XVI, según Aries, 1982) y la adultez, y con ello cuestionar las etapas del desarrollo tal y como han sido difundidas por científicos sociales de este siglo. *Al mismo tiempo, entra en cuestionamiento también la estructura por grados que tiene la escuela. Tal sistema, señala Meyrowitz, no puede acomodarse a los niños que, a través de la televisión, han obtenido acceso a información sin ninguna secuencia particular.*

Estos cambios — que comienzan ya en la socialización de la primera infancia, inserta en un mundo técnico informacional que la alimenta directamente con imágenes y en contextos cada vez más numerosos — tienden a ampliarse con la revolución de la informática, ya que no sólo es en la primera socialización que se producen los cambios, sino también en la socialización escolar, al ampliarse el espectro de nuevas formas de apropiación y circulación del conocimiento.¹³

La incidencia de las transformaciones tecnológicas sobre el saber estaría afectando tanto la investigación como la transmisión de conocimientos. "Nuestra hipótesis de trabajo es que el saber cambia de *status* al mismo tiempo que las sociedades entran en la era llamada *postindustrial* y las culturas en la era llamada *postmoderna*" (Lyotard, 1979:11).

Entre los cambios en el saber que plantea el autor recién mencionado, se encuentran:

- a) La deslegitimación del conocimiento, esto es, la ruptura de la relación saber-poder en los términos conocidos hasta el presente. El mundo del saber postmoderno se presenta regido por una posibilidad generalizada de acceso a la información en el sentido que los datos son en principio accesibles a todos los expertos: no hay secreto científico. El aumento de la producción del saber — en condiciones de recursos iguales — no depende tanto de la adquisición del saber, sino de la "imaginación", concebida ésta como la capacidad de articular organizadamente aquello que no lo estaba.

13. "A diferencia de la TV, el computador permite formas interactivas, en donde al sonido y a la imagen se le agrega el tacto, con lo que se amplía la capacidad perceptiva del sujeto en su relación con el instrumento electrónico. Si a ello agregamos la interacción por medio de la palabra, el computador se convierte en un medio de aprendizaje con un potencial insospechado" (Escotet: 1987:15).

- b) El cuestionamiento a las delimitaciones clásicas de los diversos campos científicos: "las disciplinas desaparecen, las usurpaciones se producen en las fronteras de las ciencias, de donde nacen territorios nuevos". Si la educación debe asegurar — dice Lyotard — no sólo la reproducción de competencias, sino su progreso, hará falta en consecuencia que la transmisión del saber no se limite a las informaciones, sino que comporte el aprendizaje de todos los procedimientos capaces de mejorar la capacidad de conectar los campos que la organización tradicional de los saberes separa con celo.

Para el autor que estamos referenciando, la presencia de los fenómenos señalados suenan el toque de agonía del profesor: éste ya no es más competente que las redes de memorias para transmitir el saber establecido ni tampoco es más competente que los equipos interdisciplinarios para imaginar nuevos saltos en la organización y creación del conocimiento.

Los autores latinoamericanos que están explorando las potencialidades de las nuevas tecnologías en la educación son aquellos vinculados con metodologías prospectivas. Siguiendo a algunos de esos autores¹⁴ mencionamos a continuación los cambios que pregonan las nuevas tecnologías en el campo educativo:

1. En la estructura del conocimiento. Las nuevas tecnologías están: cambiando los modelos de pensamiento, memoria, atención, etc. y en consecuencia los procesos de enseñanza aprendizaje; produciendo una verdadera reestructuración cualitativa de las formas tradicionales de organización, división y especialización del conocimiento. Creciente interdependencia entre las diversas áreas del conocimiento. Interdisciplinaridad.
2. Las nuevas formas de circulación del conocimiento desvanecen las barreras entre la educación formal y la informal.
3. Las nuevas formas de apropiación del conocimiento (a través de las tecnologías informáticas y el microcomputador) producen cambios en las metodologías para el aprendizaje.
4. Cambios en el papel del sistema educativo como agente social de las profesiones, pues entra en crisis el patrón tradicional que organiza tanto las prácticas como los sistemas de formación de recursos técnicos y profesionales.

14. Entre ellos, Didriksson (1985), Gómez (1988), Garland (1988).

No se puede terminar este punto sin hacer referencia a las dudas que las nuevas tecnologías levantan en cuanto a su poder de crear mayor igualdad en el acceso al conocimiento. En primer lugar, esta duda la plantea el propio Lyotard (1979) quien considera que la cultura postmoderna producirá cambios en el valor del lenguaje, el cual — según este autor — se tornará objeto de inversiones capitalistas y por lo tanto su valor como mercancía se acrecentará. De acuerdo a esta posición, pareciera que — además del valor económico que tiene el lenguaje en cuanto bien simbólico — él mismo tendrá un valor de cambio más directo en el mercado económico (a través de los productos de la informática, las nuevas tecnologías de la comunicación, etc.).¹⁵

En América Latina existen dos posiciones diferentes en cuanto a la manera de evaluar los efectos sociales que las nuevas tecnologías producirán en la educación: a) la visión optimista destaca la posibilidad de relaciones horizontales y descentralizadas que derivarían en una menor concentración de poder por la acumulación de conocimientos con lo cual se podría garantizar un acceso más homogéneo al mismo; b) la visión pesimista plantea que en el desigual acceso a las nuevas tecnologías entre las diferentes clases sociales es donde estaría — en un futuro próximo — el elemento de selección más importante para acceder a los espacios jerárquicos de mayor poder social.

Existen autores latinoamericanos que, habiendo sido entusiastas de las bondades de la revolución electrónica en el campo educativo (especialmente del uso de la TV), están teniendo una actitud de prudencia sobre las bondades que pregonan la revolución de la informática (especialmente el uso del computador). Las dudas no están puestas en la utilidad del computador, en las funciones de administración,

15. No hay que olvidar que el lenguaje — aún ejerciendo solamente funciones de bien simbólico — no está exento, de acuerdo a algunos autores, de valor económico. En este sentido, Bourdieu (1982) al relacionar la sociología del lenguaje con la sociología de la cultura y la educación, considera el "hábitus" lingüístico como una dimensión del hábitus de clase social, esto es, de la posición ocupada, sincrónica y diacrónicamente, en la estructura social. De esta manera, las leyes de transmisión del capital lingüístico representan un caso particular de las leyes de transmisión legítima del capital cultural entre generaciones. La constitución de un *mercado lingüístico* crea las condiciones de una concurrencia objetiva a través de la cual la competencia lingüística puede funcionar como capital lingüístico, cada vez que se produce un beneficio de distinción en intercambio social.

toma de decisiones, investigación, sistemas de información y documentación, sino en su aplicación al aprendizaje dentro del sistema educativo formal, y a su adopción en función del costo-beneficio.¹⁶

Para concluir este punto, es preciso señalar que, frente a los dilemas de carácter cultural, económico y de desigualdad social que presenta la apertura del sistema educativo a los avances tecnológicos, se están tomando posiciones como las siguientes:

- a) Frente al dilema de la dependencia tecnológica y cultural, aparecen planteamientos que se orientan a señalar la necesidad de elaborar estrategias de integración dirigida a desarrollar la capacidad endógena científica y tecnológica de la región para lo cual se señala a la educación como el sujeto fundamental de ese proceso. "Las nuevas relaciones económicas internacionales requieren una concepción en la sociedad respecto al valor central de lo educativo. Esto debe ser concebido como la más importante inversión, como el medio de creación de la capacidad de autonomía nacional, de desarrollo de la capacidad endógena, de solución de necesidades propias y de logro de ventajas comparativas externas" (Gómez, 1988:21).
- b) Frente al dilema de los costos que implica la incorporación de la informática a la educación, algunos de los planteamientos hechos al respecto indican que se debe actuar con prudencia antes de tomar decisiones al respecto. En este sentido se ha sugerido: "producir debates para generar criterios fundados y consensos básicos, interesar a instituciones educativas y de investigación en el desarrollo de proyectos pilotos para aumentar la experiencia nacional, estudiar y comparar las decisiones políticas de otros Estados respecto a la informática en general y la relación de ésta con la educación en particular, y asistir a los niveles de decisión de los Ministerios de Educación en la producción de políticas congruentes

16. "Más que a una revolución en la educación estamos asistiendo a una revolución en los medios de aprendizaje (...) Los maestros continúan dando las mismas clases y los alumnos recibiendo las mismas enseñanzas de los maestros. Sólo cambia la cosmética. El pizarrón y la tiza, algunas veces, no siempre, se reemplaza por el retroproyector o por un televisor o por un computador. Tendemos a confundir permanentemente los contenidos con los instrumentos. Nos olvidamos que los cambios están en los hombres y no en las cosas." (Escotet, 1987:14.)

con las situaciones y necesidades de los países" (Unesco, 1987:38, Doc. 1).

- c) Frente al dilema de las desigualdades que puede generar la jerárquica apropiación técnica del conocimiento (a través de los silenciosos cambios en la superestructura que pueden producir las mediaciones simbólicas de la cultura cibernética), se propone desarrollar una sólida educación básica científico-tecnológica extendida a toda la población, para lo cual es decisiva la incorporación de estrategias no formales de educación. Por otro lado, la implantación de una distribución de conocimiento científico y tecnológico en todos los niveles educativos (y no sólo en el superior) producirá un efecto acumulativo que ha sido de crucial importancia en el avance de los países desarrollados. Concretamente se plantea como necesario el promover una educación científica y tecnológica de manera simultánea y articulada en todos los niveles y modalidades de la educación, con efecto acumulativo; y también buscar una mayor pertinencia del contenido y los resultados de la educación científico-tecnológica con respecto a la realidad y necesidades del desarrollo socioeconómico de los países de la región.

- b) *Calidad y segmentación: ¿cómo articular democráticamente las diferencias?*

Algunas de las universidades públicas de excelencia están dejando de serlo, debido fundamentalmente al fenómeno de la masificación. Las universidades privadas de élite que están sustituyendo en cuanto a "calidad"¹⁷ a las públicas no asumen la investigación debido a su baja rentabilidad en el corto plazo. Esto ha puesto sobre el tapete posiciones antagónicas: 1) los que consideran que se debe defender la calidad de la educación superior pública y desarrollar la investigación; 2) los que creen que se debe preservar el espacio público pero dividido en dos niveles: el de la excelencia (donde se haría investigación) y el masificado (de transmisión de conocimientos); 3) los que plantean que la investigación debe realizarse en instituciones diferentes a las universidades.

Entre los autores que defienden la primera posición, en general, tienen una concepción de la calidad donde no es posible desvincular

17. Calidad debida más al tipo de estudiantes que logra captar, que a los recursos intrínsecos de la institución.

la docencia de la investigación; para ellos, la figura del profesor va asociada a la de productor de conocimientos (capaz de ver por sí mismo, de teorizar, de construir, y por lo tanto capaz de transmitir al estudiante habilidades de creación científica, y no solamente conocimientos empaquetados). "La actividad del docente es derivada de la actividad de investigación: no tiene nada que enseñar cuando no tiene producción propia" (Demo, 1986:87).

El segundo grupo de autores plantea la idea de la "universidad de dos niveles", esto es, crear dentro de la universidad de masas un segundo nivel; nivel que tendría un carácter selectivo, pues los que ingresen a él deberían tener una formación de alto nivel académico. En cambio, el nivel masificado deberá satisfacer la demanda creciente de la población, para no desencadenar conflictos políticos. El nivel de excelencia es concebido como: no elitista, sino efficientista; con un núcleo básico de investigadores de tiempo completo, con remuneraciones muy por encima del promedio, de experiencia amplia en los terrenos académico y de investigación. "No veo otra salida, de corto plazo, a la crisis de la universidad actual. Y si bien la coexistencia de estos dos niveles dentro de la universidad podría resolver el problema de la calidad académica, sin duda creará otros sobre todo de tipo político pues habría, de hecho, profesores-investigadores así como estudiantes de primera y segunda clase. No obstante, desde mi punto de vista, es preferible enfrentar este problema — alguna solución tendrá — que permanecer inertes ante la mediocridad y la ineficiencia de la universidad latinoamericana de hoy" (Reyna, 1988:7).

El tercer grupo de autores propone que las universidades queden como transmisoras del conocimiento, y que la producción de conocimientos (investigación) se haga en redes extrauniversitarias. Para estos autores el modelo clásico de universidad implica el fin de la unidad de docencia e investigación (véase Mayz Vallenilla, 1983; Lechner, 1988; y Portantiero, 1988). La investigación, para estos autores, requiere un creciente grado de especialización y profesionalización que deviene incompatible con las exigencias de una docencia cada vez más masiva. Por otro lado, esta posición apela a la "historicidad" de la función de investigación, cuya inserción en la universidad como institución no siempre estuvo ligada a la actividad de investigación científica. Este hecho se dio tardíamente, en la segunda mitad del siglo XIX, pues originalmente la universidad fue concebida como una institución y un centro para la preservación de la sabiduría. Para los autores que se identifican con esta corriente, un nuevo período

comienza en el cual el monopolio de la investigación que hasta ahora ha tenido la universidad está cuestionándose. "Pensar hoy en un monopolio universitario de la organización del saber no tiene sentido. Ni la ciencia, ni la educación, ni la tecnología pueden estar sometidas a situaciones de monopolio. Sin discutir la centralidad de la universidad en la producción y difusión del conocimiento superior, la descentralización es un hecho evidente en la realidad cultural contemporánea" (Portantiero, 1988:17).

En relación a estas tres posiciones, es obvio que las mismas ya están desarrollándose en la práctica. Por otro lado, no hay elementos para saber cuál de ellas prevalecerá en el futuro. Sin embargo, pareciera que hasta ahora ninguna de las tres posiciones garantiza una solución óptica al dilema "excelencia-igualdad".

De nuevo surge la atracción por buscar nuevos conceptos que ayuden a resolver las contradicciones. En este sentido, Lechner (1988) se aventura a proponer el concepto de "diferenciación social" y "articulación de las diferencias" como una manera de impedir que la diferenciación que produce la excelencia perpetúe las desigualdades sociales. Para este autor, se debe aceptar la diferenciación como un rasgo inherente a los cambios estructurales de la próxima década (en América Latina al igual que en el mundo occidental). Ahora bien, este concepto de diferenciación no tiene nada que ver con el de desigualdad; por el contrario, dice Lechner, la diferenciación deberá asumirse y defenderse si la misma se concibe como "multiplicidad de racionalidades", diversidad que no puede ser reducida a ninguna racionalidad central, como despliegue de autonomía individual y de creatividad colectiva que han de ser respetadas y fomentadas. El problema para este autor es cómo articular las diferencias. Y, en efecto, esos dos rasgos (la "diferenciación" y la "articulación") deberían asumirse como una tensión entre dos procesos dinámicos.

Sin embargo, aunque estas consideraciones ayuden a asumir tensiones, proponer cambios de funciones de la universidad, etc., todavía quedan sin responder los problemas básicos: ¿Cómo lograr que la diferenciación no implique desigualdad dentro de contextos en los cuales no hay garantía de igualdad de condiciones? ¿Cómo garantizar la articulación de la investigación y la docencia, en las nuevas condiciones de separación entre ambas instancias? ¿Cómo retornar la investigación a la docencia? y ¿Cómo olvidar el papel que las prácticas de investigación tienen en el proceso de enseñanza aprendizaje?

2. Distribución de los recursos: ¿nuevas formas de lo privado y lo público?

Otros elementos que destacan algunos autores latinoamericanos que se adhieren a una "gramática postmoderna para pensar en lo social" tienen que ver con la política de los espacios (véase Ardití, 1987), esto es, la distinción entre la "sociedad" y "lo social". Para estos autores la política de los espacios designaría: un tipo de accionar estratégico de actores sociales que intentan eludir y revertir la represión estatal (...); un tipo de alternativas que van surgiendo en lugares inesperados, tejiendo discursos de los que han sido privados de voz, configurando solidaridades, afirmando posiciones y pensando pautas de acción — una forma de hacer política que desconfía de los proyectos globales en torno a la transformación del Estado y la sociedad, y, por lo mismo, hacia la política total de los movimientos y los partidos tradicionales.

Otra dicotomía conceptual que está en cuestionamiento es la de "lo estatal" y "lo privado", tal y como se conoce en los análisis tradicionales, emergiendo la posibilidad de distinguir otra esfera, la de "lo público", en la cual estaría incluido el mundo de la micropolítica, en especial la actividad de los llamados movimientos sociales. Los autores que se adhieren a esta posición (véase Portantiero, 1988: 15) son escépticos con respecto a lo que el Estado puede planificar. "El Estado ideal, agente de transformación de la sociedad, cerebro de la planificación global, imaginado por los modernizantes de hace dos o tres décadas, no existe, devorado por su deterioro fiscal y administrativo" (Portantiero, 1988:15).

Frente a este tipo de proposiciones que viene de tendencias teóricas eurocentristas, Quijano (1988) señala el hecho de que muchas de las formas sociales buscadas por los europeos a través de las nuevas tendencias (las cuales están siendo copiadas por los latinoamericanos) son inherentes a la cultura indígena latinoamericana, especialmente la andina.

Para ello Quijano propone la utopía de una racionalidad liberadora de la sociedad, ubicada en la perspectiva de que América Latina, como ningún otro ámbito histórico actual, es el más antiguo y permanentemente surtidor de una racionalidad histórica construida por la confluencia de las conquistas racionales de todas las culturas. Como proposición derivada de esa perspectiva, Quijano señala el concepto de "lo privado social" y de sus instituciones de articulación en el ámbito

de lo "público no estatal". Este concepto superaría el discurso sin salida de la razón instrumental donde el debate entre lo público y lo privado en la economía y en la sociedad está estancado debido a que ambos bandos asumen, en lo fundamental, los mismos supuestos y categorías: "Lo privado allí es lo privado moldeado por el interés capitalista, y lo estatal o público es lo estatal-público de ese privado, su rival quizás, pero no su antagonista. En ambos enfoques, es la misma razón instrumental la que se muerde la cola" (Quijano, 1988: 105). En el contexto alternativo que propone el autor que venimos referenciando, el concepto de lo privado social y lo público no estatal permite considerar el problema de la producción y la distribución bajo la perspectiva de la reciprocidad y la solidaridad.¹⁸

En la misma posición que Quijano, pero dicho de otra manera, existen autores que, desde el campo de lo educativo, están proponiendo alternativas "comunitarias, populares y no-oficiales" como una manera de intensificar la atención hacia los grupos sociales más desfavorecidos de las sociedades latinoamericanas (Arrien, 1988). Según este autor, es necesario acrecentar y desarrollar en América Latina una educación que se relacione directamente con las bases populares, utilizando nuevas formas y desafíos, involucrando incluso los reducidos de la educación informal. También es importante en el planteamiento de Arrien su fe en la emergencia de un "nuevo sujeto histórico latinoamericano" que, a raíz de los problemas económicos comunes de la región (deuda externa) y de los problemas políticos centroamericanos, percibe y actúa con una nueva conciencia integracionista (regional) y con una nueva sensibilidad hacia las mayorías postergadas.

Una posición intermedia es asumida por otros autores quienes, como Tedesco (1987), plantean la necesidad de una concertación entre los actores, incluyendo al Estado. Este autor alude a la paradoja que representa el fortalecimiento de la sociedad civil, cuando ésta se

18. "Ese descubrimiento de la reciprocidad y de la solidaridad entre iguales, como condición misma de sobrevivencia, no necesariamente ocurre, pues, solamente como prolongación de antiguas historias culturales propias, y no siempre sólo como una virtud producida por una necesidad límite, como la sobrevivencia; también proviene de necesidades de un sentido histórico colectivo para resistir al colapso de los hasta aquí dominantes o suficientemente firmes. La amplia red de organizaciones en donde los cristianos de la teología de la liberación, los pobres, los perseguidos y los núcleos de intelectuales y profesionales se asocian para resistir en la totalidad de nuestros países, es una buena muestra de esta posibilidad" (Quijano, 1988-113).

refiere a los sectores más desposeídos.¹⁹ Tedesco insiste en la necesidad del fortalecimiento de ciertos principios de solidaridad, entre los diferentes actores sociales, de encontrar fórmulas de concentración que resultan indispensables para salir de la crisis.²⁰ Para ello el Estado debería no sólo convertirse en agente compensador de diferencias sociales — y, en ese sentido, debería orientar sus recursos preferentemente hacia los sectores más postergados de la sociedad — sino que también el Estado debería aumentar su eficacia con mayores niveles de responsabilidad institucional para hacerse cargo de los desafíos que tiene que asumir en las actuales y futuras transformaciones sociales.

En el caso de la educación superior, la polémica sobre los aspectos que se acaban de señalar (“lo social”, “lo público-no-estatal”, “lo privado social”, “la concertación entre los actores”, etc.) no ha estado presente en los análisis, de modo directo.

Como planteamos al comienzo del trabajo, uno de los dilemas no resueltos en la educación superior es el problema de la distribución justa de los recursos y de los conocimientos. Esto es, cómo hacer para cambiar el patrón actual (el cual beneficia a los grupos sociales medios y altos), para que haya una distribución más justa. En la actualidad existen dos posiciones encontradas. Por un lado, la posición de algunos agentes como el Banco Mundial, que destacan la importancia de recuperar el costo de la educación superior en combinación con la disponibilidad de crédito educativo, así como la descentralización a través de los colegios privados, como una manera, no solamente de aumentar los recursos existentes dedicados a la educación, sino también como una manera de aumentar la eficiencia, a la vez que sería, según ellos, una política socialmente más equitativa. En este sentido, las posibles líneas de acción que plantea esta propuesta para resolver el

19. “El planteo de fortalecer la sociedad civil supone una actitud muy ambigua frente al Estado. Los sectores sociales ‘débiles’ tienden a apoyarse en el Estado como única garantía para fortalecerse. Pero, al mismo tiempo, su dependencia del Estado impide que se desarrollen y fortalezcan en forma autónoma. En este juego de ambigüidades, los riesgos de posiciones absolutas son serios” (Tedesco 1987:123).

20. “Dicha concertación implica una suerte de alianza en torno a un proyecto capaz de incluir a todos los sectores sociales a partir de la satisfacción mínima de sus demandas. Este proyecto expresado en términos económicos a partir de la reactivación económica, el empleo, la expansión del mercado interno, etc., supone, en el plano sociopolítico, la vigencia de mecanismos de concertación que permitan al Estado llevar a cabo el proceso de jerarquización de las demandas sociales y regulación de su satisfacción” (Tedesco, 1987:122).

problema del financiamiento en las instituciones de educación superior de la región son: 1) reducción de los subsidios a estudiantes y aún el cobro por los servicios que proveen las universidades del Estado; 2) reforzar el mercado de crédito para la educación, junto con becas selectivas, especialmente para la educación superior; 3) descentralizar la administración de la educación y desarrollar las instituciones privadas.

En contra de esta posición están un gran número de autores que no están a gusto con la idea de convertir a la educación superior en una mercancía (entre ellos, véase Demo, 1986 y Weinberg, 1986). Sin embargo, hasta los momentos no ha habido propuestas concretas al respecto, como lo está haciendo la posición anterior. Esto sugiere dos cosas: ó 1) no es tan seguro que las propuestas como las del Banco Mundial (eliminar la gratuidad, y sobre todo desarrollar el sector privado) vayan a resolver el problema de la distribución justa de recursos; ó 2) las soluciones habría que plantearlas en otro plano diferente a lo conocido hasta ahora como “lo privado social” y “lo público no-estatal”, tal y como se están planteando algunos analistas sociales.

C. PREVISIONES Y EDUCACION SUPERIOR:

¿Para cuál Modelo de Desarrollo?

Las políticas de educación superior de los años noventa no pueden ignorar las necesarias previsiones que deben hacerse desde ahora, ya que los estudiantes de esa década serán los profesionales del próximo siglo. Frente a esa realidad surge la clásica pregunta: ¿previsiones para qué tipo de sociedad?

Algunos científicos sociales latinoamericanos han venido planteando ciertas coordenadas sobre modelos de desarrollo que han tomado forma en lo que algunos han llamado “Modelo de Desarrollo Alternativo” y otros “Desarrollo Endógeno”. Uno de los desafíos con el cual coinciden las diferentes propuestas de los modelos mencionados tiene que ver con la urgencia de diseñar estrategias dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de la población (alimentación, educación, salud y vivienda). Sin embargo, no parece haber acuerdo en cuanto a la importancia que debe darse a las nuevas tecnologías en esos modelos alternativos, lo cual no deja de ser una limitación en término de las necesarias previsiones que se le exigen a la educación superior.

1. Desarrollo para la mayoría: estrategia necesaria

Las distintas propuestas del Modelo de Desarrollo Alternativo y especialmente las que caen bajo la rúbrica de Desarrollo Endógeno ponen atención en la urgencia de diseñar estrategias dirigidas a satisfacer las necesidades de las mayorías desatendidas: "No son ya las demandas de alto ingreso las que podrían contribuir al restablecimiento del dinamismo económico, sino las necesidades y las demandas básicas del conjunto de las poblaciones nacionales las llamadas a constituirse en el eje fundamental de las estrategias futuras. De manera que en esta fase próxima de desarrollo latinoamericano vendrían a coincidir la deseabilidad social con las exigencias económicas de avanzar hacia unas sociedades más igualitarias" (Vuskovic, 1987:6). Otras características que se señalan debe incluir este nuevo modelo de sociedad más igualitaria son: el avance de una democracia real, el afianzamiento de la autonomía nacional, la erradicación de la extrema pobreza y la marginalidad y, por último, el desarrollo de los sistemas científico-tecnológico y educativo, orientados a cumplir con los propósitos mencionados.

2. Perspectivas que exhortan a la incorporación de las nuevas tecnologías: ¿opciones a considerar?

Entre las tendencias que actualmente existen en América Latina sobre la visión y las alternativas que deben seguirse con respecto a los desafíos que presentan las nuevas tecnologías en las políticas de la región se van a señalar dos y a destacar de manera especial una de ellas, por ser esta última la que sugiere, un poco más enfáticamente, ciertos horizontes de cambio en la educación superior.

En primer lugar, Amílcar Herrera y su grupo de Campinas, así como el Programa de Unitar,²¹ representan en la región posiciones que tratan de combinar realismo y sentido crítico con la voluntad de encontrar soluciones a una perspectiva que ofrece pocas esperanzas. En ese sentido, Herrera señala la incapacidad que han tenido los Sistemas de Investigación y Desarrollo en América Latina en las

21. Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación. En 1985 este Instituto inició su Programa sobre el Futuro de América Latina (Profal). (Véase Unitar/Profal, Boletín Informativo sobre Estrategias para el Futuro de América Latina, 1985.)

últimas décadas para resolver los problemas específicos de estas sociedades; también señala que estos países no parecen estar ahora en mejores condiciones que las que tuvieron en el pasado para absorber la nueva onda de innovaciones; por el contrario, observa este autor, la creciente crisis económica, la tendencia a la concentración del capital, y la tecnología asociada a las recientes innovaciones, hacen el proceso de la nueva onda tecnológica todavía más difícil que lo fue en la etapa anterior. Sin embargo, de todas maneras, Herrera aboga por la necesidad y posibilidad de una acción de largo plazo, de una política latinoamericana destinada a estimular la investigación y el desarrollo, aún cuando considera que absorber el impacto económico y social de las nuevas tecnologías llevará más de una generación. (Véase Herrera, s. f., y Salgado, 1987).

En una posición más optimista se encuentra la economista Carlota Pérez, quien ha venido haciendo proposiciones sobre las nuevas tecnologías y su relación con el Tercer Mundo, especialmente con América Latina.²² El rasgo más resaltante de la posición de esta autora es que exhorta a los latinoamericanos a no quedarse al margen de la revolución científica y tecnológica y sobre todo presenta algunas propuestas

22. Esta economista latinoamericana, vinculada a la Escuela de Sussex y al grupo de los llamados "neo-schumpeterianos", está intentando ofrecer nuevos marcos de referencia para entender la relación "cambio tecnológico" y "contexto económico-social". Estos marcos de referencia destacan como punto fundamental que la crisis actual está asociada a un profundo desajuste entre la base técnica emergente y la estructura socio-institucional todavía prevaleciente. Esta percepción permite destacar una importante recomendación de carácter político, es necesario impulsar, en paralelo al cambio tecnológico, la realización de profundos cambios a nivel del *aparato socio-institucional, entre ellos el de la educación*. El argumento económico que sustenta la tesis de C. Pérez (así como la de Freeman y el grupo de Sussex) es que el mundo está atravesando una crisis estructural, durante la cual, a pesar de obvias dificultades, el campo para efectuar un cambio positivo en términos de desarrollo, en vez de reducirse, se amplía. Este enfoque se inspira en las ideas de Schumpeter (sobre los ciclos económicos y la función en ellos de la innovación), así como en las ondas largas de Kondratieff. De esta manera el estancamiento económico que viven los países, tanto desarrollados como subdesarrollados, se enmarca dentro de una crisis que cubre la economía mundial. "En otras palabras, la depresión es una señal de alarma llamando a un profundo reacomodo del comportamiento social y de las instituciones, a fin de responder a los requerimientos de una transformación radical que ya ha ocurrido en grado considerable en la esfera tecnoeconómica. El nuevo auge, entonces, sólo puede ser desencadenado mediante transformaciones sociales e institucionales capaces de restablecer la coherencia estructural" (Pérez, 1985a:2).

sobre las formas de conseguirlo. En ese sentido, Pérez considera que, mientras más incipiente es una tecnología mayores son las posibilidades de entrada autónoma, dado un cierto nivel de dotación de recursos humanos calificados. Para los países de América Latina (y considerando, por supuesto, las diferencias que cada país tiene en particular), no existe otra opción que buscar la forma de participar en la revolución tecnológica, procurando aprovechar el *período de transición* para utilizar las innovaciones que generen las nuevas tecnologías en el desarrollo de sus economías y en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pueblos.²³

Dentro de esa perspectiva ningún sector productivo es inmune a la influencia de las nuevas tecnologías, pues hacia el futuro lo existente será obsoleto técnica y organizativamente; y obsoletas también las nociones y esquemas que llevaron a su establecimiento. En consecuencia se hace necesario reexaminar de punta a punta el aparato productivo de cada país a la luz de las nuevas condiciones.

Ahora bien, para desarrollar la industria electrónica y la informática, se debería establecer una estrategia integral de desarrollo, vinculada al proyecto global y a las otras industrias de interés de cada país. Esto es, cada país tendrá que diseñar sus propios caminos que deberán surgir de un proceso masivo de creatividad social. No obstante, la capacidad de dotarse de una estrategia imaginativa y coherente, con la posibilidad de ponerla en práctica con éxito, depende mucho de la *disponibilidad de recursos humanos calificados*. Ello debido a que la nueva tecnología parece producir una distribución de rápido crecimiento de la parte más alta de la escala y una gran cantidad de mano de obra que necesita poco entrenamiento; al contrario de la estructura ocupacional que correspondió al anterior estilo tecno-económico, ya que en términos de perfil ocupacional demandaba cantidades grandes de mano de obra de calificación media.²⁴

23. Los períodos de transición son fases de "destrucción creadora", no sólo en el aparato económico "sino también en las instituciones y las políticas que han venido guiando el desarrollo a escala nacional y mundial; un período de reevaluación e innovación, de experimentos y creatividad social, en un nuevo espacio técnico-económico cuyos contornos y lineamientos son analizables y aprovechables para un viraje y un salto" (Pérez, 1985b:83).

24. En el estilo tecno-económico nuevo "el perfil ocupacional requerirá cada vez más profesionales de alto nivel en un extremo, y personal de muy poca calificación en el otro, así como de exigir la especialización estrecha a preferir una formación más amplia, multi-propósito, para el manejo de la in-

En consecuencia, el perfil ocupacional nuevo tiende a reducir los requerimientos de calificaciones medias y a aumentar las de los extremos superior e inferior de la escala, al mismo tiempo que demanda menos especialización y mayores cantidades básicas generales.²⁵

Ahora bien, como se señaló al comienzo, ninguna de las posiciones señaladas tiene consenso. Especialmente la última posición planteada — que es la más seductora por ser bastante optimista — no deja de tener sus limitaciones (véase Standing, 1984; y Dagnino, 1988).

Es indudable que una mayor claridad sobre estos planteamientos es crucial para definir el rol que la educación superior va a jugar en las alternativas que se consideren más adecuadas. Pero, al mismo tiempo, es indispensable una mayor injerencia de las propias instituciones de educación superior en el diseño de las políticas de ciencia y tecnología a nivel nacional y regional. (Véase García, R., 1987.)

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBORNOZ, O. *Estudio prospectivo de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco-URSHSLAC, 1988.
- ANGULO, M., & CASTRO, G. *Características y condiciones de vida de la población estudiantil universitaria*. Universidad Central de Venezuela. CRESALC/Unesco, 1986.
- ANUIES: *Opciones de cambio en la Educación Superior*. Trabajo realizado por la Secretaría Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades, México, 1985.
- ARCHILA, J. *Los sistemas de financiación de la Educación Superior en algunos países de América Latina y el Caribe* (mimeo). Cresalc/Unesco, 1987.
- ARDITI, B. *Una gramática postmoderna para pensar lo social*, en LECHNER, N. *Cultura política y democratización*, FLACSO, CLACSO, ICI, 1987.
- ARIES, Ph. *Centures of childhood: a social history of family life*. Vintage Books, New York, 1982.

formación. La diversidad y la flexibilidad de todos los niveles como práctica óptima de sentido común" (Pérez, 1985:7).

25. Esta característica es considerada por Pérez como una *ventaja* para los países subdesarrollados, pues "mientras los países industrializados tienen que enfrentar el reto de reciclar el grueso del personal con calificaciones desplazadas, los países en desarrollo, al entrar en los nuevos sectores, pueden saltar por encima de lo que venía siendo un cuello de botella difícil de superar" (Pérez, 1984:48).

- ARRIEN, J. *Latinoamérica: educación y cambio social. Análisis y perspectiva*. Trabajo presentado en Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco-URSHSLAC, 1987.
- BALBIR, J. Aspects of training and research in higher education with case studies on India and Venezuela. *Papers of Higher Education*, n.º 19, Paris, 1987.
- BAUDRILLARD, J. *Las estrategias fatales*. Barcelona, Edit. Anagrama, 1984.
- BOURDIEU, P. *Ce qui parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*. Paris, Fayard, 1982.
- BRUNNER, J. J. *Universidad y sociedad en América Latina: un esquema de interpretación*. Caracas, Cresal/Unesco, 1985.
- . Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina. En Martner (coord.), *Diseños para el cambio*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad, Unitar/Profal, 1987.
- . ¿Entonces, existe o no la modernidad en América Latina? Flasco, Material de discusión, n.º 101, octubre, Chile, 1987.
- . *Cultura y educación en el horizonte del año 2000*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- . Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior. Flasco, Documento de Trabajo n.º 381, Chile, 1988.
- . La educación superior y la formación profesional en América Latina. Flasco, Documento de Trabajo n.º 380, Chile, agosto, 1988.
- . Educación superior en Chile: entre el Estado, el mercado y los intereses académicos. En *Revista de Educación Superior*, Cresal/Unesco, n.º 26, junio-diciembre, 1988.
- CASTRO, G. *Sociólogos y sociología en Venezuela*. Unesco/Tropykos, Caracas, 1988.
- CEPES/UNESCO. *Interdisciplinarity in higher education*. Bucharest, European Center for Higher Education, 1988.
- CERYCH, L. Nuevos enfoques sobre la calidad y cantidad en la educación superior europea: el reto de las nuevas tecnologías en información. En *Crisis de la Educación Superior*, Bogotá, 1986.
- CEPAL. *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades*, Chile, 1987.
- CINDA. *Universidad y sector productivo. Políticas y mecanismos de vinculación*. PNUD/Unesco-Cinda, Santiago de Chile, 1979.
- . *Financiamiento y gestión universitaria en América Latina*. Colección Gestión Universitaria, Chile, 1987.
- . *Pedagogía universitaria en América Latina: conceptualización de la función docente y mejoramiento de la educación superior*. Colección Gestión Universitaria, Chile, 1988.
- CLARK, B. *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Univ. of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1987.
- Consejo de Universidades, ICI, CINDA. *La prestación de servicios de las universidades al sector productivo*. Madrid, Seminario, 1986.

- COOMBS, Ph. Visión general de la crisis mundial en Educación Superior, en *Crisis en la Educación Superior*. Fundación para la Educación Superior, Bogotá, 1986.
- COSTA, M. *Los estudios de financiamiento de la educación superior en América Latina: respuestas, tendencias y lagunas*. Caracas, Cresal/Unesco, 1986.
- Cresal/Unesco. Contribución de la educación superior a los otros niveles y áreas educativas. En *Educación Superior*, sept.-dic., n.º 22, 1986.
- . Papel de la universidad en el desarrollo científico y tecnológico de la región Amazónica. En *Educación Superior*, enero-87/junio-88, n.ºs 23-25, 1988.
- . *Formación pedagógica de los docentes de educación superior en América Latina y el Caribe*. Redeslac: Experiencias y Realizaciones, Caracas, 1988.
- CRUZ, J. y GARCIA-GUADILLA, C. La educación a distancia: en búsqueda de su legitimación e identidad. En TEDESCO & BLUMENTHAL, *La juventud universitaria en América Latina*, 1986.
- CUEVA, A. *Sobre exilios y reinos*. Ponencia para el Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Científicos Sociales. UCV, Caracas, 1988.
- DAGNINO, R. *El impacto de la microelectrónica en América Latina: algunos temas para investigación*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- DAVIES, I. The management of knowledge: a critique of the use of typologies in the sociology of education. En YOUNG, M. *Knowledge and control, new directions for the sociology of education*. London, Collier McMillan, 1971.
- DEMO, P. A universidade precisa renascer. En *Caderno de Pesquisas*, (57), maio, São Paulo, 1986.
- DIDRIKSSON, A., 1985. Los ejes de una educación alternativa: escenario de lo deseable. En *Universidades*. México, Udal, jun.-sept., 1985.
- . La reforma universitaria en América Latina. En *Estudios Latinoamericanos*, vol. II, n.º 3, jul.-dic., México, 1987.
- DIEZ-HOCHLEITNER, R. ¿Crisis de la educación superior o crisis de visión y de voluntad? La educación superior ante el empleo. En *Crisis de la educación superior*. Bogotá, Fundación para la Educación Superior, 1986.
- ESCOTET, M. *Los medios tecnológicos: ¿Una nueva revolución educativa?* (mimeo). OEI-UIP, España, 1987.
- FALETTI, E. & MARTNER, G. *Repensar el futuro. Estilos de desarrollo*. Caracas, Nuevas Sociedad, Unitar/Profal, 1986.
- FAGUNDES, J. A função social da universidade medida pela Extensão. En *Educação Brasileira*, año VIII, n.º 17, Brasília, 1986.
- FOSTER, H. *La postmodernidad*. Barcelona, Edit. Kairós, 1985.
- GALLART, M. *Estado actual del conocimiento sobre educación superior y empleo*. Caracas, Cresal/Unesco, 1985.
- GARCIA-GUADILLA, C. El acceso a la enseñanza superior desde la perspectiva de los estudiantes. En TEDESCO & BLUMENTHAL, op. cit., 1986.
- . *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socioeducativa*. Caracas, Edit. Tropykos, 1987.

- GARCIA-GUADILLA, C. *Contribución de la educación superior a los otros niveles. Estado del conocimiento*. Caracas, Cresalc/Unesco, 1987.
- . *Expansión y diferenciación del sector privado de educación superior en América Latina*. En *Educación Superior*, n.º 26, jul.-dic., Cresalc/Unesco, 1988.
- GARCIA, R. Política nacional en ciencia y tecnología: el rol de las universidades. En *Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, jul.-dic., vol. XI, n.º 3, 1987.
- GARLAND, G. *Algunas reflexiones sobre el impacto de las nuevas tecnologías en los campos de competencia de la Unesco*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- GARCIA, L. *Esfuerzos de Cooperación Internacional en Educación Superior en América Latina*. Camesa, Universidad Católica de Petrópolis, III Reunión Plenaria, 25-28 feb., 1980.
- GODET, M. Défis et crise mondiale des systèmes éducatifs. En *Futuribles*, febrero, París, 1988.
- GOMEZ, V. *Propuestas para la elaboración de un marco teórico sobre prospectiva en educación superior*. Cooperación Centro Regional de Población, Bogotá, 1987.
- . *Educación y desarrollo tecnológico endógeno: hacia una nueva contribución de la educación al desarrollo económico y social*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- . *Educación superior, mercado de trabajo y práctica profesional*. En *Antologías para la Actualización de los Profesores de Licenciatura*. Planificación Académica, UNAM/Edit. Porrúa, México, 1988.
- GRACIARENA, J. Esbozo de interpretación de la crisis actual de la universidad latinoamericana. En RAMA, G. (coord.), *Universidad, clases sociales y poder*. Caracas, Edit. Ateneo, 1982.
- GUEDES, V. y otros. La extensión universitaria — Diagnóstico — Aspectos contextuales, conceptuales y operacionales. En *La educación superior*. Congreso Nacional de Educación, Caracas, 15-21, enero, 1989.
- GUILLAUME, M. y THILL, G. *Formation et recherche universitaires: leurs interrelations*. Unesco, París, 1986.
- HADELICH, S. La educación superior en el año 2000: el tema tratado durante el Cuarto Congreso Internacional de la Asociación Europea para la Investigación y el Desarrollo en la Educación Superior (EARDHE). En *Revista de Tecnología Educativa*, vol. IX, n.º 1, 1984.
- HERRERA, A. Prospectiva científica y tecnológica: un marco de referencia. *Cuadernos para Discusión I: Prospectiva Científica y Tecnológica en América Latina*, Núcleo de Política Científica y Tecnológica, Unicamp, Campinas, Brasil, s.f.
- . *Prospectiva científica y tecnológica: un marco de referencia* (mimeo), s.f.

- IBARROLA, M. *Educación y trabajo*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- . *La formación de profesionales y la producción nacional*. En *Antologías para la Actualización de los Profesores de Licenciatura*. Planeación Académica, México, UNAM/Edit. Porrúa, 1988.
- JIMENEZ, M. *Prioridades en la docencia, investigación y extensión universitaria en materia de educación de adultos*. En Seminario Latinoamericano: La Universidad en el Desarrollo de la Educación de Adultos, 8-12 nov., Pontificia Universidad Católica de Chile, Prede-OEA, 1982.
- KLUBITSCHKO, D. El origen socio-económico de los estudiantes universitarios. El caso Venezolano. En GRACIARENA y otros, *Universidad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Cresalc/Unesco, 1984.
- LAMMERINK, M. y MAZARIEGOS, A. Educación popular como metodología en la formación de profesionales de educación y ciencias sociales — una experiencia en Nicaragua. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XVII, n.º 4, 1987.
- LATAPI, P. Universidad y sociedad: un enfoque basado en las experiencias latinoamericanas. En *Universitas 2000*, vol. 3, 1978.
- . *Profesiones y sociedad: un marco teórico para su estudio*. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XII, n.º 4, 1982.
- . *Profesiones en la sociedad capitalista. Cuadernos de Investigación Educativa*, n.º 1, OEI, 1986.
- LECHNER, N. *Los desafíos de las ciencias sociales en América Latina*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- LEFF, I. Introducción y Ambiente y articulación de las ciencias. En LEFF y otros, *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México, Siglo XXI, 1986.
- . *Las ciencias sociales y la formación ambiental a nivel universitario: una propuesta para América Latina*. En *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXI, n.ºs 83-84, sept.-dic., 1987.
- LEVY, D. *Higher education and the state in Latin America*. Private Challenges to Public Dominance. The Univ. of Chicago Press, Chicago, 1986.
- LYOTARD, J. F. *La condition postmoderne*. Paris, Les Editions de Minuit, 1979.
- MARKERT, W. Ciência da educação entre modernidade e pós-modernismo. En *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 67 (156), maio, 1986.
- MAIZ VALLENILLA, E. ¿Abolir la investigación en la universidad?. *Inter-ciencia*, vol. 8, n.º 2, mar.-abril, 1983.
- MARTNER, G. (coord.). *El desafío latinoamericano. Potencial a desarrollar*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad/Unitar/Profal, 1987.
- MEDINA ECHAVARRIA, J. *Filosofía, educación y desarrollo*. México, Siglo XXI, 1967.

- MEYROWITZ, J. The adultlike child and the childlike adult: socialization in an electronic age. En *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, verano, 1984.
- MUÑOZ, H. Los organismos internacionales en las relaciones de las universidades de América Latina. En *Docencia Post-Secundaria*, vol. 14, sept.-dic., n.º 3, 1986.
- MUÑOZ LEDO, P. Una visión de América Latina y su futuro. En *La construcción del futuro en América Latina*. Caracas, URSHSLAC/Unesco, 1987.
- OCHOA, G. y LASIDA, J. Aportes a la recuperación crítica de la extensión universitaria, 1er. Taller universidad: transición y transformación, Montevideo, 8 sept., CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1984.
- PARRA, R. *La universidad de masas en Colombia — Características de los estudiantes*. Cresalc/Unesco, 1986.
- PARRAS, J. *Los profesionales contra los tecnólogos*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Educación, Formación Profesional y Empleo en Iberoamérica, Madrid, 1986.
- PEREZ, C. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. En *Futures*, Butterworth & Co. Pub., 1983.
- . Long waves and changes in socioeconomic organization. *IDS Bulletin*, vol. 16, n.º 1, Univ. of Sussex, 1985.
- . Microelectrónica, ondas largas y cambio estructural mundial — nuevas perspectivas para los países en desarrollo. En *World Development*, vol. 13, n.º 3, marzo. Número especial sobre microelectrónica, editado por Kurt Hoffman, 1985.
- . Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto. En *El sistema internacional y América Latina — la tercera revolución industrial*. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico. Edic. preparada por Carlos Ominami. Rial, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- . El reto de la revolución electrónica — el desafío venezolano (mimeo), 1986.
- PEREZ CASTAÑO, M. G. El perfil académico-profesional. En *Antologías para la Actualización de los Profesores de Licenciatura*. Planeación Académica. México, UNAM/Edit. Porrúa, 1988.
- PORTANTIERO, J. C. *Una visión prospectiva de las ciencias sociales en América Latina*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco-URSHSLAC, 1988.
- PSACHAROPOULOS, G. y otros. La financiación de la educación superior latinoamericana — temas y líneas de acción. *Crisis de la Educación Superior*, Bogotá, 1986.
- QUIJANO, A. Otra noción de lo privado, otra noción de lo público (notas para un debate latinoamericano). En *Revista de la Cepal*, n.º 36, agosto, 1988.
- RAMA, G. Condicionantes sociales de la expansión y segmentación de sistemas universitarios. En RAMA, G. (coord.), *Universidad, clases sociales y poder*. Caracas, Edit. Ateneo, 1982.

- REYNA, J. L. *Las ciencias sociales en América Latina hacia el año 2000 — una prospectiva institucional*. Trabajo presentado en la Reunión de Consulta para Identificar Estudios Prospectivos prioritarios de la región hacia el año 2000. Caracas, Unesco/URSHSLAC, 1988.
- RIBEIRO, D. *La universidad latinoamericana*. Santiago, Chile, Edit. Universitaria (2.ª edic., 1971), 1967.
- . La nación latinoamericana. En MARTNER, G. *El desafío latinoamericano — potencial a desarrollar*, op. cit., 1987.
- SAGASTI, F. Perspectivas futuras de la ciencia y la tecnología en América Latina. En MARTNER, G. *América Latina en el mundo del mañana*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad/Unitar/Profal, 1987.
- SALGADO, G. *Integración: nuevos desafíos y alternativas*. Caracas, URSHSLAC-Unesco, 1987.
- SCHIEFELBEIN, E. *Equity aspects of higher education in Latin America*. Washington, mimeo, 1985.
- SILVA-MICHELENA, H. y SONNTAG, H. *Universidad, dependencia y revolución*, 9.ª edic. México. Siglo XXI, 1970.
- SORIA, O. Las relaciones internacionales de las universidades latinoamericanas, medio para el desarrollo socio-económico. En Cuides-Camesa, *La cooperación internacional para superar la crisis en el desarrollo de América Latina*. México, Ajijic, 1985.
- . Tendencias de la educación superior en América Latina. En *Revista del Convenio Andrés Bello*, año X, n.º 28, mayo-agosto, 1986.
- STANDING, G. La noción de desempleo tecnológico. En *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 103, 2, abril-junio, 1984.
- SUTZ, J. La informatización en el futuro de América Latina una exploración de tendencias. En MARTNER, G. *El desafío latinoamericano. Potencial a desarrollar*, op. cit., 1987.
- TEDESCO, J. C. *Tendencia y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe*. París, Unesco, 1983.
- . Calidad y democracia en la enseñanza superior: un objetivo posible y necesario. 45.º Congreso de Americanistas, Bogotá, 1985.
- . Crisis económica, educación y futuro en América Latina. En MARTNER (coord.), *Diseños para el cambio*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad/Unitar/Profal, 1987.
- . *El rol del Estado en la educación*. Santiago, Chile (mimeo), 1988.
- TEDESCO, J. C. y BLUMENTHAL, H. *La juventud universitaria en América Latina*. Caracas, Cresalc/Unesco/Idis, 1986.
- TOOMBS, W. Tendances actuelles dans la recherche sur l'enseignement supérieur. En *Enseignement Supérieur en Europe*, vol. XII, n.º 1, 1987.
- TROW, M. Tendencias educativas en la organización de la educación superior. En *Crisis en la educación superior*, Bogotá, 1986.
- UNESCO. El servicio social universitario. Un instrumento de innovación en la educación superior. En *Cuadernos de Educación Superior*, n.º 6, París, 1984.
- . Informe Final de la VI Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Bogotá, 30 de marzo/4 de abril, 1987.
- . L'enseignement supérieur et le monde du travail. *Cahiers sur l'Enseignement Supérieur*, n.º 24, París, 1987.

- UNESCO. Enseignement Supérieur et Interdisciplinarité: problèmes et perspectives. *Cahiers sur l'Enseignement Supérieur*, n.º 24, Paris, 1987.
- UNESCO/CEPAL. *La educación frente a las exigencias del desarrollo socioeconómico — especialmente del desarrollo científico y tecnológico, en el contexto de la situación económica actual*. Trabajo preparado para la VI Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe (MINEDLAC), Bogotá, 1987.
- UNESCO/CEPAL/PNUD. *Desarrollo y educación en América Latina*, vol. 4, 1981.
- UNITAR/PROFAL. *Boletín Informativo Sobre Estrategias para el Futuro de América Latina*, 1985.
- VASCONI, T. y RECA, I. Modernización y crisis de la universidad latinoamericana y tres proyectos de reforma universitaria. *Cuadernos de Estudios Socio-económicos*, Universidad de Chile, 1971.
- VESSURI, H. y DIAZ, E. *Universidad y desarrollo científico-técnico en América Latina y el Caribe*. Caracas, Cresalc/Unesco, 1985.
- VUSKOVIC, P. *La crisis latinoamericana y sus proyecciones en la educación, la ciencia y la tecnología* (mimeo), 1987.
- WEILER, H. *Education and development: beyond the age of skepticisms*. Sidec/Stanford University (mimeo), 1985.
- WINBERG, G. El universo de la educación como sistema de ideas en América Latina. En ZEA, L., *América Latina en sus ideas*. México, Unesco, Siglo XXI, 1986.
- YERO, L. Un enfoque metodológico prospectivo macrocultural. En MUÑOZ, L., *La construcción del futuro en América Latina*. Caracas, URSHSLAC/Unesco, 1987.

7

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Luiz Antônio Cunha
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Rio de Janeiro — Brasil

O caráter tardio da universidade brasileira, sua convivência com uma maioria de instituições de ensino superior não universitárias, bem como a predominância privada desse grau de ensino, são traços marcantes do panorama educacional brasileiro. Se juntarmos ao quadro daí resultante os efeitos modernizadores das políticas públicas para o ensino superior, desde a segunda metade dos anos 60, de que resultaram a institucionalização da pós-graduação e da pesquisa universitária, teremos uma idéia inicial da grande diversidade que caracteriza o suporte institucional da pesquisa e do ensino superior no Brasil.

Nesse texto, apresentaremos uma análise do processo de constituição desse panorama, focalizando, especialmente, as políticas públicas desenvolvidas durante a ditadura militar e a transição para a democracia.

Em 1945, foi derrubado o governo ditatorial de Vargas por um golpe militar que se antecipou à movimentação popular pela democracia. A ordem constitucional inaugurada no ano seguinte abriu espaço para a emergência do populismo como padrão político dominante, que culminou com a volta de Vargas ao poder em 1950. A crise do populismo, resultado do acirramento dos conflitos de classe, levou Vargas ao suicídio, e seu herdeiro político João Goulart a ser deposto por um pronunciamento militar com apoio de massa, condu-

zido pelas classes dominantes, por sociedades religiosas e por organizações políticas sustentadas pelo imperialismo.

A ditadura inaugurada em 1964 manteve o Estado sob controle militar por duas décadas, numa original combinação de despotismo e dominação burocrática, responsável por sua incomum longevidade. Embora desprovido da antiga retórica, o populismo permaneceu operativo como mecanismo de barganha política nos níveis mais inferiores do poder, onde as eleições não haviam sido supressas.

A luta armada, derrotada no campo e na cidade, deu lugar à longa e difícil articulação de uma ampla frente de luta pelas liberdades democráticas que, ao lado da fragmentação da unidade militar, abriu caminho para a transição política negociada que hoje se processa. Decretou-se uma anistia aos crimes políticos; reintegraram-se ao serviço público os expulsos por atos de exceção; os partidos clandestinos puderam se registrar e manifestar-se sem restrições, assim como disputar cargos eletivos; elegeram-se governadores nos Estados por via de voto direto; revogou-se o lado mais visível da legislação autoritária; o Congresso Nacional investiu-se de poderes constitucionais; e, por fim, mas não em último lugar, a retórica e a prática populistas voltaram ao lugar predominante que ocupavam nos anos 50.

Nessas cinco décadas, as mudanças econômicas foram de grande magnitude. Os movimentos migratórios chegaram a mobilizar 40% da população recenseada em 1980, a qual passou a viver na cidade em 68%. Cerca de metade da população já se concentra, hoje, nas 10 áreas metropolitanas. Aproveitando o volume do mercado interno e a criação de mecanismos favoráveis para as exportações, a produção industrial cresceu e diversificou-se, por força de um processo de monopolização que atingiu também o comércio e os serviços. A concentração da renda havida no período correu paralela à centralização da produção na região Centro-Sul, o que propiciou o surgimento de um vigoroso movimento sindical, tanto operário quanto das camadas médias. A ideologia do desenvolvimento auto-sustentado juntou-se à doutrina da segurança nacional (esta, vital para a ditadura militar) para incentivar a criação tecnológica em alguns setores, como o da informática, fonte de conflitos com a metrópole imperialista. A unificação do mercado econômico se deu pela destruição da produção artesanal e manufatureira, pela construção de uma ampla rede de transportes rodoviários e pela instalação de uma abrangente rede privada de televisão. Neste sentido, a uniformização cultural tem sido a tônica pedagógica da televisão enquanto processo educativo que atinge

mais de 70 milhões de espectadores, o dobro de todos quantos frequentam aulas de algum curso regular, da pré-escola à pós-graduação.

A medida que esse processo de centralização e concentração vem se desenvolvendo, cresce e diversifica-se a burocracia, tanto pública quanto privada. Mas, ao invés da racionalidade burocrática, verifica-se a composição com os padrões patrimonialistas herdados do passado colonial: a dominação latifundiária e o absolutismo governamental.

Os modelos de ascensão para as camadas médias transferem-se da acumulação de capital em negócios individuais para a promoção nas burocracias, para o que a diplomação em grau superior torna-se um requisito cada vez mais necessário, embora insuficiente. Daí, uma demanda por ensino superior que não pára de crescer. Se nos anos 50 e 60 foi a vez dessa demanda expressar-se nas grandes cidades, nos 70 e nos 80 ela se espalha pelas cidades médias e pequenas. Com isso, vem mudando a composição do alunado, que recebe setores do proletariado nas grandes cidades e um contingente provinciano na maior parte das novas universidades e estabelecimentos não-universitários. Em todos os lugares, a presença das mulheres tem sido crescente, já quase não mais existindo os antigos cursos tipicamente masculinos. Todas essas mudanças se refletiram no movimento estudantil, o qual apresenta feições bem distintas do que existia nos anos 50 e 60 (Cunha, 1983).

A evolução do ensino superior

O ensino superior brasileiro iniciou-se, em sua fase moderna, em 1808, junto com o próprio Estado nacional (Cunha, 1986^a). Das "aulas" de Anatomia e de Cirurgia e do curso de Engenharia embutido na Academia Militar, as instituições se multiplicaram e se diferenciaram. O país tem hoje um sistema de ensino superior que compreende 75 universidades e cerca de 800 estabelecimentos não-universitários, isolados ou associados, nos quais estão matriculados um milhão e meio de estudantes de graduação e de pós-graduação.

Se, no início, todo o ensino superior era estatal, o regime republicano, instituído por liberais e positivistas (1889), tem promovido o crescimento do setor privado, que abrange hoje 25 das 75 universidades, 600 dos 800 estabelecimentos não-universitários e 60% dos estudantes.

Toda essa mudança não ocorreu sem conflitos.

A política educacional do pós-guerra, resultante do pacto populista, levava o Estado a ampliar as oportunidades de escolarização para as camadas médias e para o proletariado. No ensino de segundo grau, a expansão das escolas secundárias públicas esvaziava as escolas privadas, confessionais e não. Com a queda dos lucros em função da diminuição do número de alunos e do aumento dos salários dos professores que se organizavam em sindicatos, o capital deslocou-se para o ensino superior, onde encontrou condições propícias para rápida multiplicação.

Entretanto, para que essa reserva de mercado para o capital privado fosse preservada, travou-se uma luta acirrada. Durante a segunda metade da década de 40 e toda a década de 50, o governo federal procedeu a incorporação de estabelecimentos privados de ensino superior, num processo de que resultou a criação da maior parte das universidades federais hoje existentes. Essa "federalização" de universidades interessava às camadas médias nas categorias de professores que se tornavam funcionários públicos e de estudantes que recebiam ensino gratuito. Ainda na primeira metade dos anos 60, houve greves de estudantes de universidades e escolas isoladas privadas no sentido de pressionar o governo a "federalizá-las".

Por outro lado, a Igreja Católica preocupava-se com a previsível perda de influência no mundo que se redefinia diante do avanço do socialismo e do liberalismo no pós-guerra. Diante disso, desenvolveu uma campanha de âmbito mundial visando impedir o aumento do controle do Estado sobre o ensino, para o que já contava com as diretrizes doutrinárias da encíclica *Divini illius magistri*, que já tinha dado respaldo ideológico na luta pela introdução do ensino religioso nas escolas públicas brasileiras nos anos 30. Essa campanha vinha ao encontro de um movimento de retomada da influência da Igreja Católica na sociedade brasileira, em decorrência do que se criaram no Rio de Janeiro, em 1941, as Faculdades Católicas, já em 1946 reconhecidas pelo Estado como universidade, a primeira universidade privada do país. A multiplicação de iniciativas como essa era vista como meio de recuperação do catolicismo na formação das elites dirigentes. Existem hoje 14 universidades e 40 escolas isoladas que se proclamam católicas (Cunha, 1985).

Em 1961, num momento de grave crise político-militar, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de acentuadas tendências privatistas, garantindo subsídios públicos para os estabelecimentos privados de ensino, bem como a presença dos seus

representantes nos conselhos de educação. A primeira providência do Conselho Federal de Educação foi pôr fim ao processo de "federalização" de instituições privadas.

Desde então, todas as universidades federais que se criaram adotaram o estatuto jurídico de fundação, começando com a Universidade de Brasília, que se pretendia modelo para a modernização do ensino superior do país, consensualmente diagnosticado de arcaico. Esperava-se que o novo regime jurídico propiciasse à universidade oferecer serviços no mercado, de modo a financiar pelo menos parte de seu orçamento, completado com a cobrança de anuidades dos estudantes, desobrigando o Estado de mantê-las.

O regime militar decorrente do golpe de Estado de 1964 já encontrou, assim, um quadro institucional que ordenava o ensino superior segundo demandas políticas e ideológicas das classes dominantes e das instituições religiosas que o apoiaram. A confusa plataforma das "reformas de base", que incorporou elementos do projeto cordobês de reforma universitária, foi facilmente absorvida pelos novos modelos tecnocráticos de modernização (Cunha, 1983 e 1988). O passo seguinte foi a conformação da estrutura interna das instituições universitárias ao modelo norte-americano. Para isso, os governos militares contaram com pronto apoio da USAID em termos de assistência técnica e de financiamento a projetos de reforma. Sucessivos decretos foram mudando a feição das universidades federais, desde 1966, que funcionaram como indutoras da mudança das demais. Até que, em 1968, uma lei de reforma universitária pretendeu revolucionar o panorama de todo o ensino superior brasileiro.

Ao contrário do que aconteceu nos países hispano-americanos, nos quais a instituição universitária existia já no século XVI, o ensino superior brasileiro só conheceu iniciativas concretas de criação de universidades no início do século XX. Mas foi só em 1920 que foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, a primeira universidade sucedida no Brasil (Cunha, 1986*). Mesmo com a multiplicação de universidades, acelerada pelas "federalizações" dos anos 50, a velocidade de crescimento dos estabelecimentos isolados tem sido muito maior. Para tanto, concorreram vários fatores. Primeiro, a proibição de universidades no Brasil-colônia, de modo a se garantir o monopólio da universidade metropolitana e se evitar a temida emergência de sentimentos autonomistas. Segundo, a prevalência do modelo napoleônico, voltado para o ensino profissional, não necessariamente universitário. Terceiro, a influência positivista, que via na universidade uma

instituição estruturalmente comprometida com o arcaísmo. Quarto, a grande dimensão do país e a dispersão da população, dificultando a existência de concentrações de estudantes potenciais, que viabilizassem instituições com mais de um curso superior.

A lei da reforma universitária de 1968 determinava que a universidade fosse a forma de organização por excelência do ensino superior, restando à instituição isolada o *status* de excepcional e transitória. Entretanto, desde os primeiros momentos do regime militar, os novos detentores do poder buscaram substituir os membros do Conselho Federal de Educação (a quem competia autorizar o funcionamento e reconhecer estabelecimentos de ensino, públicos e privados) por pessoas de confiança, critério esse que incluía o fato de serem simpáticas aos grupos privatistas. Assim, no momento em que a reforma do ensino superior proclamava sua preferência pela universidade como forma própria de organização do ensino superior, o CFE já se empenhava em propiciar a aceleração do crescimento dos estabelecimentos privados, a grande maioria isolados uns dos outros, contrariando a lei aprovada pelo Legislativo. Mas, o Congresso Nacional, fechado pelo acirramento do autoritarismo, menos de um mês após a promulgação da lei da reforma universitária, permaneceu à margem desse novo impulso atomizador acionado pelos grupos privatistas.

Mais do que uma diretriz para a reorganização do conjunto do ensino superior no Brasil, a lei da reforma universitária de 1968 trazia normas bastante ambiciosas para a reestruturação das universidades públicas, em especial das universidades federais (Cunha, 1988). Era a generalização do modelo norte-americano de universidade, não faltando a fragmentação do ano letivo; o regime de créditos; a divisão do currículo em uma parte geral e outra profissional; os cursos de curta duração; o regime departamental; a pós-graduação; o taylorismo como regra de organização do trabalho; o câmpus segregado da cidade; e outras características.

A primeira greve nacional dos professores das universidades federais foi realizada em 1980, basicamente por reajustes salariais e pela incorporação dos contratados a título precário. Ela propiciou a formação de uma entidade nacional que veio a articular as associações (para-)sindicais de cada universidade.

A grande diversidade do ensino superior no Brasil marcou a atuação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) desde o início de sua existência. Reunindo associações de docentes de universidades públicas e privadas, bem como de institui-

ções isoladas, as propostas gerais da entidade resultaram de composições não raro contraditórias. Foi este o caso do apoio ao ensino público e gratuito, ao mesmo tempo que defendeu a transferência de recursos públicos para instituições privadas, desde que destinados à melhoria da qualidade do ensino, aumento de salários dos professores, e que a sua utilização fosse fiscalizada pela comunidade acadêmica.

Essa bem-sucedida organização de professores das instituições de ensino superior foi duplicada pelos funcionários técnico-administrativos das universidades, na criação da Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Associações de servidores foram organizadas nas grandes universidades públicas e em algumas poucas privadas, reunindo uma categoria extremamente diversificada: de médicos e escrivães; de analistas de sistemas a motoristas.

Desde então, a ANDES e a FASUBRA, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) têm sido reconhecidos como os interlocutores preferenciais para as negociações entre professores e funcionários das universidades federais, de um lado, e, de outro, o Ministério da Educação.

O decreto 85.487, de 11 de dezembro de 1980, baixado em resposta à greve dos professores, incorporou aos quadros das universidades federais autárquicas os professores-colaboradores, automaticamente classificados como assistentes. Esses colaboradores eram contratados a título precário, devido às proibições de concursos ou de ampliação dos quadros. Esse contingente, que constituía cerca de 1/3 dos docentes das universidades federais autárquicas, produziu um efeito sobre o ensino e a pesquisa, assim como sobre o *ethos* acadêmico, ainda não suficientemente analisados. De todo modo, é possível afirmar que a admissão e a promoção por mérito não faz parte de suas expectativas.

Outro importante elemento do decreto 85.487/80 foi a modificação dos critérios de promoção da carreira docente. O Estatuto do Magistério Superior (federal), na forma dada pela lei 5.539/68, determinava que a passagem de professor auxiliar para assistente só se faria mediante o título de Mestre, obtido no curto prazo de quatro anos. De assistente para adjunto, sem prazo, mas condicionado ao título de Doutor.

O prazo para que os auxiliares obtivessem o Mestrado foi sendo ampliado, e o próprio curso de Mestrado foi substituído pelo de Especialização, até que o decreto de dezembro de 1980 eliminou essa

condição, permitindo a progressão vertical mediante avaliação sumária realizada no âmbito departamental. Analogamente, de assistente para adjunto.

Em consequência, diminuiu sensivelmente a demanda por cursos de Mestrado e de Doutorado pelos docentes que já haviam alcançado o nível de assistente ou de adjunto, demanda essa que só está sendo reativada recentemente, por efeito de mais um decreto (94.664/87), que concedeu incentivos salariais para os portadores dos graus de Mestre (15% sobre o salário-base) ou de Doutor (25%).

A privatização do ensino superior

Depois de ter "federalizado", nos anos 50, algumas dezenas de faculdades privadas, incorporando-as às universidades públicas que se criavam, a política do Estado voltada para o ensino superior apresenta, desde 1961, um caráter marcadamente privatizante.

O processo de privatização do ensino superior no Brasil compreende duas faces, a saber, a participação estatal na manutenção do ensino privado e a privatização do ensino superior público.

No início do regime republicano, os subsídios estatais não eram importantes para os estabelecimentos privados. Quando esses subsídios existiam, resumiam-se na maior parte dos casos em doação de terrenos para a construção de edifícios e na cessão de prédios para o funcionamento. As despesas eram, então, muito pequenas quando comparadas com as dos dias atuais. Bibliotecas surgiam de doações; os profissionais improvisados em professores freqüentemente abriam mão de seus salários; e, o mais importante, os estudantes que pretendiam freqüentar os cursos das faculdades privadas podiam pagar por eles. Essa situação começou a mudar desde a segunda metade da década de 40, pelos motivos já expostos.

Contida a acumulação de capital no ensino e ameaçada a existência dos estabelecimentos dedicados à influência ideológica, especialmente os confessionais, os grupos privatistas voltaram-se para os subsídios públicos, canalizados sob as mais diferentes formas.

No ensino elementar, conseguiram que as empresas, obrigadas a uma contribuição calculada à base de percentagem do valor dos salários pagos (salário-educação), convertessem essa contribuição em bolsas de estudos para estudantes que freqüentassem escolas privadas. No ensino secundário, conseguiram uma espécie de reserva de mercado,

garantida pela presença de seus prepostos nos conselhos e nos cargos executivos das secretarias estaduais de educação. No ensino superior, conseguiram que o governo federal instituisse o programa de crédito educativo, que focalizaremos a seguir.

A crise do chamado "milagre econômico" brasileiro, em 1973-74, levou ao recrudescimento da inflação, que vem castigando implacavelmente as classes trabalhadoras e as camadas médias, que constituem o alunado das instituições privadas. Com a redução dos salários pela inflação, situação agravada por sucessivas ondas de desemprego, tem-se verificado crescente proporção de abandono de cursos pelos estudantes das faculdades privadas, bem como diminuição do número de candidatos aos exames de admissão a essas instituições. Diante da previsível insolvência de numerosos estabelecimentos privados de ensino, o governo federal criou um programa pelo qual as organizações bancárias foram autorizadas a utilizar parte dos recursos que deveriam ser compulsoriamente depositados no Banco Central para financiar o pagamento das taxas cobradas naquelas instituições, para posterior reembolso pelos estudantes, de modo a se manter um fundo rotativo. Mesmo sendo muito elevada a quantidade dos estudantes que não têm pago as dívidas contraídas, o setor privado tem-se beneficiado duplamente. De um lado, os bancos passam a receber algum retorno de recursos que antes ficavam nas mãos do Estado; de outro, faculdades condenadas à falência têm tido uma surpreendente sobrevida lucrativa.

Além dos subsídios diretos e indiretos, via bolsa de estudos, as instituições privadas de ensino de todos os graus beneficiam-se de uma verdadeira isenção fiscal, também ela fruto da política tributária, que permanece em vigor. Uma emenda constitucional de 1965, que reformulou profundamente o sistema tributário nacional, vedava à União, aos estados e aos municípios cobrarem impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços de instituições educacionais.

Todos esses benefícios não parecem ser suficientes. Os agentes do ensino privado buscam novas formas para ampliar as conquistas já efetuadas, especialmente para os estabelecimentos de ensino superior.

No bojo da acirrada luta político-ideológica visando à nova carta constitucional, surgiu um começo de divisão no bloco privatista. A Igreja Católica, que até os anos 60 não se distinguia dos demais agentes privados, legitimando as demandas de subsídios governamentais destes, reorientou sua posição, sem que ela perdesse direito a esses benefícios, especialmente para as suas universidades e faculdades isoladas.

A posição decidida de muitas entidades nas quais se organiza a sociedade civil (centrais sindicais, associações científicas, uniões estudantis) em apoio à tese da destinação exclusiva dos recursos públicos para instituições públicas de ensino, tem mostrado que as possibilidades de o privatismo manter as posições conquistadas durante a ditadura diminuem com o próprio aprofundamento da crise econômica. Esta crise levou a organização sindical dos professores a tirar proveito do período de transição política para recuperar as perdas salariais que o processo inflacionário impôs aos docentes. Por outro lado, os conselhos estaduais de educação receberam o encargo de fixar os quantitativos de repasse dos reajustes salariais dos docentes para as taxas escolares em todos os graus de ensino. Em certos momentos, as correlações de força têm favorecido os professores e os estudantes, em prejuízo dos empresários do ensino. Muitas escolas, faculdades e universidades privadas já anunciam o inevitável encerramento de suas atividades caso não possam transferir aos estudantes e suas famílias parcelas maiores dos reajustes salariais dos professores.

Nessa conjuntura, setores da Igreja Católica lançaram mão de um discurso ideológico novo no campo educacional brasileiro, baseado no conceito de *ensino público não-estatal*, isto é, *comunitário*. Instituições de ensino que não visem lucro, que estejam ligadas a associações religiosas, cooperativas, associações de moradores e sindicatos, seriam merecedoras de recursos estatais para a sua manutenção, mesmo sem terem sido instituídas pelo Estado nem serem por ele geridas. Aliás, o fato de estarem fora da órbita estatal é apresentado por esse novo discurso como uma virtude, o que encontra grande ressonância, por causa da identificação entre Estado e classes dominantes durante a ditadura militar (Sampaio, 1987; Wanderley, 1988). Esse setor do ensino privado foi amplamente contemplado na nova Constituição, como mostraremos no próximo item.

A outra face do processo de privatização do ensino superior no Brasil consiste na privatização da própria universidade pública.

Numa orientação marcadamente taylorista, a política reformadora dos anos 1966-68 determinou a reestruturação das universidades públicas, de modo a evitar a "duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes", justificada por um discurso articulado por categorias próprias da lógica empresarial, como eficiência, eficácia, racionalidade, rendimento, produtividade. O objetivo era conseguir a minimização do custo da matrícula adicional (ou marginal). A associação de faculdades isoladas em instituições que permitissem ganhos de escala e, princi-

palmente, a mudança da estrutura interna das universidades permitiriam atingir esse alvo. Com o aumento da produtividade dos recursos materiais (salas de aula, bibliotecas, laboratórios, estádios esportivos) e dos recursos humanos (professores, técnicos e funcionários administrativos), o estudante custaria cada vez menos. Para conseguir essa proeza, seriam tomadas várias medidas. Em primeiro lugar, acabar com as vagas ociosas, pois elas implicariam em custos sem os correspondentes benefícios. Assim, a adoção dos cursos básicos e dos mecanismos de seleção interna deveriam dirigir o fluxo dos candidatos dos cursos mais procurados para os que tivessem vagas disponíveis (de Medicina para Enfermagem, por exemplo). A extinção do regime de cátedras em proveito dos departamentos; a substituição do currículo seriado pelo sistema de créditos e a introdução dos cursos superiores de curta duração foram outras medidas de reforma que apontavam todas na direção do aumento da produtividade dos recursos materiais e humanos das universidades públicas, concebidas do ponto de vista da lógica empresarial.

Há muito que se pretende fazer as mais antigas universidades públicas responsáveis pela geração dos recursos necessários à sua manutenção, principalmente mediante a cobrança de taxas a "preço de mercado". Com isso, esperavam os privatistas aumentar o volume dos subsídios disponíveis para os seus empreendimentos. Além disso, a esperada cobrança de taxas pelas universidades públicas onde o ensino é gratuito (ou quase) eliminaria uma das vantagens que elas têm quando postas em confronto com as privadas. A expectativa é que uma parcela significativa dos estudantes de mais elevada renda, que procura o ensino público, deixasse de fazê-lo tão logo fossem cobradas taxas a "preço de mercado". Assim, as salas de aula de muitas faculdades privadas, esvaziadas, voltariam a completar a sua lotação e a taxa de lucro poderia retornar aos elevados níveis dos anos 60 e 70.

A lei da reforma universitária de 1968 determinava que as universidades públicas trouxessem para os colegiados superiores (conselho universitário, conselho de ensino e pesquisa, conselho curador) um certo número de "representantes da comunidade", entre os quais os das "classes produtoras" — termo esse que, na criptografia ideológica do Brasil contemporâneo, designa as classes possuidoras. Nos conselhos de curadores das universidades federais, um terço dos membros seria estranho aos corpos docente e discente, com a presença obrigatória dos representantes dos industriais. A participação desses "representantes da comunidade" nos colegiados superiores das universidades pú-

blicas deveria constituir — como de fato aconteceu em várias delas — na garantia de que a lógica empresarial não permanecesse apenas no papel, mas fosse interiorizada pela instituição.

Sua presença pode ser sentida na criação das fundações nas universidades federais mais antigas. Como verdadeiras organizações paralelas, essas fundações de direito privado passaram a usar os recursos humanos, as instalações, os laboratórios e os campos de cultivo para vender serviços e produtos no mercado, como se fossem empresas privadas. Os recursos obtidos nessas transações têm sido empregados para complementar salários de professores, de técnicos e de funcionários administrativos envolvidos em seus projetos, para comprar material bibliográfico e insumos, para reformar prédios, em suma, para suprir as necessidades comuns que as verbas insuficientes e as amarras burocráticas das universidades públicas não permitem atender. As críticas que essas instituições têm recebido são por elas propiciarem padrões de remuneração diversos para o pessoal; o controle de departamentos inteiros por empresas privadas que nada contribuíram para a formação dos recursos humanos, das instalações e dos laboratórios; o estreitamento das atividades de ensino e pesquisa em decorrência dos objetivos dos convênios que geram resultados imediatos. Sem embargo, as fundações das universidades públicas, reunindo os professores, os pesquisadores, os técnicos e os funcionários administrativos mais competentes, mais criativos e mentalmente mais independentes das rotinas do serviço público, acabam por reforçar, no restante da universidade, paradoxalmente, a rotina e o arcaísmo. Assim, a busca da modernização mais rápida — razão de ser de muitas dessas fundações — acaba por reforçar o que as universidades públicas têm de mais atrasado.

Para efeito da privatização das universidades públicas, essas fundações têm dupla valia. De um lado, geram recursos para fazer frente à diminuição das dotações de recursos; de outro, operam como difusoras do modo de operação das empresas, que os defensores da privatização gostariam de ver generalizado.

Tentativa de uma nova reforma

Duas semanas após a posse do primeiro presidente da República civil (março de 1985), foi criada uma comissão com 24 membros, para apresentar ao governo sugestões para uma reforma do ensino superior.

As motivações predominantemente políticas da iniciativa levaram a que a diversidade de composição da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior fosse marcante. Apenas metade de seus membros tinha efetivamente vivência universitária. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao militante leigo da Teologia da Libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes. Tamanha diversidade propiciou que o produto da comissão resultasse na consolidação das diretrizes implícitas do próprio Ministério da Educação.

As medidas preconizadas, se implementadas, resultariam em profunda mudança na estrutura do ensino superior brasileiro. O modelo napoleônico, vigente desde a segunda década do século passado, mas parcialmente alterado pela reforma universitária de 1966-68, sofreria novo e duro golpe. A ênfase nos cursos de graduação de caráter geral, desvinculados de profissões específicas e a transferência de conteúdos profissionais para a pós-graduação levariam as universidades brasileiras mais para perto do modelo norte-americano, talvez com a introdução nelas do *college*, que o ciclo básico da reforma dos anos 60 teria antecipado. Paralelamente, os institutos superiores de tecnologia esvaziariam as universidades da demanda por cursos superiores específicos. Ambas as medidas visariam combater o caráter corporativo do ensino superior brasileiro, outra persistência do modelo napoleônico, que estaria sobrevivendo pela intermediação dos currículos mínimos dos cursos, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação, em articulação com os organismos de representação de cada agrupamento profissional. O centralismo e a organização padronizada prevaletentes no Brasil, a comissão propôs combatê-los pela transferência às universidades da supervisão das demais instituições de ensino superior, bem como a liberdade para que as universidades optassem por sistemas que pareciam fazer parte da própria essência da instituição: créditos, departamentos, ciclo básico.

Concluídos os trabalhos da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, o Ministro da Educação criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), com cinco técnicos de sua equipe. Com base naquele relatório e em contri-

buições enviadas por associações e pessoas individuais, o GERES elaborou um anteprojeto de lei de reformulação voltado apenas para os estabelecimentos federais de ensino superior, deixando de lado os estaduais, os municipais e os privados.

Em outubro de 1986, o relatório e o anteprojeto de lei produzido pelo GERES foram divulgados no bojo de uma crise gerada por greve de funcionários técnico-administrativos e ameaça de greve de professores.

A análise dos principais pontos focalizados no anteprojeto de lei do GERES revela a preocupação geral de: 1) acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações num novo ente jurídico, que deixaria de sofrer os rígidos controles orçamentários e salariais das autarquias, pois receberiam os recursos financeiros sob a forma de dotações globais; 2) racionalizar o controle governamental sobre as universidades, que deixariam de ser sobre os *meios* para incidir sobre os *fins*, com a participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições; 3) valorizar os níveis mais elevados da carreira docente, restringindo o acesso dos níveis inferiores aos cargos de direção, e restituir aos títulos acadêmicos o papel que já tiveram no regime de promoção dos professores; 4) ampliar a participação de docentes e de estudantes na elaboração das listas triplíces para os cargos de direção das universidades e de suas unidades, bem como incorporar representantes dos funcionários nos colégios eleitorais especiais.

O texto do GERES foi severamente criticado pelos movimentos de professores, de funcionários e de estudantes, talvez mais pelo seu relatório-justificativa, que tratava de um amplo leque de questões, do que pelo anteprojeto de lei propriamente. Temia-se que a dotação global pudesse vir a contribuir para a desobrigação do governo federal para com o suprimento de recursos, pelo menos para cobrir as despesas com pagamento de pessoal. Isto, porque os cortes orçamentários, de um lado, e os reajustes salariais, resultantes da inflação e das conquistas trabalhistas, de outro, vêm obrigando os reitores a dedicarem grande parte de seu tempo à busca de créditos suplementares que permitam cobrir as despesas mais básicas. Por outro lado, as entidades (para-)sindicais de professores e de funcionários, particularmente, temiam a perda de força política se tivessem que orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade, caso a diversidade dos quadros funcionais e das escalas salariais viessem a prevalecer, ao invés de unificarem as suas reivindicações.

Diante da generalizada oposição, o presidente da República, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permanece como orientação da política geral do governo para o ensino superior. As medidas preconizadas passaram a ser objeto de normas específicas, como já ocorreu, parcialmente com os planos de carreira e a remuneração dos professores e dos funcionários das universidades federais.

A avaliação das universidades caminha enquanto iniciativa de algumas instituições. A Universidade de São Paulo avalia os seus departamentos; a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília avaliam os seus cursos de graduação, utilizando diferentes procedimentos; o Ministério da Educação incentiva iniciativas desse tipo, enquanto ensaia desenvolver processos mais amplos de avaliação.

O ensino superior na nova Constituição

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, renovados pelas eleições de novembro de 1986, investiram-se, desde março do ano seguinte em Assembleia Nacional Constituinte, funcionando simultaneamente como instância legislativa conforme as normas herdadas do regime autoritário. Neste item, vamos fazer uma apresentação do processo constituinte que se desenvolveu até recentemente, abordando inicialmente questões educacionais mais amplas do que as do ensino superior propriamente, pois elas enquadraram e ajudaram a definir o sentido destas.

A ânsia de participação, tanto da sociedade civil organizada quanto dos parlamentares, levou a que o regimento da Assembleia Constituinte previsse a existência de *emendas populares*, desde que subscritas por um número mínimo de 30 mil eleitores, bem como admitia a defesa dessas emendas por delegados das entidades nelas interessadas nas comissões que viessem a ser formadas.

Em termos de educação, as posições se polarizaram em torno de duas propostas.

A primeira proposta foi elaborada por 13 entidades que constituíram o *Fórum Nacional de Entidades em Defesa do Ensino Público e Gratuito*, incluindo as duas centrais sindicais, as associações de professores, de estudantes e de pesquisadores. Vejamos no que consistia, em termos gerais, a proposta do *Fórum*.

A vinculação de recursos provenientes da receita de impostos com a educação ficava assegurada pela determinação de que no mínimo 13% da receita tributária da União e 25% do Distrito Federal, dos estados e dos municípios fossem aplicados exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino. Para as atividades de pesquisa científica e tecnológica, reivindicava-se que a União aplicasse nelas pelo menos 2% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) a cada ano.

A preocupação com a gestão democrática dos recursos destinados às instituições de ensino e de pesquisa transparece em vários artigos, que determinavam a criação de organismos de controle com a participação de estudantes, professores, funcionários, pais de alunos, representantes da comunidade científica e entidades da classe trabalhadora.

A formulação básica a propósito da política educacional era a de que o ensino público, gratuito e laico em todos os níveis, é direito de todos os cidadãos, sem distinção de sexo, raça, idade, confissão religiosa, filiação política ou classe social. Correspondentemente, caberia ao Estado o provimento, em todo o território nacional, de vagas em número suficiente para atender à demanda. Pretendia-se vedar a transferência de recursos públicos a estabelecimentos educacionais que não integrassem os sistemas oficiais de ensino. Essa determinação era reforçada pela destinação dos recursos vinculados à receita tributária para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino; pela proibição de aplicação dos recursos provenientes do salário-educação para fins que não o desenvolvimento do ensino público de 1.º grau. Complementarmente, o texto do *Fórum* estipulava que a existência de escolas privadas estaria condicionada à observância das "normas ordenadoras da educação nacional"; à garantia de que seus professores e funcionários tivessem estabilidade no emprego, remuneração adequada, carreira docente e técnico-funcional; participação de alunos, professores e funcionários nos organismos de deliberação da instituição; e garantia de que a instituição pudesse sustentar econômica e financeiramente o funcionamento da escola. Nesta mesma linha de retirar o apoio financeiro público ao setor privado, mesmo indireto, o texto determinava que os estabelecimentos de ensino desse setor não fossem beneficiados por isenção fiscal de qualquer natureza, ficando sujeitos aos mesmos impostos que viessem a incidir sobre as atividades das demais empresas privadas.

No tocante ao ensino superior, a emenda do *Fórum* reivindicava a plena autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira

das universidades, bem como a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, que se entendia ameaçada pelos projetos governamentais oriundos do GERES. O magistério das instituições públicas de ensino deveria ter, também, direito irrestrito à sindicalização. A emenda do *Fórum* foi apoiada por 279 mil pessoas, apoio esse obtido no curto período de abril a junho de 1987.

Junto com a emenda do *Fórum* chegaram à Assembléia Nacional Constituinte, em julho-agosto de 1987, outras 121 emendas, apoiadas todas juntas por 12,2 milhões de assinaturas.

Mas foram a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) que conseguiram juntar a proposta de apoio governamental aos estabelecimentos privados com a de manter o ensino religioso nas escolas públicas numa emenda, que recebeu o número expressivo de 750 mil assinaturas.

No que dizia respeito aos subsídios governamentais, a emenda das entidades eclesásticas procurava marcar a distinção entre as escolas por elas dirigidas e os empreendimentos lucrativos. Reivindicavam, assim, que o Estado assumisse a obrigação de garantir os recursos necessários aos grupos privados que se dispusessem a ministrar, gratuitamente, a educação escolar fundamental.

Dentre as emendas que tiveram número insuficiente de assinaturas para dar entrada na Constituinte, vale mencionar uma que se apresentou na disputa pelos recursos públicos para as "escolas comunitárias". Promovida por grupos politicamente menos expressivos, a emenda definia a "escola comunitária" como "uma escola pública alternativa em interação com seu contexto sócio-cultural, autogerida, organizada com o apoio de entidades populares representativas de comunidades carentes e/ou minoritárias, de periferias urbanas e zonas rurais de difícil acesso, apoiadas pelo poder público a nível federal, estadual e municipal, que visa atender a todos os menores e jovens carentes, trabalhadores, meninos de rua, com dificuldades de acesso ou acompanhamento a outra forma de escola".

Assim definida, a "escola comunitária" ofereceria ensino público e gratuito garantido pelo Estado, com recursos para manutenção do corpo docente; fornecimento de material permanente e de consumo; serviço médico-odontológico; alimentação; e cursos de atualização para os docentes. Além do mais, a proposta de emenda determinava que o Estado reconhecesse o professor leigo com mais de cinco anos de exercício do magistério, de competência comprovada.

As "escolas comunitárias" visariam à escolarização de crianças, jovens e adultos, da pré-escola à 4.ª série do 1.º grau, preparando para o ingresso na 5.ª série da rede oficial. Para tanto, buscava-se a destinação dos recursos da área educacional para as "escolas comunitárias de educação popular". Com essa expressão diferenciavam-se essas escolas das demais que, confessionais, como as universidades católicas, apresentavam-se como tais (no que eram correspondidas pelo Ministério da Educação), por não visarem lucro e se referirem, pelo menos idealmente, à "comunidade católica". (Posteriormente, com a vitória política e ideológica obtida no âmbito das comissões da Assembléia Nacional Constituinte, as instituições confessionais de ensino já não mais precisaram apresentar-se como "comunitárias".)

Em que pese o apelo populista, a proposta de emenda da "escola comunitária" não foi apoiada por um número de eleitores suficiente para sequer dar entrada na Assembléia Constituinte.

Depois de 20 meses de intensa luta político-ideológica, com avanços e recuos, a Constituição finalmente aprovada incorporou as principais demandas dos grupos privatistas, em especial as da Igreja Católica.

A gestão democrática, os planos de carreira docente e a exigência de concursos públicos, elementos-chaves da proposta do *Fórum*, ficaram restritos ao ensino público; o ensino religioso permaneceu facultativo nas escolas públicas, a ser ministrado nos horários normais de aulas; os recursos públicos puderam ser empregados para subsidiar as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive mediante bolsas de estudo, a título de suprir deficiências de atendimento da rede pública.

Por outro lado, ficou garantida a gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos em todos os níveis, assim como a indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão das universidades. A vinculação orçamentária dos gastos com o ensino ficou assegurada, conforme as demandas do *Fórum*, mas as verbas do governo federal para o ensino superior, especialmente para as universidades, serão limitadas. Um dispositivo prevê que, nos dez primeiros anos de vigência da nova Constituição, pelo menos a metade dos dispêndios seja empregada na "eliminação do analfabetismo" e na universalização do ensino fundamental, inclusive pelo governo federal. Contraditoriamente a responsabilidade constitucional para com o ensino fundamental é dos estados e dos municípios.

A reivindicação dos professores públicos de todos os níveis de que lhes fosse permitida a sindicalização foi incorporada na Constituição, junto com a possibilidade de organização dos funcionários públicos, em igualdade de condições com os trabalhadores do setor privado.

A pretensão da ANDES é a de transformar-se no Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior, abrangendo tanto os das instituições públicas quanto os das privadas, no que tem encontrado resistência dos sindicatos de professores (que reúnem os do setor privado, exclusivamente) de todos os graus e tipos de escola. Já outras posições pretendem a criação de sindicatos de "trabalhadores do ensino", associando indiferenciadamente docentes e funcionários técnico-administrativos de todos os níveis.

Perspectivas

Este texto tem por objetivo apresentar um quadro das relações entre universidade e Estado no Brasil, no passado e no presente. Entretanto, uma ou duas palavras podem ser ditas sobre o que esperar do futuro.

O Brasil passa por um momento muito especial, no qual políticas de curto prazo acabarão por determinar mudanças estruturais. Entendo que isso é particularmente verdadeiro para o campo educacional.

No que se refere às universidades públicas, condições objetivas para a esperada autonomia parece exigirem mais do que uma garantia constitucional.

Enquanto os subsídios governamentais ao setor privado têm adiado sua crise, as universidades públicas encontram-se ameaçadas em sua sobrevivência pela falta de recursos a uma intensidade que não conheceram durante a ditadura militar.

As universidades do Estado de São Paulo, duas das quais encontram-se dentre as de mais alta qualidade do continente (a Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual de Campinas), estão perdendo docentes e pesquisadores devido a uma compressão salarial drástica. As 20 universidades federais, por outro lado, apresentam uma estranha combinação de salários e outros rendimentos considerados mais aceitáveis pelos professores, mas não dispõem de recursos para fazerem outra coisa que não seja propriamente ministrar aulas. Para tudo o mais, dependem do aporte de recursos das agências de fomento governamentais, também elas sujeitas a grandes oscilações em seus orçamentos.

No caso das universidades federais, os recursos disponíveis em seus orçamentos, depois de pagas as despesas de pessoal, são cada vez mais reduzidos. No início dos anos 70, essa disponibilidade atingiu 25% do valor do orçamento; ao fim da década, 15%. A média dos anos 80 tem sido de 10%, mas, no segundo semestre de 1988, várias universidades federais estão suspendendo as atividades didáticas por não receberem os recursos devidos pelo Ministério da Educação, que, no entanto, transfere aos bancos, diretamente, os recursos para pagar os salários de professores e funcionários técnico-administrativos.

No momento em que este texto é escrito (setembro de 1988), o atraso na transferência de recursos é maior na Universidade Federal do Rio de Janeiro, a mais antiga do país, cujo reitor tem demonstrado independência diante das políticas do Ministério da Educação, em termos administrativos, pedagógicos e ideológicos.

Até mesmo no controle do quadro de professores pela própria universidade, ela tem encontrado dificuldades em firmar sua autonomia. Depois da incorporação automática dos professores-colaboradores como assistentes, em 1980, mais dois decretos presidenciais efetivaram novos contingentes de contratados a título precário e visitantes. Em contrapartida, foram proibidas novas admissões de docentes, até mesmo mediante a realização de concursos públicos para preencher as vagas abertas por morte ou aposentadoria.

Como situar, concretamente, a autonomia financeira e administrativa da universidade no contexto de contenção de gastos públicos, conforme o projeto do Fundo Monetário Internacional para o controle do processo inflacionário, é uma questão que ainda não está posta em debate.

Não é possível saber-se com certeza qual é a direção do processo na presente conjuntura, nem seus desdobramentos. De todo modo, pode-se afirmar que, definida a destinação dos recursos públicos para a educação, será possível prever, por dedução, os futuros padrões de relacionamento entre Estado e universidade no Brasil.

Se houver uma contenção do fluxo de recursos governamentais para o setor privado, pode-se esperar pela retomada do lugar antes ocupado pelas universidades públicas, especialmente as federais, no campo do ensino superior; o amadurecimento do movimento dos docentes pela participação na gestão das universidades; a ampliação das oportunidades de ensino gratuito noturno para os trabalhadores que estudam; a intensificação das atividades de pesquisa e extensão.

Se o contrário acontecer, pode-se esperar pela progressiva deterioração das universidades públicas, as quais tenderão a regredir para a situação de agregados de escolas profissionais superiores, perdendo a função pesquisa em proveito de instituições não-universitárias. A reação de professores, funcionários técnico-administrativos e estudantes diante dessa regressão institucional poderá resvalar para formas anárquicas (a julgar pelos padrões dominantes em seus movimentos), contra as quais é previsível o aumento do controle governamental, que já não é pequeno. Em suma, pode-se esperar pela demolição da universidade brasileira, de que só se escapará se houver uma recomposição de todo o campo do ensino superior, com a instalação dos "centros de excelência", antiga aspiração das elites brasileiras empenhadas na modernização conservadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Uma nova política para a educação superior brasileira*. Brasília, MEC/Coordenação de Comunicação Social, 1985a.
- . *Nova universidade — programa de apoio à educação superior*, Brasília, MEC/SESU, 1985b.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica — o ensino superior na república populista*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.
- . (org.). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.
- . *A universidade temporã — o ensino superior da Colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1986a.
- . *Autonomía universitaria en el Brasil: desafíos conceptuales y políticos*. En *Autonomía universitaria — tensiones y esperanzas*. Washington DC, USA, Organización de los Estados Americanos, 1986b.
- . *A universidade reformanda — o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.
- SAMPAIO, Plínio Arruda. Educação livre e gratuita em todos os níveis — uma contribuição para o debate. *Educação Brasileira*. Brasília, n.º 18, 1.º semestre 1987.
- VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino público: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.º 61, maio 1987.
- . Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*. São Paulo, vol. 40, n.º 4, abril 1988.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. O ensino público não-estatal: uma inovação? *Ciência e Cultura*. São Paulo, vol. 40, n.º 4, abril 1988.

*Susana E. Vior***
Departamento de Educación
Universidad Nacional de Luján

* Nuestro análisis se centra en la enseñanza superior universitaria. Esta elección fue necesaria por las características específicas que asumen, en la Argentina, los dos segmentos de la educación superior: universitario y no universitario.

** *Susana Vior*: Directora del Departamento de Educación, Universidad de Luján. Docente de Política Educacional Argentina y Comparada. Ex docente de la Universidad de Buenos Aires. Ex directiva en enseñanza media y formación de docentes.

El título de este panel sugiere tres posibles interpretaciones:

- la primera sería el papel de las universidades en la definición de las políticas públicas;
- la segunda, la existencia, o no, de articulación entre la política universitaria y las restantes políticas relativas a educación;
- y la tercera, las políticas del Estado en materia de educación universitaria.

Elegimos la tercera opción, es decir el análisis de las políticas públicas en materia de educación universitaria, como eje de esta ponencia, porque es la universidad el ámbito donde se concentró nuestra actividad desde la reapertura de la Universidad Nacional de Luján a mediados de 1984. Sin embargo, quisiéramos hacer algunos comentarios en relación a las dos primeras opciones de análisis de la cuestión universitaria.

En el primer caso, si bien tenemos claro que la universidad debería jugar un papel en la definición e implementación de las políticas públicas, esto no ha sido generalmente así. No parece haber demasiada conciencia respecto de esta posibilidad ni en la sociedad en su conjunto, ni en los órganos de gobierno, ni en las propias instituciones universitarias.

Es necesario señalar que el papel de la universidad en la producción de políticas públicas fue desconocido desde los órganos de gobierno o decididamente impedido por los gobiernos autoritarios, que sometieron a las universidades argentinas durante casi veinte años de intervención. A su vez, la propia universidad, aún en los períodos de plena autonomía, se limitó a la crítica y no llegó realmente, salvo en algunas ocasiones, a comprometerse en una tarea de elaboración conjunta o de participación activa en la elaboración e implementación de dichas políticas.

En la particular situación que se inicia en diciembre de 1983, aportar a la definición de políticas públicas no era factible; teníamos en ese momento una universidad que había sido sistemáticamente vaciada tanto de conocimientos como de recursos humanos, con una comunidad universitaria desarticulada por la persecución física y la negación del estudio crítico de la realidad. Recién después de cuatro años, comienza a perfilarse una nueva relación entre universidad y Estado. La universidad debió encarar primero su problemática interna, reconstituirse sobre principios de democracia y pluralismo, afianzarse institucionalmente, recuperar para sí el papel crítico que le corresponde, tanto en la generación del conocimiento y su transferencia, como en el derecho al tratamiento y discusión de los problemas centrales de la sociedad.

Con referencia a la segunda de las alternativas planteadas, si bien tampoco será tratada en esta presentación, no podemos dejar de señalar la coherencia existente en las medidas de gobierno referentes al sistema educativo y, por lo tanto, a la universidad, destinadas a restablecer la institucionalidad democrática en la educación y a sentar las bases para una participación pluralista.

En lo que se refiere a docentes: -

- El dictado de las normas que posibilitaron la reincorporación del personal, titular e interino, separado de sus cargos por razones políticas y/o gremiales en los distintos niveles del sistema educativo.
- El reconocimiento de la libre agremiación docente.
- Constitución de las juntas de clasificación y disciplina, la mayoría de cuyos integrantes es elegida por el voto de sus pares.

En cuanto a los estudiantes:

- La derogación de las normas que impedían o limitaban la organización y funcionamiento de los centros de estudiantes en los niveles

medio y superior no universitario y, en el caso de la enseñanza universitaria, el reconocimiento de las asociaciones y federaciones de estudiantes universitarios.

- El establecimiento del ingreso abierto a los niveles medio y superior, tanto universitario como no universitario, derogando las normas que establecían un sistema de cupos, exámenes y arancelamiento (en el caso particular de las universidades).

El proceso de normalización en el sistema de enseñanza superior incluyó la participación de los claustros en el gobierno. En el caso de los institutos superiores dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, fue la primera vez que se les reconoció el derecho a dictar sus propios reglamentos o estatutos y al cogobierno de docentes, alumnos y graduados.

Trataremos ahora la política universitaria del gobierno constitucional intentando rescatar, en un análisis crítico, lo realizado y sus efectos sobre el conjunto de las instituciones universitarias nacionales.

Normas básicas que definieron la política del gobierno nacional en materia universitaria

La preocupación por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo por crear condiciones para el logro de la reorganización institucional de las universidades nacionales se manifiesta en el dictado del Decreto 154 (diciembre de 1983) y la sanción de la ley 23.068 (junio de 1984).

Por ambas normas, basadas en los principios de la Reforma, se intervienen las universidades nacionales designándose rectores y decanos normalizadores, se reconoce la autonomía universitaria y el cogobierno, aún en el proceso de normalización, y se establece un plazo de ciento ochenta días para la elección de sus autoridades, órganos colegiados, decanos y rectores, por los claustros. Se deroga la ley universitaria de la dictadura y se dispone la vigencia de los estatutos universitarios aprobados antes del golpe militar de 1966. En ellos están planteados los principios de la Reforma Universitaria de 1918: autonomía, cogobierno tripartito ejercido por representantes de profesores, estudiantes y graduados, democráticamente elegidos por sus pares, concursos para la provisión de los cargos docentes, periodicidad de las cátedras, etc.

La ley 23.068 también estableció la posibilidad de revisar los concursos llevados a cabo durante los últimos años de la dictadura, previendo la apertura democrática. Concursos a los que, por supuesto, no pudieron acceder quienes tuvieran antecedentes objetables por el régimen.

En el mismo sentido, se determinó la reincorporación de todos aquellos que hubieran sido cesanteados, prescindidos u obligados a renunciar por razones políticas, gremiales o conexas.

Aplicada de muy diferentes maneras, según la correlación de fuerzas dentro y fuera de cada institución universitaria, permitió el reingreso o el acceso de docentes, investigadores y técnicos excluidos a partir de fines de 1974 (en algunos casos, y no pocos, excluidos o renunciando desde 1966). Permitió recuperar para las universidades personal altamente calificado que traía consigo experiencias, formaciones y concepciones ideológicas, científicas, políticas, profesionales, muy diferentes.

Complementariamente, la ley 23.115 anuló las confirmaciones de profesores designados durante la dictadura.

Además de estas normas, por distintas disposiciones se derogaron el sistema de cupos, los exámenes de ingreso y el cobro de aranceles al alumnado.

Por ley se determina la reapertura de la Universidad Nacional de Luján, única universidad cerrada por el proceso militar en 1980.

La situación universitaria en diciembre de 1983

Es común que se afirme que el gobierno radical encontró instituciones universitarias desmanteladas. Si bien estamos de acuerdo con esta afirmación, creemos que es necesario precisar en qué consistía ese desmantelamiento vinculándolo con el proceso sufrido por las universidades argentinas desde 1966. Existe una estrecha relación entre la historia política del país y la de las universidades nacionales y entendemos que si no se hace referencia a esto no pueden ser interpretadas las propuestas y acciones del gobierno actual en la materia. La elección de esta fecha no es arbitraria; 1966 constituye un momento de fractura en el proceso de construcción de una universidad con alto nivel científico, que intentaba una articulación diferente con la sociedad. Ese modelo no pudo ser desterrado de la cabeza de muchos de los actores de aquel proyecto que retornaron en 1983 proponiéndose el logro de la vieja utopía.

Si entendemos por desmantelamiento la cesantía de docentes, el no concurso de las cátedras, las limitaciones en el ingreso y/o permanencia de los alumnos, las expulsiones, la no constitución del claustro de graduados, y un lento pero firme proceso de traspaso de la investigación desde la universidad hacia centros no universitarios, privados u oficiales, que determinó un constante deterioro de los niveles académicos y un cambio profundo en la orientación de la universidad hasta convertirla en una mera formadora de profesionales de baja calidad; podemos afirmar que este proceso se inicia en 1966. Todo esto fue acompañado por la paralización en el equipamiento y en el crecimiento de la infraestructura y su mantenimiento, lo que, a la larga determinó, además, serios problemas para el desarrollo actual de la investigación y la docencia y la atención adecuada de los requerimientos suscitados por la expansión de la matrícula.

Es en 1966 que se intervienen las universidades nacionales, proceso que adquiere características diferentes en cada una de ellas y que continúa sin alteración hasta 1971/72 cuando comienza la apertura política que culmina con las elecciones de marzo de 1973.

Contemporáneamente se crean nuevas universidades que, si bien fueron planteadas con la intención no manifiesta de atomizar el movimiento estudiantil, de hecho implicaron una mayor apertura de posibilidades de estudios universitarios para la población, permitiendo y fomentando el regreso de muchos universitarios del exterior. Estas creaciones no lograron debilitar al movimiento estudiantil y, por el contrario, generaron nuevos focos de presión y de lucha.

A partir de 1973 se inicia un principio de apertura para el ejercicio de la docencia dando lugar a experiencias que significaban intentos de construcción de una universidad nueva, que trataba de recuperar para sí la investigación y su articulación con las necesidades de un proceso de desarrollo nacional autónomo.

Esta corta etapa se interrumpió abruptamente en setiembre de 1974, cuando Oscar Ivanissevich, ministro de Educación del gobierno de Isabel Perón, interviene todas las universidades, salvo la de Luján, última creación a la que se consideraba o visualizaba como "tranquila". Lo que sucedió de aquí en más, en la universidad y en la sociedad argentina, es ya largamente conocido y dramático como para seguir insistiendo en ello; no por eso debe ser obviado y olvidado; ya sea por el accionar de grupos represivos o por la instauración del terrorismo de Estado que costó cárcel, tortura, desaparición y muerte

a muchos universitarios, docentes, alumnos, graduados y no docentes, se hundió a la universidad en la peor crisis de su historia.

Los actores y el debate

Llegamos a 1983 con una universidad providencial, veinticinco universidades nacionales en funcionamiento (Luján es reabierta recién en julio de 1984) y veintidós universidades y un instituto universitario dependiente del sector privado. En las universidades nacionales comienza el proceso de normalización ya señalado.

Desde el momento en que asume el gobierno constitucional se produce la coexistencia, en el seno de la universidad, de docentes, alumnos y no docentes, que ya estaban en ella y los que reingresan o llegan a partir de ese momento.

El corte pasó y sigue pasando, entre los que se fueron y los que se quedaron, entre quienes fueron víctimas y quienes, cuando menos, asistieron pasivamente a la discriminación y el genocidio, quienes se fueron del país e hicieron postgrados y/o carreras académicas relevantes y quienes sobrevivieron marginados de toda actividad científica, con grandes dificultades para el acceso a información sobre los debates y avances en el mundo.

De esta manera, en el caso de los docentes coexisten aquellos que, renunciando o cesando regresaron a la universidad, docentes designados durante el proceso, docentes que se quedaron en el país al margen de la universidad, docentes que se fueron de la universidad y del país y que regresaron con expectativas no siempre acordes con la realidad y jóvenes docentes formados durante el proceso militar.

Como es de prever, los conflictos fueron y son numerosos y de distinta índole, se manifiestan en diferentes ámbitos y de distintas maneras y se resuelven o no de acuerdo con la correlación de fuerzas que se da en cada universidad.

A partir de 1986 comienza la organización de asociaciones sindicales de docentes universitarios que se unifican en la CONADU (Coordinadora Nacional de Docentes Universitarios). Movidos, fundamentalmente, por reivindicaciones salariales y reclamando mayor presupuesto universitario, llegan a casi dos meses de huelga en 1988.

En el caso del personal no docente, la coexistencia de grupos que perduraron o fueron designados en la universidad del proceso y aquellos reincorporados o nombrados a partir de la normalización, se tra-

duce también en la generación de conflictos que traban o deterioran el funcionamiento administrativo de la universidad. En cuanto al alumnado, la situación se presenta con características muy particulares y llamativas, también distintas según las instituciones.

A partir de la Reforma Universitaria de 1918, el movimiento estudiantil se organiza, gana un lugar en la universidad y adquiere una significación político-social que trasciende los límites de lo universitario.

Este movimiento que desde 1918 lucha por la democratización de la universidad, la autonomía, el cogobierno, los concursos, la investigación y la extensión universitarias, vio a la universidad como el espacio válido para el análisis y discusión crítica de la problemática político-social y económica nacional.

Es a partir de las presiones del movimiento estudiantil que comienza el proceso de masificación universitaria que alcanza sólo a la clase media y a algunas universidades como U.B.A., Córdoba, La Plata y Rosario.

Tanto en etapas en que su accionar es institucionalmente reconocido y permitido, como desde la clandestinidad cuando es prohibido y perseguido, fue causa y efecto de políticas y medidas en el ámbito universitario y tema de preocupación y análisis no siempre claramente manifiesto de las distintas corrientes político-ideológicas del país, en las que se producen discusiones que plantean falsas alternativas, oponiendo como polos irreconciliables situaciones que no son tales.

Es común la oposición que se establece entre masificación y altos niveles de calidad; entre apoliticismo o neutralidad política y jerarquía de los estudios académicos por un lado, y compromiso crítico con la realidad por el otro, entre expansión de la matrícula y limitada demanda de profesionales en el mercado de empleo. Para estas falsas antinomias sólo se proponen soluciones que se traducen en medidas de corte autoritario que, en la mayoría de los casos, se vinculan con limitaciones en el ingreso, en la participación estudiantil y/o con la intención de atomizar el movimiento estudiantil para debilitarlo, usando el argumento de la preocupación por el nivel académico.

Cualquiera de estas medidas afectaría directamente a las posibilidades educativas de los sectores populares y medios bajos, ya que los sectores medios altos y altos tienen aseguradas, desde el vamos, sus posibilidades no sólo en las propias universidades nacionales sino también en las universidades privadas y en el extranjero.

Los movimientos estudiantiles mayoritarios, enrolados hasta 1966 en las corrientes reformistas y a partir de 1983 en Franja Morada, el peronismo y distintos grupos de izquierda, rechazan estas falsas opciones y luchan contra las soluciones que intentan arbitrarse.

Sin embargo, en la actualidad cabe preguntarse cuál es el grado de penetración que el discurso autoritario ha tenido en la juventud actual, adolescentes durante la dictadura militar. Por ejemplo, cómo se explica que el movimiento estudiantil que defendió el ingreso abierto (sin examen) a la universidad como una forma de democratización de la educación, no haya tomado posición pública cuando en la sociedad se discutía el ingreso abierto a la enseñanza media, o que UPAU (Unión para la apertura universitaria, expresión universitaria de la Unión del Centro Democrático) tras un discurso aparentemente apolítico y centrado en reivindicaciones inmediatas de corte corporativo haya ganado tanto espacio en la universidad en los últimos dos años.

También nos planteamos, entre otros interrogantes, en qué medida la situación socio-económica del país, al limitar las posibilidades de ingreso y permanencia en la universidad de ciertos sectores sociales, tuvo un papel importante en el juego de fuerzas del movimiento estudiantil. Qué fue el papel que le correspondió al Ciclo Básico Común en la U.B.A. (Universidad de Buenos Aires) en esta variación de fuerzas dentro del movimiento estudiantil, y hasta qué punto esto fue analizado por los grupos más democráticos del mismo.

Creemos que estas preguntas formuladas a título de ejemplo, y muchas más, sólo pueden ser respondidas a partir de una sistemática investigación sobre el estudiantado y los docentes de nuestra universidad actual.

Por otro lado, los centros universitarios privados (veintidós universidades y un instituto universitario) se han mantenido al margen del proceso democratizador que enriqueciera a las universidades nacionales, e inclusive, es probable que su nivel haya descendido en tanto muchos académicos que habían encontrado refugio en las instituciones privadas las abandonaron para integrarse a las estatales.

Desde el punto de vista legal continúan siendo regidos por la legislación que les dio origen en 1958, más las sucesivas normas que fueron dictándose desde ese momento.

El Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) no vio interrumpida su actividad como órgano asesor.

La autorización para la apertura y funcionamiento de nuevas universidades privadas está "congelada" desde el Decreto 451/73.

Llama la atención la no creación de nuevas instituciones en el ámbito privado, aún en la etapa del gobierno militar durante el cual el discurso hegemónico fue el privatista.

Llegado este punto, cabría formular las siguientes preguntas: ¿Es que las instituciones que habían logrado su reconocimiento hasta 1973 se constituyeron en grupo de control para la creación de nuevas? ¿Lo hicieron para mantener el control de oferta y demanda? ¿Fue por razones ideológicas?

No tenemos respuesta, y creemos que es un tema que debiera ser investigado. Lo cierto es que el número de instituciones no varió significativamente y que la matrícula estudiantil creció sólo mientras se mantuvo rígidamente controlado el acceso a las universidades estatales descendiendo a partir de 1984.

Existen noticias respecto de tramitaciones para la apertura de catorce universidades privadas, pero hasta ahora sigue vigente el Decreto 451/73 que suspendió toda tramitación.

Si bien no contamos con datos recientes sobre matrícula, en 1987 y 1988 pareciera haberse producido un aumento que sería explicado por las dificultades creadas en las universidades estatales con la masificación, las huelgas docentes y el manejo que los medios de comunicación han dado a estos problemas. En ese sentido, las universidades privadas se muestran como instituciones "ordenadas" en las que "no se hace política".

Medidas de política científica y educacional que acompañaron el desarrollo universitario

Desde el Poder Ejecutivo

Finalizando el proceso de normalización, por decreto del Poder Ejecutivo se crean, a fines de 1985, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Sistema Interuniversitario del Cuarto Nivel (S.I.C.U.N.).

El CIN, integrado por los rectores en representación de los Consejos Superiores de las Universidades que adhieran voluntariamente fue creado como un espacio de coordinación. La falta de infraestructura administrativa y de equipos de asesoramiento viene limitando su accionar que recae, inclusive presupuestariamente, sobre las propias universidades.

El SICUN, instituido como espacio de generaci6n y coordinaci6n de propuestas para el postgrado, fue incorporado posteriormente al CIN a trav6s de su Comisi6n de Postgrado. Hasta el momento no ha habido presentaci6n de proyectos de car6ter interuniversitario, salvo la propuesta elevada por las unidades de educaci6n. Tampoco se ha definido a6n pol6ticas respecto del postgrado.

Los proyectos presentados, hasta ahora, parecen destinados a fortalecer instituciones o grupos de investigaci6n, pero no a dar respuesta a necesidades que se hubieran detectado desde la sociedad, el sistema de ciencia y t6cnica o las propias universidades. Poco se han estudiado las experiencias latinoamericanas que hubieran ayudado a no caer en propuestas ya evaluadas y en v6a de superaci6n.

Las acciones que desde el Poder Ejecutivo aparecen como m6s coherentes y sistem6ticas son las desarrolladas por el Consejo Nacional de Investigaciones Cient6ficas y T6cnicas (CONICET) en un esfuerzo por constituir el sistema nacional de ciencia y tecnolog6a. Su objetivo fundamental es la recuperaci6n y el fortalecimiento de la investigaci6n en las universidades nacionales que se tradujo en programas tales como:

- Apoyo a cient6ficos que retornaron al pa6s.
- Becas para aquellos que hubieran sufrido persecuci6n, represi6n, c6rcel, exilio, y no hubieran podido concretar su formaci6n superior.
- Aumento del n6mero de becas para investigadores en todas las categor6as.
- Articulaci6n o inserci6n en las universidades de Centros e Institutos de investigaci6n independientes.
- Subsidios para adquisici6n de equipamiento y material bibliogr6fico.
- Ampliaci6n del n6mero de t6cnicos que se desempe6a como personal de apoyo para la investigaci6n.
- Creaci6n del Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU) para quienes se dediquen exclusivamente a la docencia y a la investigaci6n. Este programa esta reci6n formulado y tiende a frenar el 6xodo del personal docente universitario, generado por los bajos sueldos.

Tambi6n es necesario se6alar que se han desarrollado programas de apoyo desde los organismos de ciencia y t6cnica provinciales.

Desde el Poder Legislativo

A partir de las primeras leyes que fijaron las pautas de normalizaci6n, se aprob6 la Ley de autarqu6a financiera de las universidades nacionales que complementa su autonom6a. Tambi6n se aprob6 una ley de creaci6n de la Universidad Nacional de Formosa, que fue cuestionada por el CIN, por haber sido aprobada sin un estudio previo de las reales necesidades y posibilidades. Si bien la ley fue vetada por el Poder Ejecutivo, ambas c6maras insistieron en su sanci6n durante este a6o. Tienen despacho favorable de la Comisi6n de Educaci6n de la C6mara de Diputados los proyectos de creaci6n de tres universidades nacionales en el Gran Buenos Aires (Quilmes, La Matanza y General Sarmiento).

Tambi6n, en el Poder Legislativo, se encuentran en este momento en estudio varios proyectos de ley universitaria presentados por legisladores de distinto signo pol6tico.

La pol6mica actual, en lo que a caracter6sticas de la legislaci6n universitaria se refiere, se ubica entre quienes se inclinan por planteos reglamentaristas y quienes, entre ellos los rectores a trav6s del Consejo Interuniversitario Nacional, proponen la aprobaci6n de una "ley marco", al estilo de la primera ley universitaria de 1885, que permitir6a que cada universidad, de acuerdo con sus caracter6sticas, su h6storia, sus necesidades, se diera un estatuto que estableciera sus modos de organizaci6n y reglas de funcionamiento.

A esta altura del debate parece conveniente incorporar a la discusi6n cuestiones de fondo tales como:

- significado de la autonom6a hoy
- creaci6n de un sistema universitario nacional
- articulaci6n de la universidad con el resto del sistema educativo
- articulaci6n con el sistema de ciencia y t6cnica
- ingreso y distribuci6n de la matr6cula
- gratuidad
- financiamiento
- condiciones laborales de los docentes universitarios
- definici6n del pa6s y de la universidad que queremos

Durante este a6o, como consecuencia del 70.º aniversario de la Reforma Universitaria y de la presentaci6n de los numerosos proyectos de ley, hemos asistido a encuentros, mesas redondas, entrevistas perio-

dísticas, etc. Según nuestra opinión, y así lo hemos manifestado en diferentes oportunidades, es preocupante que las comunidades universitarias hayan permanecido al margen de las discusiones. Ni el movimiento estudiantil ni las organizaciones de docentes han ido más allá de la emisión de declaraciones muy generales, con enunciados tan amplios que no contribuyen a esclarecer cuál es la situación real de la universidad argentina hoy, ni cuáles son los proyectos universitarios que se corresponden con los diferentes proyectos políticos y sociales.

Creemos que contribuyen a esta "superficialidad" en el debate tanto la falta de conocimientos acerca de lo universitario (y aquí cabe una profunda autocrítica por parte de los —investigadores en el campo de lo educativo) como un cierto temor al debate franco, abierto, como si tuviera miedo de desestabilizar el juego de las instituciones democráticas o estuvieran actuando miedos aún hoy difícilmente superables. Lo que no se comprende es que justamente el debate en torno a posiciones fundamentadas es una de las garantías de la estabilidad de las instituciones democráticas.

Medidas de política científica y educacional adoptadas por las universidades

Desde el ámbito propio de las universidades el esfuerzo parece haberse centrado fundamentalmente en:

- la revisión de los planes de estudio y su modificación
- la apertura de nuevas posibilidades de estudio que se concretaron en la creación de nuevas unidades académicas y principalmente en nuevas carreras.

Sobre este proceso no contamos con información suficiente que nos permita analizar las pautas y orientaciones que sirvieron de base tanto para la modificación de los planes de estudio como para la ampliación de la oferta académica, y si ello implicó, necesariamente, una reorientación del accionar de las distintas universidades en relación con un desarrollo nacional autónomo, y la consecuente necesidad de formación de científicos y técnicos, los requerimientos surgidos de las necesidades regionales y de los diferentes sectores sociales.

Si bien no contamos tampoco con la información correspondiente, sabemos que ha sido importante el aporte a la investigación por parte

de las propias universidades, además de lo que pueden haber recibido desde el CONICET cuyos programas ya hemos enumerado.

También han sido importantes las realizaciones en materia de infraestructura y de equipamiento, sobre todo en 1987, con un significativo monto otorgado, en el presupuesto, a las erogaciones de capital.

Merece destacarse que el esfuerzo realizado en la mayoría de las universidades nacionales por llevar a cabo los concursos para cubrir cargos docentes en los distintos niveles, que significó no sólo un problema de organización, sino también un problema financiero que debieron afrontar, pero cuyos resultados incidieron positivamente en la calidad de la enseñanza y la investigación, abrieron el juego al pluralismo, y respetaron una de las características básicas de la universidad reformista. Tampoco en este caso sabemos la cifra de cargos concursados, pero, en cambio, sabemos que ello posibilitó la normalización de las universidades. Los concursos en las distintas universidades pusieron de manifiesto la escasez de recursos humanos de alta formación, las diferencias en los niveles académicos de los claustros docentes entre universidades y aún dentro de una misma universidad; e hicieron evidente el carácter prioritario que tienen las acciones tendientes a elevar el nivel académico y científico para la formación de los cuadros universitarios. Este es uno de los más importantes desafíos que las universidades nacionales deben asumir hoy.

La carencia de información sistematizada sobre el conjunto de las universidades surge, nuevamente, como problema cuando se intenta conocer el accionar de todas y cada una de ellas.

A pesar de esto, podría decirse que estas acciones no parecen haber sido acompañadas por otras, también importantes, que se vinculan con la adopción de medidas y políticas para que universidades, facultades, departamentos, cátedras, equipos de investigación, dejen de ser unidades aisladas, superando los vicios de una autonomía y libertad de cátedra mal entendida, y encaren un verdadero esfuerzo de coordinación y complementación.

Por último, nos parece importante plantear como problema a ser analizado, la creación de ciclos introductorios, básicos o de formación general en muchas de las universidades, cuyos propósitos explícitos fueron la articulación con la enseñanza media, la introducción a los estudios universitarios, etc. pero que, en la práctica, parecen haberse desvirtuado, sirviendo para una selección encubierta de los alumnos.

Una rápida lectura de estas medidas permite visualizar el carácter contradictorio del proceso de democratización en el que estamos participando. Mientras, por un lado, fueron y son valiosos los esfuerzos tendientes al logro de condiciones materiales de trabajo, de mecanismos de participación pluralista, por otro, se adoptan medidas que acaban agudizando la segmentación e impidiendo una democratización efectiva de la enseñanza universitaria.

Consecuencias cuantitativas de las políticas adoptadas

Matrícula

En un rápido rastreo de la información existente, se obtuvo un conjunto de datos cuantitativos que, a pesar de su globalidad y de ciertas dudas que se nos presentan en cuanto a su confiabilidad, nos permiten un primer análisis de los resultados de la aplicación de las políticas universitarias.

En primer término contamos con las cifras de matrícula total de las Universidades Nacionales, correspondientes al período 1983-87, las que nos permiten señalar que, en esta etapa, las universidades nacionales duplicaron su alumnado ya que, en 1983 tenían 337.721 alumnos y, en 1987, 693.708.*

Sería necesario contar con las cifras de evolución de la matrícula para cada una de las universidades ya que, si bien este incremento fue generalizado, sabemos que no fue parejo y que presenta características y consecuencias diferentes en cada universidad, que se relacionan con las diferentes situaciones y posibilidades de equipamiento, infraestructura o recursos humanos. Es posible suponer, sin temor a equivocarnos, que hay algunas universidades en las que, de no variar las condiciones infraestructurales, su capacidad de absorción de la demanda ha sido ya colmada, mientras que hay otras en las que no sólo el problema de la masividad no existe sino que, por el contrario, sería deseable que absorbiera una mayor cantidad de alumnado.

Sería importante contar con las cifras de matrícula desagregadas por carrera o, por lo menos, por grandes ramas de estudio a los fines de analizar en qué medida se producen variaciones en la orientación

del alumnado entre las carreras tradicionales y las más vinculadas con el desarrollo científico-tecnológico, qué papel le cupo en esto al proceso de creación de nuevas carreras en las distintas universidades, qué políticas habría que instrumentar en este sentido y por qué.

Para un análisis más profundo, desde el punto de vista cuantitativo, de cualquiera de los aspectos señalados, sería necesario contar, también y por lo menos, con la información correspondiente a la evolución de los ingresos para cada universidad y por carrera.

Muchos otros son los aspectos a estudiar si se quiere tener un panorama más o menos completo de la realidad universitaria actual en el país y de los avances que en materia de democratización se han logrado. En este sentido baste mencionar, a título de ejemplo, aquella que permitiría acercarnos al problema de la caracterización del alumnado que estamos incorporando a nuestras universidades y aquellos que no llegan a ellas, quienes son los que realmente logran permanecer y finalizar sus estudios universitarios y quienes no, cuándo se produce el abandono, en qué momento de la carrera y cuáles son los factores que inciden en él.

Docentes

En cuanto a los docentes, contamos con información sobre la evolución de los cargos docentes según categoría y dedicación correspondientes a las plantas de personal aprobadas cada año, entre 1983 y 1987, por la ley de presupuesto.

Si bien este dato es sumamente ilustrativo, sabemos de su relatividad, ya que mientras por un lado hay universidades que tienen cargos sin cubrir hay otras, en cambio, en las que trabaja una considerable cantidad de docentes ad-honorem que no son registrados en este tipo de estadística. Este hecho, sobre el que no contamos con información precisa, pondría en evidencia la existencia, en muchos casos, de restricciones presupuestarias para la designación de los docentes necesarios, por lo menos, para la atención de los alumnos.

La planta de personal docente del total de las universidades nacionales se incrementó, entre 1983 y 1987, en un 64%. Este incremento fue mayor en la planta de profesores (67%) que en la correspondiente al personal auxiliar (60%).

Si bien la variación es significativa, el esfuerzo realizado no es suficiente, habida cuenta del crecimiento de la matrícula, sobre todo si se considera que los mayores porcentajes de crecimiento se produjeron en las dedicaciones semiexclusivas y simples tanto en la planta

* Entre 1983 y 1986 las universidades privadas disminuyeron su matrícula en un 11,4%.

de profesores como en la de auxiliares. Esto no sólo afecta las posibilidades de atención del alumnado, sino que también limita la posibilidad de desarrollo de actividades de investigación y extensión y las posibilidades de formación de los propios cuadros docentes.

También en este caso sería necesario contar con la información discriminada por universidades ya que creemos que existen situaciones disímiles entre ellas, hasta tal punto que es posible que existan situaciones cercanas al privilegio frente a otras en las que el panorama es extremadamente crítico.

Un aspecto que no puede dejar de considerarse en la situación actual de la universidad argentina y que se vincula directamente con la problemática docente es el problema salarial. El mismo tiene influencia y consecuencias indiscutiblemente negativas en las posibilidades de desarrollo académico y es un serio limitante en la efectivización de las políticas públicas en materia de desarrollo y jerarquización de la universidad. Pone de manifiesto la existencia de una contradicción entre la política declarada, la implementación que de la misma se propicia a través de las acciones del ejecutivo y legislativo y de las propias universidades y la política salarial asumida desde el propio gobierno.

La baja retribución afecta tanto a las posibilidades de reclutamiento de docentes de la más alta calidad y formación académica, como la permanencia de los mismos en la universidad, cualquiera sea su categoría y dedicación pero, especialmente, en las dedicaciones exclusivas que impiden la compensación de los bajos salarios con otros ingresos.

Sobre este problema se cuenta con un estudio realizado por Coloma Ferrá, profesora de la Universidad de Cuyo* que permite visualizar la situación en toda su gravedad.

De la información presentada en el citado trabajo, hemos tomado la correspondiente al deterioro salarial de los profesores titulares con dedicación exclusiva por considerar que el mismo, por sí sólo, es suficientemente representativo de la situación.

La serie analizada incluye los promedios anuales de los salarios docentes, ajustados en Australes de 1987, en el período 1971-1987

(agosto) en cifras absolutas y en índices tomando como base 100 el año 1971. En ambos casos el deterioro salarial es evidente, el salario de 1987 representa sólo el 32% del correspondiente a 1971 en el caso de los docentes sin antigüedad y el 38%, en la misma categoría con el máximo de antigüedad.

Presupuesto

Un indicador de la efectivización de las políticas públicas en cualquier materia, se encuentra en las asignaciones presupuestarias. En este sentido, en el presupuesto del Ministerio de Educación y Justicia el porcentaje asignado a la enseñanza superior ascendió del 37,4% en 1983 al 45% en 1988 o sea que, poco menos de la mitad de los fondos asignados a la atención del sistema educativo nacional se destina a este nivel de enseñanza que incluye la enseñanza universitaria nacional y los institutos superiores no universitarios dependientes del Ministerio de Educación y Justicia.

Cabe señalar que el gobierno constitucional asume en diciembre de 1983, los fondos presupuestarios y su asignación ya estaban determinados para 1984, y es a partir de 1985, cuando este porcentaje comienza a incrementarse.

Del total de fondos destinados al nivel superior, el porcentaje más alto se destina a las universidades; el mismo pasó, entre 1983 y 1988, de un 83% a un 88,2%.

El análisis de la clasificación del gasto correspondiente a las universidades nacionales permite señalar, como llamativa, la evolución de la participación de las erogaciones de capital. Las mismas representaban en 1983 el 18,13%, descendiendo este porcentaje abruptamente, en 1984, al 8,66%. A partir de ese momento, en los presupuestos siguientes hasta 1987, último del que disponemos, las erogaciones de capital comienzan a aumentar su participación hasta alcanzar el 24,05%. Es evidente que fue este esfuerzo presupuestario el que permitió, a las universidades nacionales, concretar importantes acciones en materia de equipamiento e infraestructura.

No podemos dejar de señalar que el incremento en el porcentaje del presupuesto asignado a la educación superior se hizo en detrimento de los porcentajes asignados a los otros niveles del sistema educativo. Este hecho, debiera implicar, para los universitarios, un mayor compromiso en el manejo eficiente de los recursos, resultado de una amplia participación en las decisiones sobre su uso y en el control de gestión.

* Ferrá, Coloma, Evolución de los sueldos de los docentes universitarios entre 1971 y 1987. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Análisis Económico de Proyectos I, Serie Cuadernos, Sección Economía, N.º 228, Mendoza, Argentina, 1987.

Algunas reflexiones finales

En primer término, las políticas implementadas en la universidad durante el período 1983-1987 responden no sólo al programa electoral del radicalismo en 1983, sino que son coherentes con el compromiso histórico de este partido con la educación y la importancia que otorga a su papel político-social.

En segundo término no podemos dejar de marcar la contradicción entre la política educativa y la política económica desarrollada desde 1985 (contradictoria con las concepciones tradicionalmente sostenidas por el radicalismo) que se presenta como la principal limitante de su proyecto político-educativo. Un claro ejemplo es la política salarial docente que impide la conformación de equipos con tiempos para la investigación, la extensión y su propio reflexionamiento. Por otro lado, esta política salarial docente es parte de una política salarial global que está afectando al conjunto de los asalariados y, fundamentalmente, a las capas medias bajas y a los sectores populares, limitando sus posibilidades de acceder y permanecer en el sistema educativo.

Coherente con su ideología y su historia el radicalismo convocó a la participación y generó las condiciones formales para la misma. Esta participación formal pareció olvidar dos elementos constitutivos de la sociedad argentina. Por un lado, no se tuvo en cuenta el grado de penetración que, en el conjunto de la sociedad, tuvo el discurso dominante durante la dictadura, conformando concepciones ideológicas que se reflejan en estilos de convivencia individualistas y autoritarios. Por otro, el no tener en cuenta la existencia de las diferencias de clase contribuye a reforzarlas y legitimarlas.

De todo esto pueden encontrarse manifestaciones, por ejemplo, en el señalado corte que se da en el cuerpo docente universitario y en el movimiento estudiantil, ya señalados en este trabajo, que evidencian el juego de contradicciones que subsiste en la sociedad argentina actual, en la educación y en el seno de los mismos partidos políticos de corte democrático y, por lo tanto, en el seno del propio gobierno.

Podemos hacer una interpretación reproductivista que nos permitiría ver sólo que los sectores que ocupan la cúspide de la pirámide socioeducativa se ven beneficiados con el mejoramiento progresivo de la calidad de la enseñanza universitaria. Sin embargo, una lectura que incorpore las contradicciones propias de nuestra sociedad, nos permitiría revalorizar la etapa abierta en 1983 para la construcción de una política universitaria que se oriente hacia un proceso de democra-

tización efectiva. En otras palabras, estrategias para una universidad que contribuya al conocimiento de la sociedad argentina, a la ruptura de los lazos de dependencia, a las posibilidades de un desarrollo científico y tecnológico autónomo y a la definición de un proyecto educativo al servicio de los intereses populares.

No pueden minimizarse ni los esfuerzos realizados ni los logros alcanzados en materia universitaria. La Argentina pasó de la "Doctrina de la seguridad nacional" a la posibilidad del debate sin discriminaciones. Del uso que los universitarios hagan de esta posibilidad dependerá, en gran parte, la construcción de una universidad que no repita experiencias de autolegitimación, aislamiento y actitud contestataria.

LA SITUACION DE LA JUVENTUD Y LOS
PROBLEMAS DE LA INSERCIÓN EN LA
SOCIEDAD

Germán W. Rama
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Montevideo — Uruguay

I. INTRODUCCION*

A. LA ESQUIVA DEFINICION DE JUVENTUD

El concepto de juventud varía considerablemente según la perspectiva de las distintas ciencias humanas. Así, existe una conceptualización biológica que se centra en los aspectos del crecimiento y maduración biológica; una conceptualización psicológica que enfatiza las dimensiones de la formación de la identidad personal y sexual y de las relaciones entre el yo y los otros sujetos interactuantes o una definición estadística — utilizada por Naciones Unidas — que considera como juventud la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.

El punto de vista sociológico comprende las conceptualizaciones anteriores y las integra en una perspectiva más global que relaciona a esa población con la sociedad a la que pertenece y en particular pone de relieve el tema de la asunción de roles en la sociedad. La juventud

* El autor es director de la oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), pero sus opiniones no reflejan necesariamente las de la institución a la que pertenece.

se definiría como la característica de ciertos grupos que desde el punto de vista biológico han adquirido las condiciones para ser reproductores de vida (maduración sexual) y productores sociales (maduración física y mental para trabajar), pero que a pesar de ello no son ni reconocidos ni habilitados, en forma plena, por la sociedad para el desempeño de ambos tipos de roles.

La juventud se caracterizaría por una ambivalencia entre la potencialidad y la posibilidad efectiva y constituiría una etapa de moratoria en el desempeño de los roles sociales, con todas las contradicciones y espacios de libertad que ello significa.

B. LA JUVENTUD COMO FENOMENO DE LAS SOCIEDADES MODERNAS

En esta perspectiva la juventud, como fenómeno generalizado a una sociedad nacional, es una situación histórica relativamente nueva. En las sociedades primitivas y también en las rurales, antiguas y contemporáneas, el período de juventud era y es muy corto. La actividad sexual reproductiva y la acción de trabajo para conseguir la subsistencia o lograr la reproducción social (atención al grupo familiar) se iniciaban apenas lograda la maduración sexual y el tránsito de la condición de niño a la de adulto se establecía por algún tipo de ceremonia de iniciación que ritualmente fijaba el pasaje de una condición de dependencia a una de autonomía.

De igual forma la etapa de juventud fue y es muy breve en las sociedades no desarrolladas y no diferenciadas en las que las actividades de producción económica y social son de naturaleza simple, requieren casi únicamente de fuerza física y el aprendizaje de las mismas se logra por imitación o ejercicio bajo la supervisión de un adulto.

La juventud comienza a existir como fenómeno social en aquellos grupos que debían prepararse — y tener el poder para disponer de tiempo — para la asunción de roles complejos, por lo que es en relación a ellos que se formulan las primeras caracterizaciones de los fenómenos psicológicos de adolescencia y juventud (cabe recordar la literatura griega como uno de los primeros ejemplos).

C. JUVENTUD Y PROCESO DE SOCIALIZACION

La progresiva diferenciación de las sociedades modernas generaliza el fenómeno de la juventud. En éstas las actividades de producción económica y social reclaman de un tiempo de formación prolongado

que se adquiere en instituciones educativas especializadas o a lo largo de etapas laborales que se encuentran definidas por normas sociales y que se ordenan jerárquicamente (aprendiz, peón, medio oficial, oficial, etc.). Paralelamente la organización social es progresivamente más compleja y reclama de mayor formación y conocimientos para actuar en ella. En el siglo XIX se entendía que, para formar a un futuro integrante de la sociedad, se requería de la alfabetización, en la primera mitad del siglo XX, de una escolarización de tres grados o años, a mediados del siglo se consideró como meta la escuela completa de 5 ó 6 años de duración, a partir de los años 1960-70 se extendió la noción de ciclo básico a 8 ó 9 años y en la presente década en los países desarrollados y modernos se entiende que la meta a lograr a fines del siglo XX es el cumplimiento de un ciclo de bachillerato (humanista, científico o técnico).

El alargamiento del período de formación mínima se considera indispensable no sólo en relación al trabajo, sino para el desempeño de la condición de ciudadano y para la participación social y cultural.

La extensión de las etapas formativo-educativas es paralela a la extensión del período de vida de la especie humana y a la prolongación concomitante de la capacidad biológica, por lo que la extensión de la etapa de juventud es paralela a la mayor duración de la etapa activa (se trabaje o no) y a la iniciación de la tercera edad a una edad más avanzada.

D. LA IDENTIDAD DEL GRUPO JOVEN

Una de las consecuencias de la mayor formación es la socialización de los jóvenes en el marco de instituciones educativas que por una parte desplazan parcialmente a las familias y a las comunidades de trabajo en la socialización, creando un patrón colectivo para los que tienen la misma edad, aunque pertenezcan a medios sociales diferenciados, y que por otra generan un proceso de socialización entre pares — por la interacción —, fenómenos ambos que son nuevos en la historia social y que ejercen una "impronta" en la existencia de la juventud como grupo social.

La identidad social de la población de un tramo de edad se ha acentuado desde hace pocos años en las sociedades modernas por el diferimiento de la constitución de familia — en lo que interviene no sólo la mayor duración del tiempo de dependencia económica sino también la generalización de métodos anticonceptivos. Estos, al permitir separar la sexualidad de la reproducción, han incidido tanto en

una más temprana iniciación sexual como en la postergación de la reproducción y, por tanto, del pasaje a la formación de una familia propia.

La identidad de los jóvenes — para sí y ante los otros — también se ha reforzado en virtud de otras dimensiones:

- a) El estado de "disponibilidad" de grandes masas que, como no tienen aún una definida asunción de roles en la sociedad, pueden ser incorporadas, con mayor facilidad que otros grupos sociales, en procesos de movilización social colectiva o en experiencias de vida con un alto componente existencial.
- b) El estado de "inseguridad" en relación al futuro — individual y/o colectivo — por no saber cómo se producirá la inserción en la sociedad ni sobre cómo evolucionará ésta, en un período histórico como el actual en que las incertidumbres sobre el futuro se han acentuado, por la mayor dinámica de cambio en la sociedad mundial y por la internacionalización de las expectativas (fenómeno particularmente agudo en Uruguay).
- c) La "precariedad" de la socialización recibida, porque las familias de formación tienen experiencias y cultura rezagadas en relación al presente y las instituciones educativas, contenidos poco adecuados para el futuro.

La lista podría seguir con la enumeración de otras dimensiones que conducirían a un mejor análisis del fenómeno juventud pero que nos apartarían del análisis específico del tema de la inserción en la sociedad y de las resistencias y obstáculos que se presentan para la juventud como tal y para los distintos grupos de jóvenes.

E. UNA JUVENTUD O DIFERENCIADAS Y ESTRATIFICADAS JUVENTUDES

Lo anteriormente anotado podría apuntar a la caracterización de un agrupamiento etario como si se tratara de un grupo social con una identidad que cruzara o atravesara a los diferentes grupos sociales, caracterizables por sus distintas subculturas, y que anulara el ordenamiento jerárquico de los grupos sociales, en virtud de su participación desigual en el ingreso, en el poder y en el conocimiento.

Las distintas subculturas a las que pertenecen las familias establecen modelos diferenciados de lo que es ser joven — pensar en el caso de Uruguay en la subcultura rural tradicional o en las distintas

subculturas de las colectividades de inmigrantes — y plantean conflictos y ajustes con el patrón de juventud de los sectores superiores modernos. Pero las diferencias son mucho mayores cuando se introduce la estratificación social. Si la juventud es un tiempo de "moratoria", ese tiempo tiene un costo económico que sólo las categorías sociales medias y superiores pueden solventar; si la juventud se define progresivamente por ser una etapa de vida bajo formación educativa sólo los jóvenes que han recibido una socialización cultural familiar y una previa educación institucionalizada adecuada podrán continuar en niveles de educación prolongada; si la oferta gratuita de servicios educativos prolongados existe únicamente en ciertas áreas de residencia sólo los beneficiados por esta oferta podrán estudiar, y así sucesivamente.

Más allá de los propósitos declarados, en cualquier sociedad, en cuanto a igualdad o equidad, la distribución de los beneficios tiende a ser desigual y esa desigualdad se incrementa en las sociedades que, por negar la existencia de la desigualdad o por no reconocer colectivamente los mecanismos que la establecen, no intervienen con políticas sociales pertinentes para asegurar un mínimo de equidad en el proceso inicial de socialización de las nuevas generaciones. La desigualdad no sólo comprende la jerarquización o, aún peor, la polarización de ingresos, sino que, aun en la hipótesis de que la distribución tenga un razonable principio de equidad, en cuanto a satisfacción de necesidades básicas y provisión de ingresos monetarios, persisten los desiguales accesos a la cultura, a los servicios sociales y al poder social. Este les permite a ciertos grupos asegurarse en exclusividad ciertos servicios o que la sociedad financie preferentemente aquellos servicios públicos que sirven a los grupos superiores y medios.

Por eso, más allá de ciertas tendencias homogeneizantes, como son la subcultura y los consumos de los jóvenes, la juventud como grupo social sólo en circunstancias sociales excepcionales tiene existencia real. Existen sí condiciones sociales de jóvenes provenientes de hogares de pobreza crónica, de hogares de pobres rurales, de hogares obreros, de hogares de pequeña clase media, de clase media alta y de estratos superiores y cada una de esas categorías estará a su vez afectada y parcialmente definida por los niveles culturales y educativos de las familias y por las expectativas y la visualización del futuro que hayan transmitido esas familias y el sistema institucionalizado de socialización a las distintas categorías de jóvenes.

Pero cada uno de los diferentes agrupamientos concretos de jóvenes, a su vez, se encuentra condicionado y definido por su relación

al patrón de juventud — tiempo, formación, comportamientos — de mayor relevancia social. Dicho directamente, tanto el comportamiento como la inserción en la sociedad de los jóvenes obreros, por ejemplo, se definen por los patrones en vigencia en los grupos de jóvenes de estratos medios y superiores.

Más aún la condición de juventud marginal o excluida depende, en primer término, de las características de la estratificación social nacional (polarizada o continua); en segundo término de la magnitud y calidad de los servicios sociales puestos al servicio de la integración nacional y del objetivo de reducir las desigualdades de oportunidades, y en tercer término de la mayor o menor velocidad de cambio de la sociedad. Si ésta es muy considerable emergerán nuevos patrones de educación para los grupos superiores con contenidos y pautas diferentes, mientras los grupos bajos continuarán siendo socializados en patrones relativamente obsoletos. Por ser estos tradicionales serán considerados satisfactorios, a pesar de que sólo conduzcan a una marginalización relativa en el futuro. (Por ejemplo, período más largo de educación con mayor horario, lenguas extranjeras, matemáticas y computación versus escolarización primaria como nivel terminal, de sólo media jornada, con contenidos humanistas antiguos.)

El que la polarización de estos modelos de socialización se inicie dependerá, por una parte, de la percepción sobre los cambios que tengan los grupos superiores y de la flexibilidad del sistema educativo privado de ofertar nuevos modelos acordes con la modernización. Por otra parte, para los estratos inferiores el tema es si son capaces de percibir los cambios ya asumidos culturalmente por los grupos superiores y la posibilidad de estructurar demandas para que el sistema educativo oficial incorpore las nuevas modalidades de enseñanza.

II. LA SITUACION DE LA JUVENTUD URUGUAYA EN EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1987

A. LA DISTRIBUCION DE LOS JOVENES SEGUN INGRESOS DE LOS HOGARES

Los ingresos de los hogares a los que pertenecen los jóvenes se presentan, en el cuadro 1, no como ingresos totales del hogar sino

que han sido calculados por adulto equivalente* y clasificados los ingresos promedio en cuartiles. A los efectos del análisis se considera como estrato de ingreso I a los ingresos del cuartil inferior, como estrato II a la suma de los cuartiles 2 y 3 y como estrato III al último cuartil que comprende los ingresos más elevados de la población relevada por las encuestas de hogares que, en forma mensual y con elevada calidad de registro, efectúa la Dirección General de Estadística y Censo.**

Los jóvenes de 14 a 24 años (véase cuadro 1), tanto en Montevideo como del Interior urbano, forman parte en la mitad de los casos — en el 2do. semestre de 1987 — de los hogares que se encuentran en la parte central de la distribución de ingresos (cuartiles 2 y 3), pero mientras en Montevideo sólo el 16.27% cae en el cuartil más bajo de ingresos de los hogares, en el Interior esta condición de menor disponibilidad de recursos — que comprende en una fracción considerable situaciones de pobreza, aunque no es legítimo realizar esa identificación sin apoyarse en las medidas pertinentes — comprende al 37.9% de los jóvenes.

La medida es un indicador de las desigualdades existentes entre las dos grandes regiones nacionales en cuanto a desarrollo y acceso a los ingresos monetarios y sociales.

Los jóvenes del tramo de edad 20-24 años tienen un menor porcentaje de sus miembros incluidos en el estrato I y uno mayor en el estrato III de la distribución de ingresos que los jóvenes de menor

* Se suman los ingresos de los distintos perceptores que integran el hogar y considerando que los menores de 14 años que componen el hogar tienen un gasto inferior a los adultos (menor consumo monetario en transporte, servicios varios, recreación y alimentación) se estiman como consumiendo la mitad que los adultos, por lo que el ingreso total se divide entre el número de componentes, considerando que dos menores equivalen al consumo de un adulto.

** La distribución de ingresos resultante no es asimilable a la distribución efectiva de los ingresos de la población urbana nacional (las encuestas no comprenden la población dispersa). Por una parte los ingresos derivados de renta de capital y una fracción de los beneficios empresariales son captados con dificultades por las encuestas y también se registran omisiones en las declaraciones de ingresos por trabajo, cuando se refieren a remuneraciones extraordinarias o a remuneraciones de trabajos ocasionales. Pero la calidad de la información es muy valiosa para analizar la distribución de los ingresos, para comparaciones entre distintas fechas y para el registro de las diferencias de comportamientos sociales según pertenencia de los hogares a distintos tramos de ingreso (Glejberman, 1988).

edad (14-19), y las diferencias se expresan tanto para Montevideo como para Interior.

En unos casos los jóvenes mayores han formado su hogar propio y tienen ingresos por persona superiores a los del hogar de origen (especialmente porque, en virtud de la edad, en la mayoría de los casos aún no han tenido hijos), en otros casos permaneciendo en éste pasaron a la condición de ocupados y aportan ingresos que elevan el promedio de recursos disponibles por adulto equivalente en el hogar de origen.

Como son limitadas las políticas de apoyo monetario al costeamiento que de la reproducción biológica y social de la población realizan los hogares, mientras los jóvenes permanecen en la inactividad los hogares "se empobrecen" y en la medida en que logran ocupación remunerada se producen incrementos de ingreso por adulto equivalente que desplazan a los hogares hacia cuartiles superiores.

Por eso el empleo de los jóvenes tiene tanta importancia en las estrategias de los hogares y en parte considerable explica la muy fuerte oferta de trabajo joven que registra Uruguay en la comparación latinoamericana (véase Cepal, *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo*, LC/MVD/R.5).

El conjunto de estos factores incide en la reducción de la representación del cuartil inferior en el tramo de edad 20-24 años y a su vez hace explicable el incremento de la participación del cuartil más alto en la composición de la población en estudio. Los jóvenes perceptores de ingresos elevan momentáneamente el ingreso promedio de los hogares a los que pertenecen, pero esto no implica que el hogar de origen haya registrado una movilidad ascendente permanente ni que los hogares propios formados por los jóvenes a futuro mantenga los ingresos relativamente elevados, salvo que no tengan hijos, porque la incorporación de dependientes reducirá el ingreso disponible por adulto equivalente.

B. EL UNIVERSO EDUCATIVO DE LOS JOVENES

Asistencia escolar

La participación en los sistemas educativos constituye uno de los pilares de la diferenciación de la categoría de jóvenes, tal como se ha presentado en este trabajo.

La pertenencia a las instituciones educativas presupone exposición a ciertos tipos de socialización que tienen más en común que la que

se recibe en las familias, en los ambientes de trabajo o en las propias de los vecindarios (*Corner society*).

Sin omitir la diferenciación cultural y la estratificación que suponen las distintas instituciones educativas ni la jerarquía que se establece entre asistir a la universidad o a la escuela primaria — a la misma edad — la asistencia a algún tipo de sistema supone la común pertenencia e identidad en la condición de estudiante.

La Encuesta Nacional de Hogares del segundo semestre de 1987 nos indica que de los jóvenes de 14 a 19 años dos tercios en Montevideo y más de la mitad en el Interior declaran estar asistiendo a un centro de enseñanza.* En este sentido, los jóvenes menores de 20 años se definen mayoritariamente como estudiantes, más aún, lo que establece el vínculo entre la categoría etaria es que son estudiantes.

El peso de esa categoría es tan alto, en el caso de Montevideo, que los no estudiantes, sólo pueden considerarse a sí mismos como carentes de la condición de educandos y seguramente experimentan en la inserción ocupacional las dificultades que provienen de ser la minoría no educante.

Desde los 20 años las condiciones se invierten. Un tercio de los jóvenes montevidianos continúa asistiendo y en el Interior apenas lo hace un octavo.

En la capital la tasa es muy considerable en la comparación internacional (aunque asistencia a esta edad no es sinónimo de estudios de tercer nivel) e, independientemente de cual sea el tipo de estudios o su calidad académica, constituye un cambio muy importante en la formación de recursos humanos y una modificación en el "patrón" que define la condición de juventud con incidencia en el momento de formación de familia, en los tipos de socialización por interacción de pares y por exposición a instituciones y en las manifestaciones en el comportamiento colectivo de la franja etaria de 20-24 años.

Si la juventud es una "moratoria" para formarse, cabe asegurar que esta condición se volvió ampliamente mayoritaria para los jóvenes menores de 20 años y de peso significativo entre los montevidianos entre 20 y 25 años, mientras que es una situación excepcional para los jóvenes del Interior. Es evidente que las desigualdades regionales están condicionadas por la virtual inexistencia de oferta de educación de tercer grado en el Interior. Salvo los institutos normales y el polo

* La pregunta de la encuesta dice: "¿Asiste a algún jardín de infantes o guardería o establecimiento de enseñanza?"

universitario en Salto, no hay programas educativos para el Interior. En los círculos de poder y de opinión se sigue considerando como normal que la educación universitaria y otras formas de educación postsecundaria sólo existan para los habitantes de la capital (dado que no hay programas de becas en escala adecuada para contrarrestar el efecto localización) y por el momento no se han formulado propuestas viables sobre cómo ofrecer tipos de educación postsecundaria en otros centros urbanos del país.

Asistencia según estratificación de ingresos de los hogares

La condición de estudiante, en el tramo de edad 14-19 años de la población montevideana (se excluye del análisis al Interior para eliminar deformaciones por carencia de oferta educativa local), tiene representación en todos los estratos de ingresos y las diferencias entre los extremos, si bien son considerables, no revisten carácter de exclusión social. El cuadro 3 muestra los porcentajes que asisten en relación al total de jóvenes del mismo estrato y permite apreciar que, mientras el estrato de más bajos ingresos mantiene estudiando a casi uno de dos de sus jóvenes de 14 a 19 años, el estrato de más altos ingresos tiene a ocho de cada diez. Este último estrato tiene casi el doble de oportunidades que el más bajo, pero a la vez cabe afirmar que las oportunidades del primero no son mínimas.

El sistema es estratificado, pero no excluye la movilidad social; el sistema democrático establece su autolegitimación en las oportunidades de asistencia. Pero éstas no son suficientes para asegurar una equitativa chance de movilidad ascendente; los mecanismos de exclusión son más sutiles y se procesan a través de múltiples etapas que van de la atención materno infantil hasta la cantidad y calidad de horas de enseñanza que reciben los distintos grupos sociales. (Véase R. Kaztman, *Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*, Cepal, LC/MVD/L.5.)

La acción conjunta de esos mecanismos y la necesidad de ocuparse para generar ingresos explica que en el tramo 20-24 años la polarización en cuanto a oportunidades de continuar estudiando sea muy considerable: pueden hacerlo uno de cada veinte de los jóvenes, del estrato de más bajos ingresos contra casi uno de cada dos de los jóvenes pertenecientes a hogares del cuartil más alto; estos últimos tienen siete veces más oportunidades que los primeros.

La composición por estratos de ingreso de quienes continúan estudiando muestra que no hay casi participación del primer cuartil,

que sólo aporta el 2.2%, que los cuartiles 2 y 3 (considerados conjuntamente, lo que oculta importantes jerarquizaciones internas) se aproximan a su representación teórica con el 43% y que el cuartil superior concentra el 54.8% de los estudiantes asistentes de 20 a 24 años.

Sin embargo, no es legítimo asimilar ingresos del hogar elevados y miembros jóvenes asistentes a centros educativos. Entre los que no asisten de 20 a 24 años, la representación del cuartil de más bajos ingresos asciende al 18.4%, pero el cuartil de ingresos más elevados aporta el 35.7% de los jóvenes de 20 a 24 años que no estudian. La distribución está sin duda "contaminada"; los jóvenes elevan el ingreso de los hogares al ocuparse y por tener trabajo remunerado se establecen incompatibilidades con el estudio.

Los jóvenes de más bajos ingresos tienen prácticamente vedado seguir asistiendo a centros educativos con 20 años y más; pero sus iguales de hogares de altos ingresos no hacen de la asistencia la condición obligatoria de legitimación de la posición social. Entre ambos estratos, el medio aporta, tanto a la categoría de asiste como a la de no asiste, una proporción similar, manifestando una consolidada posición media en la escala social.

La mayor asistencia educativa de las mujeres

Las tasas de asistencia femenina son notoriamente superiores a las masculinas, tanto en Montevideo como en el Interior, y la mayor performance femenina se mantiene en el seno de cada estrato de ingresos para cada una de las regiones.

El proceso de feminización de las matrículas de los niveles medio y superior y la mayor permanencia de las mujeres que de los hombres en el sistema educativo es un fenómeno ya reconocido en los países desarrollados y ha conocido una aceleración destacada en el relativamente breve lapso de dos décadas. Ese mismo tipo de fenómeno se manifestó igualmente en las sociedades urbanas y de Producto Bruto Interno per cápita más elevado de América Latina, como las del Cono Sur, Venezuela, Panamá, Costa Rica, etc. La feminización educativa se acentúa en los casos de temprana modernización de las relaciones sociales entre los sexos y de más temprano desarrollo de sistemas educativos de tipo universal, como es el caso de Uruguay (Bianchi, 1988).

En el crecimiento de las tasas femeninas de asistencia debe haber jugado un rol dinamizador el incremento de alrededor de 20 puntos en la tasa de participación de la población joven femenina de Montevideo entre 1973 y 1985.

Este fenómeno — que implica un cambio en la cultura social de incalculables consecuencias — ha promovido una presión femenina muy fuerte por la continuación de estudios. A él debe agregarse la inserción femenina en ocupaciones de servicios de tipo moderno altamente asociadas con la educación.

Sin embargo, la participación educativa femenina no es explicable únicamente por los aspectos laborales, reclama de un análisis más prolongado que el realizable en este texto y se enlaza con las condiciones para estudiar de cada sexo según los patrones colectivos que definen los roles sexuales.

Logros educativos de los jóvenes

La información de las Encuestas de Hogares comprende respuestas sobre número de años aprobados en cada ciclo de enseñanza (los que asisten lo hacen en el grado inmediato superior) que, atendiendo al volumen de casos, a la edad promedio de los tramos analizados y a la significación social de aprobar la totalidad del actual ciclo básico de educación obligatoria, han sido clasificados en hasta 9 grados o años y en 10 y más.

Las jóvenes de 14 a 19 años sólo en un 29.3% en Montevideo y 25.3% en el Interior, aprobaron el ciclo básico, porcentaje bajo, que en parte se debe a la inclusión en el tramo de quienes por tener edades menores y/o estar rezagados en sus estudios, lo están aún cursando (véase cuadro 4). El porcentaje se eleva al 56.6% en Montevideo y al 40.5% en el Interior para el tramo 20-24 años que teóricamente tuvo que haber superado esta etapa de formación (son mínimos los casos de los que aún están cursando el ciclo básico).

Considerando que esta modalidad extensa de formación obligatoria tuvo sus inicios en 1973, para los que accedían al primer grado de la enseñanza media, el tramo de edad 20-24 años es el primer grupo etario que estuvo bajo el nuevo régimen de escolaridad. Los logros, desde el punto de vista de la vigencia de la norma, no pueden ser evaluados porque la ley estableció el principio pero no los elementos para su ejecución, que van desde la oferta de ciclo completo en todos los centros urbanos del país hasta la implantación de sistemas de enseñanza de jornada diaria completa para compensar los déficits culturales de la población a incorporar, pasando por el establecimiento de pedagogías y didácticas adecuadas para una educación de masas. (Lo que sí se puede afirmar es que para las edades 18-20 años la

realización del nuevo ciclo básico se ha incrementado en forma apreciable.)

Lo que denotan los porcentajes son más que nada las respuestas de la sociedad, condicionadas por la oferta de servicios educativos, la difusión entre los empleadores de la exigencia de ciclo básico completo para reclutar personal y la generalización de la pauta social de que esa formación educativa era tan indispensable como en el pasado lo era la escuela primaria.

Ese conjunto de factores explicaría las diferencias de logros de escolarización postbásica entre los estratos de ingreso III de Montevideo e Interior (75.5% y 69.6% respectivamente) ya que a ingreso similar tienen comportamientos distintos ante la educación y las diferencias similares que se producen en los estratos de ingreso II de ambas regiones.

Pero el factor explicativo de mayor peso en el insuficiente logro de escolarización radica en las desigualdades socioculturales que encubre el indicador de ingresos por adulto equivalente de los hogares.

En el tramo 20-24 han completado el ciclo básico de cada diez jóvenes de cada estrato de ingreso en Montevideo e Interior: del I dos en ambas regiones, del II cinco en Montevideo y cuatro en el Interior y del III unos siete en ambas regiones. Y como el estrato I tiene un mayor peso en el Interior — por la mayor incidencia de la pobreza en esa región — los promedios totales son marcadamente inferiores a los de Montevideo.

Cuando se considera la información desagregada surgen claramente las variables explicativas de las diferencias de logros educativos según estratos:

- a) El logro de completar el ciclo básico es función de asistir al sistema educativo y mientras no asisten en Montevideo, del tramo 14-19 años, el 53.2% de los de estrato I, los porcentajes decrecen al 32.6% para el estrato II y al 22.2% para el estrato III. En total aprobaron el ciclo básico el 36.1% de los que asisten y el 14.8% de los que no asisten en Montevideo y las relaciones son similares para el Interior. Pero dentro de cada estrato, las diferencias son aún más desfavorables para los jóvenes de bajos ingresos. En Montevideo los del estrato I que asisten tienen aprobado el ciclo básico, en relación a los que no asisten de la misma condición social, en una proporción de tres a uno, mientras para el estrato III la relación es menor a dos a uno, manteniendo en todos los

casos el estrato II una posición intermedia, pero más cercana al superior.

La no asistencia para los jóvenes de hogares de bajos ingresos está más asociada que en los estratos superiores a deserción con estudios incompletos, aunque entre los que no asisten de los estratos superiores la incidencia del no cumplimiento de estudios básicos es elevada.

El caso se ilustra mejor con el tramo 20-24 años de edad. En Montevideo, en el estrato II, mientras no completaron el ciclo básico el 13.1% de los que asisten, caen bajo esa condición el 69% de los que no asisten (vale la pena señalar que los segundos son en relación al total de los que no aprobaron el ciclo básico del estrato II, nada menos que 9/10) y situación similar y más aguzada se produce en el estrato III.

- b) Cuanto más bajo es el ingreso de los hogares, mayor urgencia existe en lograr que los jóvenes le aporten ingresos vía trabajo. Esto de por sí actúa como factor de abandono del sistema escolar, pero no explica necesariamente el que no se llegue a completar un ciclo básico que, para no repitentes, finalizaría a las edades 14/15 años. Estas edades son las de inicio de actividad y muy minoritarios son los casos de iniciación más temprana.
- c) El sistema educativo tiene exigencias de capacidad, dedicación y disciplina que no logran cumplir todos los jóvenes. Piénsese que, entre los jóvenes de Montevideo de 20 a 24 años, son casi tantos los jóvenes de estrato III que los de estrato I que no completaron el ciclo básico. Como expectativa de incorporación a la sociedad, la ocupación compite con el sistema educativo y puede ser considerada como más adecuada para la movilidad ascendente que dos o tres grados adicionales de enseñanza.
- d) La educación institucionalizada opera como sistema de selección y estratificación de la población aunque sus fallos negativos se originen en razones académicas y tengan como función preservar una formación de mínima calidad. Un sistema que ofrece el mismo tipo de servicio para todos, o aún peor, que ofrece menor cantidad y calidad de servicios a los sectores populares (considerar el carácter mayoritariamente privado de la educación preescolar, la diferencia de horarios y equipamiento entre establecimientos privados y oficiales, la menor dotación de los centros de barrios de menores recursos y la presencia de educadores que inician su experiencia docente) cuando sus educandos están estratificados en lo sociocultural, ne-

cesariamente descarta en mayor proporción a los sectores de más débil participación en el ingreso y la cultura.

- e) Las condiciones para poder aprender — y por tanto aprobar el ciclo básico — no sólo dependen de la asistencia, sino de la desigualdad de estructura sociocultural de los hogares que se constata en torno a la variable ingreso (alimentación, salud, tiempo afectado por ocupaciones remuneradas y no remuneradas, desarrollo cultural y lingüístico de los hogares, espacio y condiciones apropiadas para estudiar, internalización del espíritu de logro, etc.). El resultado es que, mientras de los que asisten de 14 a 18 años en Montevideo e Interior del estrato de ingresos I logran tener aprobado el ciclo básico el 15.5%, en el estrato III la misma categoría de asistencia tiene logros tres veces mayores (45.4%).

La asistencia no preserva del rezago pedagógico a los jóvenes de status popular. La consecuencia es que, mientras el estrato I aporta el 16.5% de los de 14 a 19 años de Montevideo que asisten sin haber completado el ciclo básico, la participación entre los asistentes con ciclo básico completo disminuye al 5.3%, inversamente el estrato III eleva su participación del 31.8% al 46.9%. Así, la mitad de los jóvenes menores de 20 años que llevan a cabo con regularidad los estudios* pertenecen a los hogares del cuartil más elevado de ingresos.

Una o varias juventudes en Uruguay

La información analizada sobre ingresos, asistencia y nivel educativo permite reconsiderar el tema de la diversidad de juventudes en la sociedad uruguaya.

Hay un segmento, no cubierto por ninguna información disponible, que es el de los jóvenes rurales a los que el sistema institucional les ofrece muy escasas ofertas educativas — no se previó transformar las escuelas rurales para establecer a partir de ellas una educación que, aunque fuera diferente, cubriera nueve grados, y este panorama no se modificó cuantitativamente por la creación de algunos liceos

* Se es consciente de que para evaluar el cumplimiento regular de los estudios se debería comparar edades individuales y grados aprobados y que no todos los de 14 a 16 años tienen la edad suficiente para aprobar el ciclo básico. Pero para establecer con precisión estadística la medida correcta, hubiera sido necesario un volumen más considerable de casos por años de edad simple de los que depara un semestre de relevamiento de la Encuesta de Hogares.

rurales — y que pertenecen a hogares con elevados porcentajes de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en cuanto a vivienda, agua, saneamiento, luz, etc. Es casi imposible que esos jóvenes se sientan identificados con "la juventud" y tienen muy limitados medios para interactuar entre ellos. La carencia de formación educativa se agrega a otras carencias, lo que determina grados de exclusión social muy elevados a futuro.

Hay otro segmento urbano perteneciente a los hogares de ingresos más bajos de la sociedad, con edades entre 14 y 19 años, que no asiste y no completó el ciclo básico y que comprende, en Montevideo, a un décimo y en el Interior a un quinto de los jóvenes. *Grosso modo* corresponden a franjas de pobreza y candidatos — por su misma exclusión escolar — a reproducir los circuitos de la pobreza de una generación a la otra.

Se puede estimar — en forma no precisa — que los jóvenes del estrato II que no asisten y no completaron el ciclo básico (14% de los de 14 a 19 años en ambas regiones) tendrán dificultades muy considerables para integrarse en forma plena a la sociedad. Prácticamente les está vedada la incorporación a ocupaciones de servicios financieros, del Estado, de administración privada, de buena parte de las actividades de comercio y a las ocupaciones obreras de la industria organizada, que establecen, actualmente, como requerimiento para incorporar a su fuerza de trabajo, la educación básica de 9 años.

Las dos categorías anteriores se encontrarían bastante alejadas de la interacción social con los jóvenes que, por asistir a centros educativos o no asistiendo pero habiendo aprobado el ciclo básico o por detentar sus hogares ingresos elevados, participan tanto de la "moratoria" de la juventud como de las expectativas de integración acordes con los cambios que se están registrando en la sociedad nacional, o la internacional — ya que figura la emigración como una alternativa razonable de realización individual. Esta tercera categoría comprendería a tres cuartos de los jóvenes de Montevideo y a dos tercios del Interior urbano.

Finalmente, podría establecerse la hipótesis de que los jóvenes con potencial efectivo de incorporarse socialmente en niveles acordes con la transformación ocupacional y social son: aquellos que continúan estudiando con más de 20 años de edad en ciclos postbásicos o los que si bien dejaron de estudiar, adquirieron 10 o más años de instrucción y provienen de hogares cuyos ingresos corresponden al cuartil más elevado de la distribución, o ya formaron hogar propio con

ingresos por adulto equivalente del mismo rango. Ellos son el 45% de los de Montevideo y casi el 20% de los del Interior.

Los primeros tienen como ventaja una educación más prolongada que será indispensable como base de los distintos cambios ocupacionales y de las nuevas formaciones profesionales que tendrán a lo largo de la vida. Los segundos, con educación inferior, tienen como punto de compensación la pertenencia a hogares de más altos ingresos. Estos seguramente les permitirán sustituir en algunas dimensiones la menor formación educativa.

En conjunto, se puede postular que a futuro las posiciones ocupacionales de status medio y superior requerirán de una educación prolongada por la mayor complejidad técnica de las tareas. En el mundo entero se incrementa la competencia y los requerimientos de eficiencia técnica. Esto implica que el papel de los recursos humanos pasará a ser clave y en consecuencia la calidad de la formación educativa de los mismos. Los jóvenes que pertenecen a hogares de más altos ingresos tendrán la posibilidad teórica de financiar estudios o capacitaciones privadas compensatorias y la posibilidad efectiva de disponer de ingresos para iniciar empresas o actividades privadas.

Lo anterior no significa un esquema de la pura reproducción social. Quienes están estudiando más allá de los 20 años de edad y sus hogares tienen ingresos medio o inferiores constituyen la prueba de que existe movilidad social por la vía educativa. Lo que sí se afirma es que la movilidad ascendente está cada vez más determinada en la etapa de formación educativa.

III. LOS JOVENES Y EL MUNDO DEL TRABAJO

A. LA ACTIVIDAD DE LOS JOVENES

La evolución de la tasa de participación

Se ha señalado en trabajos sucesivos de la Cepal, Oficina de Montevideo (*Los jóvenes y el empleo en Montevideo*, LC/R. 469 y *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo*, LC/MVD/R. 5), que uno de los procesos de cambio de la sociedad y específicamente de la condición de los jóvenes ha sido el incremento de las tasas de participación en la actividad.

Efectivamente, entre 1973 y 1984, en Montevideo, el porcentaje de los hombres de 14 a 24 años que participan en el mercado laboral

evoluciona del 58.2% al 67% y el de las mujeres lo hace del 30.3% al 50%. (Véase cuadro 5.) En el proceso pesa el cambio de las tasas femeninas, tanto las correspondientes al tramo 14-19 años (17.9% al 30%) como las del tramo 20-24 años (48.5% al 71%) y en forma subsidiaria la mayor actividad masculina del tramo 14-19 años, que evoluciona del 41% al 48%, mientras que los hombres jóvenes de 20 años y más sólo pueden agregar tres puntos a una tasa de actividad inicialmente ya muy elevada.

Como ya fue explicado, en los estudios citados, en el proceso influyeron varios factores de difícil ponderación individual: la tendencia propia de las ciudades modernas a la mayor participación laboral femenina; las estrategias de los hogares de incorporar a la ocupación a los jóvenes como forma de enfrentar la caída de los ingresos laborales, que en Uruguay se agudizó desde 1973; los "vacíos" que en la estructura ocupacional generó la emigración internacional (que afectó fundamentalmente a los tramos etarios de adultos jóvenes) y que fueron llenados con jóvenes y mujeres en la medida en que se incrementó la actividad económica y la ocupación, etc.

Los registros de la Encuesta de Hogares de Montevideo del 2do. semestre de 1986 parecieron modificar levemente esa tendencia, lo que fue atribuido, cuando se redactó el estudio *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo*, al mejoramiento de los ingresos de los hogares que les había permitido ofrecer un porcentaje menor de mujeres, especialmente de 14 a 19 años, al mercado de empleo.

La información del 2do. semestre de 1987 marca un retorno de la tendencia anterior. Las tasas de participación vuelven a incrementarse: en el caso de los hombres de ambos tramos de edad se establecen los registros más altos de los últimos 15 años; en las mujeres se recuperan las tasas de los años 1983-1984 que se caracterizaron por una fuerte caída del producto bruto nacional y una extrema disminución de los ingresos salariales y laborales.

En el período 1981-1984, cuanto más alta era la tasa de participación más elevada era a su vez la tasa de desocupación de los jóvenes. La estrecha relación entre ambos indicadores fue explicada en los estudios de la Cepal por el mayor incremento en la participación en el mercado laboral de dos categorías de difícil incorporación en una economía bajo recesión. De una parte, jóvenes de precaria formación educativa, pertenecientes mayoritariamente a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, que por no existir adecuados sistemas

que los capacitaran eran rechazados hacia la desocupación — al enfrentarse a la competencia de jóvenes de mayor formación y pertenecientes a hogares socialmente integrados — en un mercado laboral estrangulado por la menor oferta de puestos de trabajo por parte de las empresas y el Estado. De otra parte, jóvenes que asistían a centros de enseñanza, que buscaban ocupaciones acordes con sus conocimientos y con horarios y otras condiciones especiales y que, por no existir mecanismos institucionales apropiados para incorporaciones laborales parciales por desajuste entre tipo de formación educativa y oferta de puestos de trabajo, permanecían largo tiempo desocupados.

En el segundo semestre de 1987 la relación entre tasas de actividad y de desocupación tiene un cambio: las primeras se incrementan y las segundas permanecen estables (hombres 14 a 19 años), decrecen (hombres 20 a 24 años) o se incrementan pero a menor ritmo que las tasas de participación (mujeres 14 a 19 años). Ese proceso fue paralelo al mejoramiento de los salarios reales del sector privado (Cepal, 1987), que seguramente ha sido el de mayor expansión en puestos de trabajo en ese año.

En principio — y sujeto a confirmación con los registros de las encuestas de hogares de 1988 — parecería que el crecimiento de la actividad de la economía uruguaya — y a pesar del enlentecimiento del segundo semestre de 1987 — ha promovido una mayor incorporación de jóvenes a la población económicamente activa (PEA) y a la ocupación.

La oferta de puestos de trabajo sería particularmente sensible para los hombres jóvenes, lo que estaría vinculado con el mayor crecimiento de la actividad en sectores que se definen por el predominio masculino en la fuerza de trabajo, como son los industriales, la construcción y el transporte, paralelo a la menor dinámica de algunos sectores de predominio femenino, como son los servicios sociales y comunitarios.

Estudiantes y activos

Las elevadas tasas de participación de los jóvenes de 14 a 19 años que se han establecido distan de ser favorables a la formación de los futuros recursos humanos, no porque los sistemas educativos brinden necesariamente una congruente formación con las tendencias del mercado de empleo y los requerimientos a futuro de mano de obra con calificaciones apropiadas a la nueva estructura ocupacional que estaría emergiendo con el desarrollo de una economía más centrada

en la industria de exportación, sino porque el sistema educativo confiere una formación cultural mínima sin la cual será difícil a futuro capacitar y reciclar a la población para que pueda desempeñar empleos de mayores requerimientos técnicos que presupone la transformación económica y tecnológica ya en curso en los países desarrollados. (Pensar en lo difícil de realizar esos procesos con quienes no tienen completo el ciclo básico.)

Esa alta participación compite con la formación educativa regular y ella sería la principal explicación de la lentitud de crecimiento de la cobertura de la educación media en las décadas de 1970 y 1980.

Más aún, habría que destacar lo teóricamente incongruente entre tasas de asistencia escolar elevadas y tasas de participación igualmente elevadas. Esta incongruencia — notoria en la comparación latinoamericana y con los países desarrollados — se explica en parte por la emergencia de una categoría "estudia-trabaja", que sólo puede expandirse porque la enseñanza es de tiempo parcial, sus exigencias de estudio más reducidas y el tiempo en años para la realización de ciclos de segundo nivel, o de formación profesional o técnica de tercer nivel extraordinariamente prolongados. Esta situación implica en general una forma inconstante de aprendizaje y retrasos de edad muy considerables en la adquisición de títulos habilitantes, lo que repercute en la menor duración de la vida profesional.

Entre los activos hombres de 14 a 19 años, el subconjunto de los que simultáneamente asisten a un centro de enseñanza constituyen el 38.1% del total de activos de esa edad; la proporción sube al 43.3% para las mujeres; es del 24% para los hombres de 20-24 años y asciende al 36.3% tratándose de mujeres de esa edad.

La categoría "asiste-activo" comprende entre una cuarta parte y casi la mitad de los casos en las posiciones extremas. La magnitud del fenómeno sólo podría explicarse por la laxitud horaria y de exigencias de las instituciones educativas, pero no por un desarrollo adecuado de los sistemas para la atención de los "asiste-activo". Más aún, Montevideo habría adquirido registros similares. en este caso, a los que San Pablo (Madeira, 1986), con la enorme diferencia de que la asistencia y los grados escolares aprobados en Montevideo son considerablemente más altos que en esa ciudad, por lo que la incongruencia sería mayor.

La incorporación laboral de los menores de 20 años va acompañada de frustrantes experiencias. A pesar de que los activos de 14 a 19 años son apenas el 44% de los activos jóvenes, aportan el 55%

de la desocupación total de los jóvenes de 14 a 24 años. La mayoría de la desocupación juvenil se origina del lado de los empleadores, en la resistencia a contratar una mano de obra de tan joven edad, que carece de experiencia laboral y que implica costos de formación en el trabajo, y del lado de la demanda social, por las carencias en cuanto a formación básica de los postulantes y las aún mayores carencias en cuanto a capacitación laboral por virtual inexistencia de una política pública a este respecto — a excepción de alguna actividad de muy imitada cobertura en volumen de población joven.

La condición de inactividad se asocia con la edad, la condición sexual, la asistencia escolar y el ingreso del hogar. Así, los hombres de 14 a 19 años en Montevideo son en un 47.8% inactivos, mientras que los de 20 a 24 años registran un 9.4% en esa condición. (Cuadros 6 y 8.) Por su parte, las mujeres tienen una tasa de inactividad mayor que sus compañeros varones (69.9% en el tramo 14-19 años y 31.5% en el de 20-24 años) porque tras aquel rótulo se esconde el trabajo, no remunerado pero trabajo al fin, de atender las tareas cotidianas de la reproducción social hogareña y también las pautas culturales prevalecientes en el seno del mismo grupo en cuanto a estimular a los hombres a la actividad remunerada y desestimular a las mujeres.

Finalmente, el estrato de ingreso tiene un peso en las diferencias: de los hombres de 14 a 19 años son inactivos el 40.6% del estrato I y el 63.2% del estrato III y, entre los mayores, se producen diferencias proporcionales aún más grande (5.6% y 12.2%).

En el sexo femenino, aparentemente, la relación sería diferente: ligeramente más inactivas las mujeres de estrato de ingresos más altos en el tramo 14-19 años y fuertemente más inactivas las de estrato más bajo entre las de 20 años y más. Lo que acontece es que las mujeres de hogares con ingresos bajos realizan tareas domésticas — por temprana formación de familia o por asignación de roles en el hogar de origen — mientras que las de estratos más altos demoran la edad de nupcialidad y de nacimiento del primer hijo, pueden percibir ingresos más altos en las ocupaciones — lo que les permite sustituir su tarea en el hogar por una ayuda remunerada — y, finalmente, algunas no son activas porque los ingresos de conjunto del hogar se lo permiten.

El factor de más peso en la condición de inactividad es la asistencia escolar. Entre los hombres de 14 a 19 años el fenómeno es muy explícito. En el estrato III el porcentaje de inactivos entre los que asisten tiene una relación de 20 a 1 con los que no asisten, en el estrato II la relación es de 5 a 1 e incluso en el estrato I — y a

pesar de los bajos ingresos que podrían obligar a todos sus jóvenes a la actividad — la relación es de 3 a 1. Este último caso es muy relevante porque la condición de inactividad tiene un alto peso en la estrategia de sobrevivencia del hogar y estadísticamente resulta notorio que los hogares preservan el tiempo de quienes siguen asistiendo. La relación es equívoca: se puede suponer que, porque la preservan, siguen asistiendo o porque los jóvenes demuestran logros educativos los excluyen de la ocupación, a pesar de los costos que en otras dimensiones de satisfacción de necesidades ello signifique, o finalmente se pueden pensar que ambos elementos están presentes y que salvo condición de miseria los hogares tienden a mantener inactivos a sus hijos performantes en los estudios. Este último remite una vez más al enorme papel en la sociedad uruguaya del tribunal educativo. La sanción negativa a un educando que éste realice por razones académicas — aunque la causa del bajo rendimiento sea sociocultural — promueve acatamiento por parte del hogar y derivación del joven a la actividad.

B. ESTUDIANTES, OCUPADOS Y DESOCUPADOS

Ocupación y estrato de ingreso

Considerando globalmente a los jóvenes hombres, la ocupación se incrementa al pasar del estrato de ingresos I al II y la tasa decae en el estrato III cuando se trata del tramo de 14 a 19 años; en las mujeres de ambos tramos de edad la tasa de ocupación crece en relación a mayores ingresos del hogar y llega a polarizarse entre un 25% del estrato I y un 62.7% del estrato III de las mujeres de 20 a 24 años.

El aspecto relevante es que en el cuartil de más bajos ingresos no sólo la tasa de inactividad es mayor sino que también lo son las tasas correspondientes a las categorías de desocupados propiamente dichos (DPD) y buscan trabajos por primera vez (BTPV).

Una vez más se plantean los problemas de las "contaminaciones" de las variables. Los jóvenes que pertenecen al cuartil de más bajos ingresos tienen la más alta desocupación, pero por tenerla tal vez sus hogares tienen tan bajos ingresos.

Ocupados y desocupados

Observados ambos indicadores en el seno de la población económicamente activa (PEA) y por tramos de edad, resulta muy claro que

la desocupación (DPD + BTPV) afecta con mayores porcentajes a quienes asisten a los centros educativos.

Entre los hombres de Montevideo del tramo 14-19 años es el 37.4% de quienes asisten y el 19.6% de quienes no asisten; del tramo 20-24 años, el 24.5% de los primeros y el 9.3% de los segundos; entre las mujeres de 14-19 años la tasa de desocupación es elevadísima y llega a ser del 57.7% quienes asisten.

El cuadro 7 permite identificar: a) que para ambos tramos de edad y sexo y tanto para Montevideo como para el Interior la tasa de la categoría BTPV es mayor que la de DPD entre los que asisten y que las relaciones en la casi totalidad de los casos se invierten para los que no asisten; b) que la categoría de mujeres de Montevideo de 14 a 19 años que asiste se define por ser BTPV y que los hombres de esa edad y que asisten tanto de Montevideo como del Interior tienen a 1 de cada 4 de sus miembros autodeclarados BTPV.

La cuantiosa diferencia de las tasas con la categoría de no asiste de la misma edad y sexo sugiere una actitud de alta selectividad respecto a los puestos de trabajo, comprende elevadas exigencias para emplearse (Véase *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez*, op. cit.) y plantea dudas sobre la validez de la declaración. En una sociedad en que la actividad de los jóvenes es tan elevada, no ser activo puede ser considerado y puede autoconsiderarse como una condición "parasitaria" que impulsa a los que asisten a la educación a declararse BTPV.

Lo anterior no elimina la gravedad del problema de la búsqueda de empleo entre los más jóvenes y se asocia al tema mayor del "exceso" de las tasas de participación juvenil. Por una parte figura la necesidad de respuestas institucionales en cuanto a desarrollar empleos a tiempos parciales y empleos temporarios para responder a las situaciones reales de la juventud que hoy se encuentra limitada por disposiciones laborales y de seguridad social presididas por el contralor al trabajo "clandestino" y a la protección a los trabajadores adultos.

Por otra parte, el objetivo no debiera ser emplear aún más a los jóvenes sino proveer de políticas de ingreso de familia que no hagan tan perentoria su incorporación a la actividad remunerada y establezcan un tiempo para estudiar y ser jóvenes.

Las cifras sobre DPD de los jóvenes, especialmente de los que no asisten, provoca una reflexión específica. Los elevados porcentajes, casi concentrados en el cuartil de más bajos ingresos, indican la condición de un sector de juventud excluida. Entre los hombres de 14 a

19 años de Montevideo que pertenecen al estrato I y no asisten, la DPD comprende al 20% del total de la categoría y si a ella se suma el porcentaje igual de inactivos y el 10% de BTPV se totaliza al 50% de ellos.

Se está hablando de 1 de cada 20 jóvenes de Montevideo que no estudian ni pueden trabajar; se está mencionando a los marginalizados de la sociedad. La condición de polarización se destaca cuando se señala que en el otro extremo 1 de cada 5 jóvenes, cuyos hogares pertenecen al cuartil de más altos ingresos, asisten a la educación y son inactivos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que en la sociedad uruguaya existen elementos como son la asistencia educativa y los ingresos de los hogares — por adulto equivalente — de la parte superior y media de la escala que tienden a integrar a la población de 14 a 24 años en una similar condición de juventud.

También es igualmente evidente que hay sectores que, grosso modo, corresponden a la franja de pobreza, que se encuentran excluidos en forma casi total de los beneficios del sistema social.

Finalmente hay otros sectores, bajos y medio bajos, que tienen formas más aparentes que reales de integración social y para los que tanto por los indicadores de no asistencia, de no aprobación del ciclo básico o por los de desocupación, se puede apreciar un relegamiento parcial y una incapacidad de poder incorporarse como futuros adultos particularmente grave en la perspectiva del valor económico inmediato que la formación humana tendrá en la sociedad.

Esas diferencias provienen no sólo de la desigual distribución de los beneficios sociales y culturales en la sociedad uruguaya, sino que marcan la ineficiencia de las políticas sociales en la etapa de formación de los individuos.

Cabe agregar, por último, que la información devela una trama de sociedad con condiciones de autolegitimación por oportunidades para algunos pocos de origen social bajo y por sanciones educativas negativas a algunos otros cuyos ingresos hogareños hubieran hecho pensar en una fácil vía de status y logro vía educación.

Tal vez la propia noción de la *juventud* y la apelación tan frecuente a esa unidad en el discurso social uruguayo sea una forma de

enmascaramiento de una sociedad con fuertes instrumentos de auto-legitimación.

QUADRO 1

La distribución de los jóvenes de ambos sexos según ingresos por adulto equivalente de los hogares, por región y tramos de edad (2do. semestre de 1987)

	Montevideo			Interior Urbano		
	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años
Cuartiles de Ingreso 1						
Hasta el 24% 2-3	18.6	12.9	16.2	41.8	31.5	37.9
del 25% al 74% 4	50.9	44.9	48.3	47.7	52.1	49.4
desde el 75%	30.5	42.2	35.5	10.4	16.4	12.7
Total	100	100	100	100	100	100
Nos. absolutos	(1384)	(1053)	(2437)	(2146)	(1322)	(3468)

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

QUADRO 2

Asistencia escolar de los jóvenes de ambos sexos según ingreso del hogar y edad en Montevideo e Interior (2do. semestre de 1987)

Ingreso y asistencia	Montevideo			Interior Urbano		
	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años
Estrato I (1er. cuartil)	8.7	0.8	5.3	18.8	2.0	12.4
Estrato II (2do.-3er. cuartil)	34.1	14.5	25.6	29.1	6.8	20.6
Estrato III (4to. cuartil)	25.1	18.5	22.2	7.3	4.2	8.1
Subtotal asiste	67.9	33.8	53.1	55.2	13.0	39.1
Estrato I	10.0	12.2	10.9	23.1	29.5	25.5
Estrato II	16.8	30.4	22.7	18.6	45.3	28.8
Estrato III	5.4	23.6	13.3	3.2	12.2	6.6
Subtotal asiste	32.2	66.2	46.9	44.9	87.0	60.9
Total General	100	100	100	100	100	100
Volúmenes absolutos	(1384)	(1053)	(2437)	(2146)	(1322)	(3468)

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

QUADRO 3

Asistencia en cada estrato de ingreso según sexo
(2do. semestre de 1987)

Estrato	14-19 años			20-24 años		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
MONTEVIDEO						
I	46.5	45.3	47.7	5.9	1.4	10.9
II	67.0	61.3	72.9	32.3	28.6	35.9
III	52.2	76.9	87.9	43.9	40.4	47.7
Total	67.9	63.2	73.5	33.8	30.0	37.6
INTERIOR URBANO						
I	44.9	41.5	48.2	6.2	3.3	8.5
II	61.0	54.0	69.4	13.1	11.7	14.5
III	69.9	60.3	80.6	25.8	21.0	31.1
Total	55.2	49.7	60.9	13.0	11.0	14.9

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

QUADRO 4

Jóvenes de ambos sexos por años de estudio según ingreso de los hogares
y asistencia escolar, 2do. semestre 1987
(En porcentaje)

Ingreso y Asistencia	Total	Tramo 14-19 Años educación		Total	Tramo 20-24 Años educación	
		hasta 9	10 y más		hasta 9	10 y más
MONTEVIDEO						
I	100	99.9	10.1	100	80.3	19.7
Asiste	100	24.5	15.5	100	12.5	87.5
No asiste	100	94.7	5.3	100	84.7	15.3
II	100	71.7	28.3	100	50.8	49.2
Asiste	100	65.7	34.3	100	13.1	86.9
No asiste	100	84.1	15.9	100	69.0	31.0
III	100	57.7	42.3	100	24.5	75.5
Asiste	100	54.6	45.4	100	4.6	95.4
No asiste	100	72.0	28.0	100	40.2	59.8
Total	100	70.7	29.3	100	43.4	56.6
Asiste	100	63.9	36.1	100	8.5	91.5
No asiste	100	85.2	14.8	100	61.4	38.6
INTERIOR						
I	100	86.2	13.8	100	78.4	21.6
Asiste	100	80.1	19.9	100	15.4	84.6
No asiste	100	91.1	8.9	100	82.7	17.3
II	100	69.7	30.3	100	57.5	42.5
Asiste	100	63.5	36.5	100	8.9	91.1
No asiste	100	79.3	20.7	100	64.8	35.2
III	100	52.9	47.1	100	30.4	69.6
Asiste	100	46.1	53.9	100	12.5	87.5
No asiste	100	68.7	31.3	100	36.6	63.4
Total	100	74.7	25.3	100	59.5	40.5
Asiste	100	66.8	33.2	100	11.0	89.0
No asiste	100	84.6	15.4	100	66.8	31.2

Fuente: Cepal, en base a datos de DGEC.

QUADRO 5

Evolución de las tasas de participación y desocupación de la población joven (14-24 años) de Montevideo (1973-1987)

AÑO	(14-24 años)				(14-19 años)				(20-24 años)			
	HOMBRES TRP(1)	HOMBRES DES(2)	MUJERES TRP(1)	MUJERES DES(2)	HOMBRES TRP(1)	HOMBRES DES(2)	MUJERES TRP(1)	MUJERES DES(2)	HOMBRES TRP(1)	HOMBRES DES(2)	MUJERES TRP(1)	MUJERES DES(2)
1973	58,2	21,6	30,3	24,7	41,0	31,1	17,9	39,2	86,4	14,1	48,5	16,9
1974-75	57,0	21,6	34,8	21,1	41,3	29,1	24,2	31,3	84,3	15,1	50,5	13,8
1976	63,0	23,5	44,8	30,4	44,1	33,7	31,4	40,4	80,1	16,6	62,5	23,5
1977	67,9	23,0	47,5	31,1	51,1	34,0	32,3	44,6	90,6	14,6	64,9	23,4
1978	66,6	17,2	44,4	29,1	48,8	28,1	30,4	36,6	89,7	9,5	62,5	22,3
1979	66,2	14,5	44,6	25,6	49,3	19,8	31,7	35,1	89,8	10,8	63,0	18,7
1981	68,4	14,1	48,1	17,0	50,0	21,3	31,7	23,8	90,4	9,2	66,4	13,4
1982	66,6	20,9	47,2	28,5	48,2	29,1	28,8	36,7	88,9	15,4	68,4	24,6
1983	67,0	28,1	49,0	36,4	48,4	39,8	30,9	53,2	90,0	21,4	68,1	28,2
1984	67,0	24,9	50,0	36,8	48,0	37,8	30,0	51,4	89,0	17,0	71,0	29,9
1986 ^a	64,1	19,3	45,9	30,3	45,2	26,9	25,5	40,0	87,4	14,5	68,9	26,3
1987 ^a	68,9	19,1	46,6	31,4	52,2	26,2	30,1	43,8	90,6	13,7	68,5	24,2

Fuente: Cepal, en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

(1) TRP = tasa refinada de participación.

(2) DES = tasa de desocupación.

(a) 2do. semestre.

QUADRO 6

Condición de actividad de jóvenes de Montevideo e Interior (2do. semestre 1987)

MONTEVIDEO

	HOMBRES Tramo 14-19 años					HOMBRES Tramo 20-24 años						
	Total	Inactivos	Sub-total activos	Ocupados	DPD	BTPV	Total	Inactivos	Sub-total activos	Ocupados	DPD	BTPV
Asiste	438	300	138	86	17	35	160	44	116	84	14	18
No asiste	256	32	224	181	28	15	373	6	367	333	23	11
Total	694	332	362	267	45	50	533	50	483	417	37	29

INTERIOR

	HOMBRES					HOMBRES						
	Tramo 14-19 años					Tramo 20-24 años						
Asiste	558	461	97	62	8	27	70	41	29	20	4	5
No asiste	565	56	509	391	63	55	569	23	546	478	48	20
Total	1123	517	606	453	82	82	639	64	575	498	52	25
	MUJERES					MUJERES						
	Tramo 14-19 años					Tramo 20-24 años						
Asiste	626	564	62	46	5	11	102	66	36	24	6	6
No asiste	297	162	235	162	34	39	581	223	358	277	39	42
Total	1023	726	297	297	39	50	683	289	394	301	45	48

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGECE, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

QUADRO 7

Condición de actividad de jóvenes de Montevideo e Interior, 2do. semestre 1987
(En porcentajes)

MONTEVIDEO

	HOMBRES Tramo 14-19 años				HOMBRES Tramo 20-24 años			
	Valor absoluto	Total	Ocupados	DPD	BTVP	Valor absoluto	Total	Ocupados
Asiste	138	100	63.32	12.32	25.37	116	100	72.41
No asiste	224	100	80.80	12.50	8.70	367	100	90.74
Total	362	100	73.76	12.43	13.81	483	100	86.33
MUJERES Tramo 14-19 años								
Asiste	90	100	42.22	14.44	43.33	129	100	72.10
No asiste	118	100	66.94	16.95	16.10	227	100	77.94
Total	208	100	58.25	15.87	27.88	356	100	75.84

INTERIOR

	HOMBRES Tramo 14-19 años				HOMBRES Tramo 20-24 años			
	Valor absoluto	Total	Ocupados	DPD	BTVP	Valor absoluto	Total	Ocupados
Asiste	97	100	63.92	8.25	27.84	29	100	68.97
No asiste	509	100	76.82	12.38	10.81	546	100	87.55
Total	606	100	74.76	11.72	13.53	575	100	86.80
MUJERES Tramo 14-19 años								
Asiste	62	100	74.19	8.06	17.74	36	100	66.67
No asiste	235	100	68.94	14.47	16.80	358	100	77.37
Total	297	100	70.03	13.13	16.84	394	100	76.40

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

QUADRO 8

Condición de actividad por estrato de ingreso y asistencia escolar. Montevideo, 2do. semestre de 1987

Estrato de Ingreso y asiste	HOMBRES Tramo de edad 14-19 años				HOMBRES Tramo de edad 20-24 años			
	Total absoluto	Total	Ocupado	DPD+SP	BTVP	Inactivo	Total absoluto	Total
I	128	100	32.8	13.3	13.3	4.6	72	100
Asiste	58	100	12.1	5.2	17.2	65.5	1	100
No asiste	70	100	50.0	20.0	10.0	20.0	71	100
II	354	100	45.5	6.8	6.5	41.2	231	100
Asiste	217	100	26.7	5.5	7.8	59.9	66	100
No asiste	137	100	75.2	8.8	4.4	11.7	165	100
III	212	100	30.2	1.9	4.7	63.2	230	100
Asiste	163	100	12.9	1.2	4.3	81.0	93	100
No asiste	49	100	87.8	4.1	4.1	4.1	137	100
Total	694	100	38.5	6.5	7.2	47.8	533	100
MUJERES Tramo de edad 14-19 años								
I	130	100	16.1	7.7	13.1	63.1	64	100
Asiste	62	100	4.8	1.6	9.7	83.9	7	100
No asiste	68	100	26.5	13.2	16.2	44.1	57	100
II	350	100	17.7	5.4	9.4	67.4	242	100
Asiste	255	100	7.5	3.5	9.8	79.2	87	100
No asiste	95	100	45.3	10.5	8.4	35.8	155	100
III	210	100	19.2	1.9	3.8	78.1	212	100
Asiste	184	100	8.7	1.6	4.3	85.3	102	100
No asiste	26	100	69.2	3.8	...	26.9	110	100
Total	690	100	17.0	4.3	8.4	69.9	520	100
MUJERES Tramo de edad 20-24 años								
I	130	100	16.1	7.7	13.1	63.1	64	100
Asiste	62	100	4.8	1.6	9.7	83.9	7	100
No asiste	68	100	26.5	13.2	16.2	44.1	57	100
II	350	100	17.7	5.4	9.4	67.4	242	100
Asiste	255	100	7.5	3.5	9.8	79.2	87	100
No asiste	95	100	45.3	10.5	8.4	35.8	155	100
III	210	100	19.2	1.9	3.8	78.1	212	100
Asiste	184	100	8.7	1.6	4.3	85.3	102	100
No asiste	26	100	69.2	3.8	...	26.9	110	100
Total	690	100	17.0	4.3	8.4	69.9	520	100

Fuente: Cepal, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIANCHI, A. M. E. de. La educación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, n.º 102, año 1988, I-II. Washington, OEA, 1988.
- Cepal. *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo*. Montevideo, LC/MVD/L.5.
- Cepal. *Uruguay: informe económico 1987*. Editorial Arca (en prensa).
- GLEJBERMAN, David. *La distribución del ingreso*. Montevideo, Cepal, LC/MVD/L.4, 4 de agosto 1988.
- KATZMAN, R. *Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*. Montevideo, Cepal, LC/MVD/L.5.
- MADEIRA, F. E. Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros. *Revista de la Cepal*, n.º 29, Santiago, agosto, 1986.

10

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INSERCIÓN OCUPACIONAL DE LOS JOVENES MAS CARENCIADOS EDUCATIVAMENTE EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

María Antonia Gallart
CENEP — Buenos Aires — Argentina

Introducción

En este documento se intenta abordar el tema del panel, la juventud, la educación y el empleo, orientado a la formulación de políticas públicas, desde una perspectiva particular. Esta perspectiva se basa en dos investigaciones en curso. Una de ellas se centra en la relación entre educación y empleo en los trabajadores por cuenta propia en relación con los asalariados y la otra versa sobre la educación y el empleo de las mujeres de áreas urbanas marginales. En la primera investigación se utilizan datos de la Encuesta Permanente de Hogares para la Capital Federal y Gran Buenos Aires de la onda de abril de 1985 y la segunda elabora información del Censo de Villas de Emergencia del Gran Buenos Aires, realizado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires en 1981.

Si bien estos estudios están centrados en el total de los trabajadores, permiten incursionar en el análisis de los trabajadores jóvenes. Abordados desde su situación educacional, se observa un hecho que llama la atención. El continuo aumento de la matrícula de la escuela primaria ha llegado actualmente a cubrir la inmensa mayoría de la población en edad escolar, aunque persisten índices de desgranamiento relativamente altos. Esto estaría hablando de generaciones jóvenes más

educadas, pero también de un grupo que no llega a concurrir o a completar la enseñanza primaria. Este grupo porcentualmente minoritario es importante en términos absolutos y su situación deficitaria en el aspecto educacional está inserta en condiciones sociales y económicas de marginación. Este hecho remite a pensar sobre las alternativas de este grupo de jóvenes en un mercado laboral cada vez más estrecho y que requiere niveles mínimos de educación cada vez más altos. El presente documento intentará describir la situación educacional y ocupacional de estos jóvenes para luego analizar las posibles alternativas y propuestas de políticas públicas.

A lo largo de este trabajo se compara la situación educativa y ocupacional de los jóvenes, entendiendo por éstos a las personas menores de 30 años, pertenecientes al total de la población activa de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires con aquellos que habitan en las villas de emergencia del conurbano, un subgrupo de la población anterior. También se tienen en cuenta, dentro de la población juvenil, las diferencias, particularmente notables en la PEA total, entre el grupo menor de 20 años, compuestos por jóvenes que han ingresado tempranamente en el mercado de trabajo, probablemente provenientes en su mayoría de sectores populares por un lado, y por el otro el grupo de jóvenes adultos entre 20 y 29 años que tiene altas tasas de actividad y es por ende mucho más representativo del total de la población.

La situación educativa de los jóvenes

Considerando la población económicamente activa de villa y la del total de Capital y Gran Buenos Aires, se observa que en ambas poblaciones los niveles educativos de los más jóvenes son superiores a los de los grupos mayores. No obstante, hay diferencias que revelan la condición de marginalidad de los jóvenes trabajadores residentes en villa. En esta población hay más de un tercio de jóvenes (personas hasta 30 años) sin instrucción o con primaria incompleta, aunque es necesario señalar que la composición interna de los jóvenes muestra una mayor proporción de personas que alcanzaron a realizar estudios primarios incompletos en relación con los sin instrucción, a diferencia de los grupos mayores donde hay sectores muy importantes que nunca concurren a la escuela. En la población total de jóvenes de Capital Federal y Gran Buenos Aires los porcentajes de jóvenes con esos niveles mínimos de instrucción se reducen notablemente. Los jóvenes

trabajadores sin instrucción o con primaria incompleta representan entre los menores de 20 años el 12.2% de los trabajadores y entre los 20 y los 29 años, el 6.8%. Esto muestra la situación educativa desfavorable de los trabajadores más jóvenes en relación con los jóvenes adultos. Por otra parte, la marcada diferencia desfavorable a aquellos que habitan en áreas marginales entre las poblaciones de jóvenes, la que vive en las villas y la de Capital Federal y Gran Buenos Aires, se observa también para la población activa total sin distinción de edades, ya que en la primera se encuentran un 53.5% de trabajadores sin instrucción y primaria incompleta y en la segunda este porcentaje desciende a un 16.8%. Se puede decir entonces que las diferencias educativas entre la población total y la población de las villas se mantiene para la población juvenil, aún cuando esta última ha incrementado su nivel educativo. También, con respecto a los niveles educativos deficitarios de los trabajadores más jóvenes, menores de 20 años, conviene recordar que las personas que entran más jóvenes al mercado de trabajo tienen una mayor proporción de aquellos que han abandonado tempranamente el sistema educativo y provienen de los sectores de más bajos ingresos. En el grupo de 20-29 años, en cambio, se dan altas tasas de participación en el mercado de trabajo y ya se han incorporado los graduados de secundaria y muchos de los que continúan cursando estudios superiores. De todas maneras es necesario destacar que el 6.8% de personas con los niveles mínimos de educación, si bien es la más baja entre los distintos grupos de edad, incluye a más de 50.000 jóvenes de 20 a 29 años.

Una primera conclusión de estas cifras es que se debe distinguir entre el grupo de jóvenes que entra en el mercado de trabajo en la adolescencia o antes aún y el grueso de los jóvenes, ese primer grupo es obviamente el que más adolece de carencias educativas. También existe una gran concentración de las personas con esos niveles educativos deficitarios en las áreas marginales, con las consecuencias conocidas del refuerzo de las condiciones de marginalidad. Todo ello exige políticas educacionales específicas para diferentes grupos objetivos de trabajadores con deficiencias educativas, sean éstos adolescentes trabajadores o jóvenes de áreas marginales.

Los ingresos de los jóvenes

En cuanto a la situación ocupacional, se considera el nivel de ingresos medido en salarios mínimos. Aquí también, se encuentran

importantes diferencias entre los dos grupos de edad de la población juvenil.

Los menores de 20 años de ambas poblaciones, la de villa y la del total de Capital y Gran Buenos Aires, presentan características similares, ya que en el tramo de menores ingresos (1,60 salario mínimo en la población villera y 2 salarios mínimos en la población total de Capital y Gran Buenos Aires) se encuentran el 92,8% y el 82,0% respectivamente de los trabajadores más jóvenes. En cambio, en el grupo de 20 a 29 años la participación en ese tramo mínimo de salario es similar al del total de la población económicamente activa.

Todo ello, evidentemente, en el contexto del nivel de ingresos mucho menor de la población villera en comparación a la población total. Con respecto a los ingresos se muestra nuevamente la situación peor del grupo de adolescentes trabajadores en relación con los jóvenes adultos. Esta inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo se da en el contexto de una fuerza de trabajo que no es la que se consideraba clásica del conurbano bonaerense con una fuerte participación de la mano de obra industrial, y un enorme predominio de trabajadores en relación de dependencia con amplia cobertura social. Esta distribución de ingresos se da, en cambio, dentro del contexto de la evolución de la fuerza de trabajo en las recientes décadas. Se ha producido un proceso de terciarización del empleo, es decir un aumento relativo de la población ocupada en los servicios con respecto de aquella ocupada en la industria manufacturera (Ministerio de Trabajo, 1985). A esto se agrega un cierto auge del trabajo por cuenta propia, este último grupo representa algo más de una cuarta parte del total de la fuerza de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires, finalmente existe una proporción no despreciable de asalariados que no reciben la cobertura social legal, los cuales son, según algunos estudios, alrededor de medio millón de personas (Codina, Galín y otros, 1987).

Una primera observación al respecto es que no se debe confundir el sector de trabajadores por cuenta propia en la Argentina con el clásico sector informal de América Latina. En el caso argentino un tercio de estos trabajadores se desempeñan en oficios, aproximadamente otro tercio son comerciantes, casi una décima parte realizan actividades técnico-profesionales, y algo menos de una cuarta parte tienen ocupaciones no calificadas en la construcción, en el servicio doméstico o se desempeñan en actividades informales marginales (vendedores ambulantes, botelleros, cirujas, etc.).

La inserción ocupacional de los jóvenes

Al considerar la situación de los jóvenes se puede preguntar si la mejora en el nivel educativo ha representado una mejoría ocupacional o se ha producido un proceso de devaluación de credenciales. Si se observa a las personas con estudios primarios incompletos como máximo, y se las compara con las de mayor edad, su distribución en la estructura de ocupaciones en la población villera es bastante semejante en los grupos de menor edad y en los mayores, pese a que los más jóvenes tienen una proporción menor de personas carentes de toda instrucción. En cambio, si se los compara con los de la misma edad pero que han alcanzado estudios primarios completos como mínimo, las diferencias porcentuales en la inserción en las mismas ocupaciones se amplían en las más jóvenes en el caso de las mujeres, no así en el de los hombres.

Si se cambia el ángulo, y se observa la proporción de personas con primaria completa o más en las distintas ocupaciones, tanto en los TCP de la PEA total como en la población villera, según grupo de edad se pueden sacar algunas conclusiones interesantes. En los trabajadores por cuenta propia, cuanto más jóvenes son los trabajadores más tienden a saturarse las ocupaciones que exigen un mínimo de calificación con personas con estudios formales primarios completos. Se puede observar claramente que en todos los grupos de edad menos el de 60 años o más, insignificante desde el punto de vista numérico, el nivel de primaria completa o más es necesario para desempeñar tareas técnico-profesionales y tiende a saturar la categoría de cuasi-formales, integrada por comerciantes y otras ocupaciones similares, y en el grupo de 20 a 29 la de oficios. Cada vez más el único lugar de inserción para aquellos que tienen solamente primaria incompleta son las ocupaciones no calificadas en la construcción, el servicio doméstico y las ocupaciones marginales. Cuando se observa la población residente en áreas marginales, la variedad de ocupaciones presenta un perfil achatado, donde existen muy pocas ocupaciones de niveles medios y altos; al observar los porcentajes de personas con primaria completa o más en cada ocupación y grupo de edad, en la población masculina, si bien aumenta el porcentaje con más educación en todas las ocupaciones en las generaciones más jóvenes, no aparecen diferencias de gran significación entre las proporciones de personas con primaria completa en las ocupaciones de mayor y menor jerarquía; en las mujeres, en cambio, es claro que tienden a saturarse las ocupa-

ciones más calificadas, y la única que tiene una proporción menor de personas con estudios primarios completos o más que el total es el servicio doméstico. Ser joven, mujer y no haber alcanzado a completar los estudios primarios reduce las posibilidades de inserción ocupacional a las ocupaciones de menor calificación y remuneración.

Con respecto al desempleo, el grupo más joven en el mercado de trabajo, los menores de 20 años tienen grandes dificultades para insertarse en dicho mercado, son históricamente los que tienen tasas más altas de desocupación, 17.8% en la onda analizada de la EPH, en comparación con 7.4% de los de 20 a 30 años.* Todo lo visto anteriormente hace que ese grupo de los menores de 20 años sea el más problemático desde el punto de vista de la inserción en el mercado de trabajo.

Otro aspecto a tenerse en cuenta en cuanto a la inserción ocupacional de los jóvenes es que los mayores de 30 años tienen una mayor propensión a ser cuentapropistas que los menores de esa edad, desempeñándose los jóvenes que logran serlo en tareas marginales que suponen menores ingresos. Pareciera que para insertarse como cuentapropista con ingresos similares a los asalariados es necesario un mínimo de experiencia. Si se tienen en cuenta que el trabajo por cuenta propia es una estrategia alternativa de inserción en un mercado en crisis, esta es una limitación importante para los jóvenes.

La relación entre niveles educativos e ingreso

Luego de haber descrito la situación de los jóvenes carenciados educativamente y de menores ingresos, se puede formular el interrogante sobre la relación entre ambas variables en el total de la población sin distinción de edad, o sea, lo que implica ocupacionalmente el tener esos bajos niveles educativos, en un país de treinta millones de habitantes que tiene más de 900.000 estudiantes en la enseñanza superior. Parece relevante entonces investigar el ingreso medio por hora en cada nivel educativo de varones y mujeres, cuenta propia y asalariados del total de la PEA de Capital Federal y Gran Buenos Aires. El ingreso medio por nivel educativo permite una aproximación

* La tendencia a mayores tasas de desocupación del grupo de 15 a 19 años ha continuado hasta la actualidad; en la última onda de mayo 1988, se registró el 19.9%. (Indec, *Información de prensa; encuesta permanente de hogares*, mayo 1988).

al rendimiento de los distintos niveles educativos en el mercado de trabajo, con la reserva de que se trata de ingresos de bolsillo, a los que se agregan en el caso de la mayoría de los asalariados las contribuciones sociales descontadas previamente. Se puede observar que como era dable esperar existe una asociación positiva entre niveles educativos e ingresos, y también que en los varones los ingresos medios de cada nivel educativo son muy semejantes entre TCP y asalariados, no así en las mujeres, donde los niveles educativos medios y bajos tienen un rendimiento muy inferior en el trabajo por cuenta propia que en las ocupaciones asalariadas. La influencia del servicio doméstico en ello es importante, ya que un 29.1% de las mujeres TCP se desempeñan en él. Es claro que ser mujer y sólo haber alcanzado estudios primarios incompletos implica los menores niveles de remuneración del total de la fuerza de trabajo (Gallart y Moreno, 1987).

Lo anterior se refuerza, al analizar la población residente en áreas urbanas marginales y observar los ingresos de las personas con diversos niveles educativos, el hecho de haber alcanzado como máximo estudios primarios incompletos discrimina más en el caso de las mujeres que en el de los hombres, las diferencias porcentuales son más acusadas para la relación entre los niveles más deficitarios de educación y los menores ingresos en el caso de la población femenina que en el de la masculina. Podemos decir entonces que se da una relación entre nivel educativo y nivel de ingreso con características diferenciales entre varones y mujeres, ya que en la población femenina las carencias educativas son más determinantes. Esta visión de la relación entre educación e ingresos para la población en general complementa y amplía lo observado en los jóvenes, las carencias educativas se reflejan en los niveles de ingresos y esta relación es más acusada en las mujeres que en los hombres.

Conclusiones

Es conveniente aclarar que los comentarios que incluimos a continuación están hechos desde el punto de vista de la articulación entre la educación y el empleo como punto de cruce del sistema educativo con el mercado de trabajo; dejamos constancia que este es sólo uno de los aspectos de la complicada imbricación del sistema educativo con la estructura ocupacional, y por ende de la compleja relación entre la educación y el mundo del trabajo.

Sólo hemos querido analizar y comentar algunos aspectos parciales de la información utilizada en proyectos más amplios, pero que pueden iluminar el tema de la juventud, la educación y el mercado de trabajo. Esta información está obviamente limitada a las poblaciones objeto de las investigaciones citadas, la PEA de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires y los cuentapropistas en particular, y la población villera, que señalan aspectos parciales pero significativos de la articulación entre educación y empleo.

Centrando la atención en los jóvenes más carenciados educativamente, el análisis mostró dos grupos que merecen especial atención: aquellos que ingresan tempranamente en el mercado de trabajo y los habitantes de áreas urbanas marginales, en ambos casos tasas relativamente altas de niveles educativos muy bajos se unen a situaciones ocupacionales problemáticas, y son ambos indicadores de situaciones más amplias de marginación. Es importante dar cuenta que ambas categorías de jóvenes — los que entran tempranamente en el mercado de trabajo y los habitantes de las villas — no son excluyentes, ya que en las villas de emergencia existe una alta proporción de trabajadores muy jóvenes.

Las jóvenes mujeres que sólo han alcanzado los niveles mínimos de educación son más discriminadas que los varones en el mercado de trabajo y perciben menores ingresos. Este es otro grupo que merece atención diferencial.

En términos de la inserción ocupacional, los jóvenes en general, y más aún aquellos que sólo han concurrido pocos años a la escuela tienen posibilidades limitadas de trabajar por cuenta propia y cuando lo hacen es en las actividades más cercanas al sector informal.

Cuando se considera la población villera, es claro que ésta accede sólo a los segmentos inferiores del espectro de ocupaciones urbanas. Este acceso limitado forma parte de la estructura de marginación de esta población en un conjunto de indicadores sociales (vivienda, educación, salud). Si centramos la atención en los jóvenes, vemos que la marginalidad educativa tiene claras consecuencias ocupacionales sobre todo en las mujeres.

Finalmente, en general, puede decirse que el aumento del nivel educativo promedio en las personas más jóvenes no ha mejorado significativamente sus posibilidades ocupacionales, sino que más bien, por un efecto de devaluación de credenciales, produce un fenómeno de aumento y saturación de los niveles educativos mayores en las ocupaciones relativamente más valoradas.

En términos teóricos, parecería existir una mayor tendencia a la devaluación de credenciales entre las mujeres que entre los hombres y en ambos casos el acceso a un mercado de trabajo segmentado por parte de los habitantes de las villas, al menos en cuanto a segmentación ocupacional se refiere. La discriminación del nivel educativo con respecto a la inserción ocupacional parece afectar más a las mujeres que a los varones en esa población.

Lo señalado en este apartado en cuanto a grupos prioritarios, carencias educativas y dificultades de inserción ocupacional es lo que fundamenta las propuestas que se presentan a continuación.

Consecuencias para las políticas públicas

Para plantear algunas propuestas a discutir sobre políticas públicas a la luz de las consideraciones anteriores, hemos preferido situarnos en un contexto realista de la crisis de nuestras economías y los escasos recursos presupuestarios, lo que hace aún más candente el tema de la selección de prioridades tanto educativas como de capacitación laboral. Somos conscientes que, al lado de la gravedad de la problemática sugerida por las páginas anteriores, las propuestas son modestas y limitadas.

Políticas educativas

- Sería importante centrar la investigación educativa y las políticas de educación primaria en la recuperación del sector de la población de edad escolar que abandona la escuela sin haber adquirido las habilidades básicas de lecto-escritura y aritmética aplicada. Esto implica al menos replantear el problema de la calidad de la educación y también el privilegiar la cobertura de ese sector antes que la mayor expansión de la matrícula en los niveles medios y superiores.
- También es prioritaria la instrumentación de la educación del adulto y la capacitación laboral para los adultos jóvenes en situación de déficit educativo. Conviene destacar la baja cobertura de la educación de adultos en la Argentina en relación a la población objetivo, y también el acceso relativamente mayor de las personas con mayo-

res niveles educativos a la educación no formal de los cursos de capacitación.*

- Con respecto a la transición del mundo de la escuela al mundo del trabajo, la necesidad de experiencia previa para acceder a los trabajos mejores, como sucede en el caso de los TCP, parece ser un serio obstáculo para los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo en un momento de restricción relativa de éste. La implementación de programas de estadías laborales y de capacitación para los más jóvenes y de menor nivel educativo parece necesaria.
- Con respecto al trabajo por cuenta propia, el reconocimiento de su existencia y de su diversidad interna por parte de las políticas de empleo sería muy importante en un momento en que el sector estructurado parece haber agotado su capacidad de expansión tanto por la crisis económica como por la innovación tecnológica.
- Urge la consideración prioritaria de la situación deficitaria estructural en todos los campos de subpoblaciones marginadas, como es el caso de la villera. Las políticas integradas en lo educativo, sanitario y laboral deben unirse al esfuerzo de superar la marginalidad ecológica.
- La consideración de los trabajadores más jóvenes con sus deficiencias educativas y su dificultad de inserción ocupacional merecen una especial atención de parte de las políticas educativas y de empleo.
- La situación de la mujer joven de los sectores populares, que ha conseguido un mayor acceso a la educación pero está discriminada en el mercado de trabajo, merece especial atención en las políticas de empleo. El hecho de buscar horarios más flexibles y la posibilidad de entrar y salir del mercado de trabajo con mayor frecuencia que los varones hace importante pensar en otras opciones que no sean el servicio doméstico y el trabajo en el domicilio, para los grupos menos favorecidos de mujeres jóvenes.

Finalmente, los contenidos de estas políticas sería conveniente que estuvieran basados en una investigación seria que analizara no sólo las limitaciones estructurales y las posibilidades de planificación, limi-

* La participación de las personas en los cursos de capacitación está directamente relacionada con el nivel educativo alcanzado: a mayor educación formal mayor tasa de participación en la educación no-formal (Gallart, 1988).

tación de recursos, interacción de las distintas esferas de la estructura social, etc., sino que también tomaran en cuenta las estrategias individuales y las posibilidades de efectos perversos que generan las políticas públicas cuando no toman en cuenta estas estrategias. El análisis de historias de vida de cuentapropistas que estamos realizando en la actualidad, así como el de las de mujeres de villas que encaremos en el futuro próximo, está dirigido a descubrir esas estrategias, sin el conocimiento de las cuales es muy difícil implementar políticas. Los datos cuantitativos presentados más arriba señalan el marco más amplio, y las condiciones iniciales de la generación de políticas, pero sin la consideración de la respuesta individual, grupal, sectorial y social, las políticas implementadas pueden estar destinadas al fracaso.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- CODINA, F.; GALIN, P. y otros. Administración del trabajo y empleo no registrado. En: *Economía no registrada*. Buenos Aires, Indec, 1987.
- GALLART, M. A. y MORENO, M. *Cuentapropismo y educación: una descripción de las características educativas y ocupacionales de los trabajadores por cuenta propia en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Cenep (mimeo), 1987.
- . *The diversification of the educational field: a case study of Argentina*. Paris, IIEP, 1988.
- Ministerio de Trabajo y Acción Social. Proyecto PNUD-OIT. Seminario sobre la Terciarización del Empleo en la Economía Argentina 1947-1980, Análisis Global. Buenos Aires, 12 al 15 de noviembre, 1985.

ENTRE LA EDUCACION Y LAS
PERSPECTIVAS DE TRABAJO: HACIA UNA
POLITICA NACIONAL DE LA MUJER JOVEN
EN EL PARAGUAY

Graziella Corvalán
Grupo de Estudios de la Mujer Paraguaya (GEMPA)
Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
Asunción — Paraguay

Introducción

El estado del conocimiento sobre la mujer recién iniciado en América Latina nos señala que existe todavía un difícil camino que recorrer para llegar a una caracterización de la misma de acuerdo a su propia realidad. Es aun más larga la trayectoria a seguir para conocer y comprender un sector menos explorado como lo es la mujer joven latinoamericana; especialmente el sector de mujeres jóvenes de 12 a 24 años en la presente década.*

Quizás no haya existido otra época como la que estamos viviendo, donde los cambios hayan sido tan bruscos, intensos y se hayan expandido con tanta rapidez. La profunda crisis económica en que está sumergida la región se ha puesto de manifiesto mas visiblemente en el empleo, la cesantía abierta, el aumento de las desigualdades, la pobreza y sobre todo en la ausencia de políticas públicas que se dirijan a la mujer específicamente. Las brechas ya existentes entre los sectores dominantes y aquellos mas desfavorecidos se hicieron más profundas.

* El tipo de estadística con que se dispone nos obligó a trabajar con dos intervalos de 12 a 19 y de 20 a 24 años de edad, en términos de la población económicamente activa (PEA).

Entre los más marginados se encuentran las mujeres, las que tradicionalmente han venido enfrentando discriminaciones políticas, sociales y económicas y más intensamente en el sector del mercado de trabajo.

En el Paraguay, la reflexión sobre la mujer es muy reciente; y poco conocida aun es la mujer joven. La mayoría de las referencias giran en torno a opiniones de gente que "trabaja" con ellas, o a lo más, opiniones sobre ellas mismas vertidas en diarios o revistas. La mujer joven sigue las mismas pautas de invisibilidad en las estadísticas, estudios e información en general que ha caracterizado el conocimiento de la condición femenina en Paraguay y en otras sociedades. La diferencia ahora es que existe un esfuerzo, cada vez mayor, para aumentar y profundizar el conocimiento de la mujer y todavía es escaso el margen otorgado al estudio específico de la mujer joven paraguaya, en términos de sus oportunidades educativas y las consiguientes perspectivas de inserción y permanencia en el mercado laboral.

Un aspecto importante de considerar con respecto a las condiciones de la mujer joven paraguaya está dado por la completa falta de garantías políticas. Sólo recientemente — no más de un par de años atrás en el sector urbano — la joven se va sacudiendo las riendas que el núcleo familiar le ha impuesto para su efectiva participación social y política. El miedo a lo que "pueda pasar" ha estado presente constantemente en el autoritarismo sin término en el Paraguay. La política partidaria ha tenido y determinado la acción de la juventud. Las posibilidades de participación son dadas a través del partido político gobernante, hasta tal punto que aun las concursantes de "misses" deben pertenecer al partido colorado para obtener el máximo galardón. El espacio de la joven se reducía a la enseñanza primaria y de párvulos; a la catequesis; a la vida familiar, social y de entretenimiento. Recién con los movimientos sociales de mujeres, estudiantes, obreros y campesinos, la mujer joven comenzó a ser un sector social visible, con atisbos de vida propia en el proceso de lo que Rivarola llama la "modernización segmentada", es decir, la existencia de un dualismo estructural, con una manifiesta desigualdad en la participación social de los beneficios del proceso de modernización (Rivarola, D., 1988).

Por consiguiente, el objetivo principal de estas páginas es tratar de caracterizar la relación existente entre el tipo y nivel de educación adquirida y las posibilidades de trabajo remunerado de un sector social comprendido principalmente entre los 12 y 24 años de edad. Dicha caracterización podrá servir de punto de partida para el gran desafío del presente: la formulación de una política pública nacional para la

juventud paraguaya, aun inexistente en la actualidad. Los pocos datos disponibles fueron un factor limitante de la cobertura que queríamos dar al estudio, pero la importancia del problema nos animó a esbozar algunas hipótesis iniciales del mismo. En base a datos obtenidos de los censos, estudios de caso, entrevistas periodísticas, etc. fuimos construyendo el tejido social de este sector de la población. El foco está puesto evidentemente en la joven de estratos más populares y del sector rural.

Consideramos que el tema de los menores trabajadores de la calle como integrantes del sector informal de la economía es un tema que — por la edad de la gran mayoría — debería ser parte de nuestro perfil. Sin embargo, dada la especificidad y extensión del estudio que nos ocupa en estas páginas no podremos incluirlos en esta presentación.

Marco teórico

Para comprender la situación de la mujer en América Latina intentaremos diseñar un marco teórico donde pueda ser encuadrada para comprender la triple dimensión de la dominación y discriminación: género, clase y edad, y de allí tratar de explicar cómo estas dimensiones influyen en su participación en la educación y en el mercado de trabajo. A pesar del más espectacular y mayor impacto de los cambios ocurridos, como fue el ingreso masivo de la mujer al sistema educativo, y más recientemente al sector informal de la economía, la mujer no ha obtenido logros considerables en el ámbito sociocultural.

El concepto más inclusivo que nos interesa aquí es el de subordinación, el cual significa aquí las relaciones de género de la dominación del hombre y la subordinación de la mujer. El modelo de dominación de la mujer en los países en vías de desarrollo está constituido por el patriarcado como el elemento común con diferentes matices y características. Sin embargo aquí nos referiremos con mas énfasis al concepto de *dominación* que al de patriarcado, considerando que este último se refiere más a aspectos de relaciones individuales de subordinación de la mujer con respecto al poder del padre/marido/hermanos que a menudo son relaciones ascriptivas de género. En otras palabras, son formas específicas de dominación masculina. La idea de patriarcado es más estática y sugiere — en la mayoría de las veces — formas históricas y constantes de dominación del hombre sobre la mujer.

Tampoco implica todas las formas de dominación, ya que enfatiza las relaciones reproductivas de la mujer (Whitehead, s. f.).

El concepto subordinación implica el menor control de la mujer sobre los recursos económicos; marginalidad en el mercado de trabajo, menor participación en la toma de decisiones; menor autoridad que el hombre dentro del núcleo familiar y en la esfera pública; dependencia moral, psicológica, del comportamiento, etc.

Partimos del supuesto que la sociedad tradicional está conformada por un conglomerado de fuerzas que provienen principalmente de tres dimensiones que consideramos las bases fundamentales en cuanto a la condición de la mujer. Estas son la cultura, la economía y la ideología. En primer lugar enfatizamos la cultura y el bagaje de símbolos, valores y creencias de que la misma es y ha sido portadora por siglos de tradición. En algunas sociedades, donde la irrupción de lo que llamamos "modernización" ha sido más tardía y más lenta, el sistema cultural se mantiene relativamente rígido en cuanto a los patrones de comportamiento. En otras, donde se han dado relaciones más íntimas con los centros de poder en un proceso de neocolonialismo la cultura ha sido, en cierto sentido, permeada por el conjunto valórico de dichos centros de poder. En uno como en otro caso, y por supuesto en medidas diferentes, el sistema cultural moldea, reafirma y convierte en acción los elementos provenientes de las otras dos dimensiones: la economía y la ideología a través del Estado y de los agentes internos y externos que las sostienen y refuerzan. Ambas, por su misma naturaleza, son factibles de cambio a relativamente corto y mediano plazo.

La ideología predominante conformará las características del sistema económico, a través de los medios de producción, el funcionamiento del mercado y las políticas públicas y privadas. Un aspecto importante de esta ideología tiene que ver, por ejemplo, con la participación — concepto tomado en su más amplia acepción — de la mujer en el sistema global. Aunque consideremos que la cultura es prioritaria en el análisis, no es cuestión de llegar a un determinismo sin contemplar cuestiones como por ejemplo el crecimiento y densidad poblacional y su directa consecuencia en la tenencia de la tierra.

Si bien la preocupación del Estado ha sido el desarrollo económico a través del proceso de modernización, éste no contempla los cambios en las relaciones de clase y menos aun de género, o los efectos contradictorios del proceso de desarrollo capitalista en el tra-

- a aquisição dos princípios científicos subjacentes a cada forma tecnológica específica do processo de trabalho em discussão;
- a aquisição dos códigos e das formas de comunicação específicas de cada esfera produtiva;
- a discussão das formas de participação na vida social e política, a partir da participação no processo produtivo" (Kuenzer, 1988:140).

Os conteúdos que encontram ressonância na vivência do estudante trabalhador representam instrumentos úteis para a compreensão da sua prática atual e importantes elementos para a revisão e transformação dessa prática.

Nesse caso, o estudo impulsionado por um motivo é orientado a uma finalidade consciente torna-se não apenas uma etapa que permeia o processo de formação do indivíduo, mas também uma modalidade de trabalho produtivo. Modalidade que o capacita no e para o processo de trabalho, articulando conhecimentos relevantes com habilidades requeridas para o desenvolvimento da sua consciência crítica, via apropriação ativa de conteúdos voltados à compreensão da sua condição de sujeito histórico produto e produtor de realidade.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- FRANCO, L. A. Educação e trabalho. *Revista ANDE*. São Paulo, 7(13), 1988.
- FURTADO, A. A crise energética mundial e o Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, (11) jan. 1985.
- KUENZER, A. *O trabalho como princípio educativo*. São Paulo, Cortez, 1988.
- LEONTIEV, A. N. *Actividad, conciencia y personalidad*. Buenos Aires, Ciencias del Hombre, 1978.
- MARX, K. Manuscritos económicos e filosóficos. In: FROMM, E. *Conceito marxista do homem*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- MARX, K. & ENGELS, F. *La ideología alemana*. Barcelona, Grijalbo, 1974.
- RUBINSTEIN, S. L. *Princípios de psicologia geral*. Lisboa, Estampa, 1977.
- SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, W. (org.), *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo, MacGraw-Hill, 1976.
- . Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *Revista ANDE*. São Paulo, 7(13), 1988.

13

O ENSINO BÁSICO NO BRASIL VISTO DO
ÂNGULO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Elba Siqueira de Sá Barretto
Fundação Carlos Chagas
São Paulo — Brasil

Introdução

A despeito da ampliação da cobertura do sistema de ensino no Brasil, o nível de escolarização da população brasileira continua extremamente baixo, apresentando o país um dos mais pobres desempenhos na área educacional, no continente.

O ensino fundamental — diferentemente do que ocorre em muitos países latino-americanos com menores índices de desenvolvimento — é o único pelo qual a grande maioria da população consegue passar e, assim mesmo, não pelas oito séries que o compõem. Dos que frequentavam a escola em 1985, 79% estavam no 1.º grau, 9,5% no 2.º grau e tão-somente 4,5% nos cursos superiores.*

A ampliação do ensino fundamental não se tem realizado a contento menos por falta de escolas propriamente ditas** e mais em fun-

* Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1986. Não se considerou para efeito deste cálculo o nível pré-escolar.

** O déficit de construções escolares concentra-se sobretudo no Nordeste e, em especial, nos bolsões de pobreza extrema, e, nas áreas metropolitanas muito adensadas, e é em parte compensado através de escolas na casa do professor em áreas rurais, multiplicação de turnos e redução do horário escolar nas zonas urbanas.

ção das sabidas dificuldades de funcionamento dos sistemas públicos de ensino a que se somam as condições precárias de vida de amplos contingentes da população.

Em 1980, o Censo Demográfico indicava que cerca de 1/3 da população em idade escolar estava fora da escola, 28% das pessoas com 15 anos e mais eram analfabetas ou tinham menos de um ano de estudo e 32% das crianças de 7 a 14 anos, portanto na faixa de escolaridade obrigatória, permaneciam analfabetas, analfabetismo esse encontrado inclusive entre as crianças que freqüentavam a escola. Quando, em 1986, o Programa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) aponta a existência de 20 milhões de analfabetos no país entre a população de 10 anos e mais, pode-se deduzir que a situação daqueles que se encontram no limiar da escolaridade não se alterou e que o sistema de ensino ainda não conseguiu assegurar sequer o domínio de um instrumental rudimentar de leitura e escrita aos segmentos majoritários.

Extremamente grave também é a concentração de matrículas do ensino fundamental nas séries iniciais. Em 1985, praticamente a metade delas (45,4% mais precisamente) estava entre as primeiras e segundas séries, e, depois de 17 anos de extensão legal da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, apenas 30% dos alunos que freqüentavam o ensino fundamental estavam matriculados entre as 5.^{as} e 8.^{as} séries, as que correspondem ao antigo ginásio (Unicamp, 1988:268).

Isso significa que as altas taxas de crescimento sustentadas pelo país por largo período de tempo foram obtidas a partir de uma população com índices elementares de instrução. Daí poder-se concluir, ao contrário do que proclamava o discurso desenvolvimentista de décadas anteriores, que o crescimento econômico, tal como ocorreu nos moldes brasileiros, prescindiu de maiores inversões na instrução de seu povo. Com esse perfil educacional, o Brasil, a despeito de ser considerado atualmente a 8.^a economia do mundo, constitui um dos grandes bolsões mundiais de analfabetismo e de baixa escolaridade.

De outro lado, o país investiu na qualificação de suas elites a tal ponto de poder contar com massa crítica capaz de lhe assegurar relativa autonomia em certas áreas de ponta, com base em um modelo extremamente seletivo de ensino, que contribuiu para forjar o esquema de sociedade excludente em que se amoldou no período autoritário.

Como pano de fundo desse quadro educacional estão a extrema concentração de riquezas e o mais iníquo padrão de distribuição de

renda do mundo segundo o qual, em 1983, metade da população se apropriava de 13,6% da renda do país, enquanto os 10% mais ricos retinham 46,2% dela (Jaguaribe, 1986). Esse perfil tem a ver com as características estruturais da sociedade brasileira, em virtude das quais, no dizer de Jaguaribe, uma minoria vive em condições equivalentes às de um adiantado país europeu, e, em torno de 60% da população, numa miserável economia de subsistência no campo, ou num terciário marginal nas cidades, em condições equivalentes às dos mais pobres países afro-asiáticos.

Dos quase 25 milhões de alunos matriculados no 1.^o grau em 1985, cerca de 88% provinham de escolas públicas (Anuário Estatístico, 1986). A iniciativa privada, voltada essencialmente para os segmentos sociais que podem assegurar retorno em relação aos seus investimentos, é extremamente restrita e não tem possibilidade de ampliar o atendimento educativo que vem realizando, e, muito freqüentemente, nem sequer se propõe a fazê-lo às próprias custas. As escolas comunitárias, por sua vez, e em particular as confessionais, que não ocultam uma velha disputa com o Estado no terreno da formação das consciências, tampouco dispõem, ao pleitearem subsídios públicos para a manutenção e expansão de sua atuação na área, de recursos materiais e humanos para atender à população na medida das suas necessidades. Isso sem contar que a Igreja tem optado, concomitantemente, por outras estratégias de convencimento que não as do ensino sistemático.

Assim sendo, ou a escola pública atende a população no seu conjunto ou esta não terá como estudar, dada a dimensão continental do país e as profundas limitações das outras agências em relação ao ensino da maioria. E mais do que isso: da própria expansão dos serviços públicos em geral nas últimas décadas, e não somente da educação, decorre uma contrapartida política. As camadas populares, usuárias preferenciais desses serviços, passam a reivindicá-los como um direito, e a pressionar o Estado no sentido de sua ampliação e melhoria.

A universalização do ensino fundamental, antes, pois, que uma proposição ligada basicamente ao crescimento econômico, passa a ser uma questão eminentemente política, uma vez que vem associada ao exercício pleno da cidadania e se fundamenta nos anseios da nação por uma democracia não-formal. Esta só tem condições de viabilizar-se a partir de uma base social minimamente igualitária, cuja construção depende grandemente da participação do Estado e do aprofundamento de seu compromisso com os interesses da maioria da população.

Se às portas do ano 2000 estamos às voltas com questões tão primárias como a universalização do ensino fundamental, a primeira questão que se coloca é a necessidade de rearticulação do Estado, no sentido de que a prioridade ao ensino básico, tantas vezes proclamada, seja efetivamente viabilizada.

Principais tónicas das políticas durante o período autoritário

No período do autoritarismo o Estado brasileiro passou por grande expansão, modernizou-se e tecnificou-se, seja através da criação e ampliação das empresas estatais, seja da extensão e complexificação da máquina dos serviços públicos, chegando mesmo a assumir, sob vários aspectos, feição dos Estados modernos de capitalismo avançado.

Não obstante, o padrão de intervenção do Estado nas áreas sociais, longe de atingir as dimensões e as áreas cobertas nesses países, caracterizou-se pela incapacidade de compensar os efeitos perversos do modelo econômico adotado, efeitos esses que o estilo excluyente de governo autoritário tendeu a agravar.

Ocupando papel secundário nas políticas governamentais, as políticas sociais figuram como caudatárias do desenvolvimento econômico e terminam por beneficiar sobretudo as classes médias e alguns segmentos dos trabalhadores assalariados que, incorporados de forma subordinada ao projeto hegemônico, ofereceram sustentação política ao governo.

De qualquer sorte, os serviços públicos se ampliaram e tornaram-se muito mais complexos no período, como ocorreu na área da educação, e, no sistema de proteção social do trabalhador, através da sua unificação e expansão. Nesse último caso, e certamente o mais efetivo em termos das políticas sociais, essa expansão pode ser entendida mais em decorrência da necessidade de ordenação, pelo Estado, do montante de rendimentos disponíveis, dado o seu aumento inusitado em função da constituição de uma massa assalariada urbana de grandes proporções, e menos como resultado de características inerentes ao próprio modelo autoritário-burocrático de governo (Draibe, 1987).

Vários fatores concorrem para o reduzido alcance das políticas sociais.

De acordo com Fagnani (1987), um deles é a sua extrema centralização ao nível federal, impedindo as instâncias que tradicionalmente

se ocupam desses serviços de participarem do processo de eleição das questões para as quais os serviços públicos devem dar resposta, bem como restringindo-lhes em demasia a esfera de autonomia na implementação da proposta. Outra característica das políticas, que corrobora como fator impeditivo da sua baixa efetividade, é a tendência à privatização que elas apresentam, o que termina por beneficiar sobretudo os mediadores entre a população e o Estado, ou seja, os prestadores de serviços, sendo reduzida a proporção da população atendida nesse modelo, e insuficiente, no mais das vezes, o atendimento prestado.

E, por sua vez, a inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas sociais determina que elas não logrem uma melhor redistribuição de benefícios ao conjunto da população. Em primeiro lugar, o montante de recursos a elas destinado é irrisório face ao que é alocado em outras áreas. Para as políticas que dependem do orçamento fiscal, como a educação, saúde pública, transporte coletivo e suplementação alimentar, a alocação global de recursos durante o período autoritário foi, no seu conjunto, muito pequena, tendo sido essas áreas muito penalizadas. O avanço da intervenção estatal ocorreu particularmente nos setores financiados por mecanismos autônomos em relação ao orçamento fiscal, calcados na contribuição dos assalariados; mas aí a lógica que informou a implantação das políticas foi a da rentabilidade dos investimentos, antes que a das carências da população.

Enquanto os planos dos governos anteriores a 1964 basearam-se grandemente na projeção do crescimento da população em idade escolar, e, essencialmente, fizeram corresponder recursos que propiciaram crescimento das matrículas superior ao ritmo de crescimento da população, com vistas à superação do déficit escolar, as orientações subsequentes partem para valorizar a racionalização e modernização administrativa dos sistemas escolares, bem como a melhoria da qualidade do ensino. Dando por suposto que o grande esforço quantitativo de expansão escolar já havia sido realizado, passam a priorizar a intervenção interna no sistema escolar como fundamental para a correção das graves distorções, tratadas em termos da evasão e repetência nas redes de ensino, em especial a partir dos anos 70.

A expansão relativamente baixa das matrículas nas séries iniciais nos anos 60, após a mudança de regime, não foi devido a um negligenciamento dos militares em relação à área, mas a um redirecionamento dos recursos para a expansão dos níveis mais altos do ensino, aqueles que atendiam às pressões dos grupos com maior poder de

barganha na sociedade e que também demandavam maiores empenhos financeiros*.

O mesmo padrão de investimentos pode ser observado na década de 70, sendo que a concentração de recursos na esfera federal no período comprometerá ainda mais os investimentos do país na escola básica.

Duplicada a extensão do ensino fundamental de quatro para oito anos em 1971, nem por isso as diferenças de oportunidades de escolarização da população na faixa compulsória dos sete aos 14 anos tenderam a amenizar-se. A despeito do objetivo declarado de universalizar progressivamente o ensino de 1.º grau, a maioria das intervenções propostas pelo governo refere-se à melhoria da qualidade do ensino existente.

Tal como concebida no período, a melhoria da qualidade do ensino é traduzida em termos de investimento na tecnologia educacional, que passa a ser central na discriminação de estratégias, programas e projetos. São propostas reformulações de propostas curriculares, incentivado o desenvolvimento de novas metodologias e do sistema de informações educacionais.

Como parte das intervenções de ordem qualitativa no sistema, a reformulação curricular do ensino de 1.º grau foi desencadeada nas diferentes unidades da federação a partir de diretrizes emanadas do Ministério da Educação e, como meta, ela foi formalmente cumprida. O exame das orientações curriculares produzidas, de orientação comportamentalista mesclada a tendências cognitivistas, mostra, no entanto, que a consideração das características sócio-culturais da clientela e das condições de trabalho na escola, como dado importante na seleção de objetivos e dosagem de conteúdos, parece não ter sido objeto de preocupação dominante nessas propostas. Sob uma pretensa flexibilidade que permite adaptações às condições locais e regionais, bem como às diferenças individuais dos alunos, as propostas curriculares

omitem-se sistematicamente quanto a um tratamento mais dirigido às questões afetas aos graves estrangulamentos do ensino básico. Dão margem assim a que os padrões de desempenho apresentados pela maioria dos alunos sejam tratados apenas da perspectiva individual e vistos freqüentemente como desvios, anomalias, e não como a regra geral, uma vez que os aspectos sociais, culturais e os relativos ao próprio modo de operar da escola, incidindo sobre o fracasso escolar, não são convenientemente abordados.

Na linha de produção de "novas metodologias" incentiva-se a elaboração de "pacotes" ou módulos de materiais instrucionais. Contando com a colaboração de especialistas na sua produção, pretende-se com esses pacotes, que incluem instruções detalhadas acerca da sua utilização, minimizar as falhas do professor, via de regra mal preparado, assegurando destarte um bom padrão de qualidade ao ensino de massa. Para o início da escolarização esses "pacotes" ou programas tendem a assumir características de educação compensatória, dada a preocupação de fazer chegar a clientela dita carente aos padrões de desempenho escolar da classe média.

O impacto da larga difusão de alguns desses "pacotes" pelas redes públicas de ensino do país, em especial das regiões subdesenvolvidas, nunca foi, porém, avaliado extensa e sistematicamente.

De outra parte, estudos têm indicado que os projetos voltados para o aperfeiçoamento curricular ao nível de primeiro grau pecaram, na sua maioria, pela falta de continuidade. Em muitos deles faltou clareza também na definição do que se queria que o aluno aprendesse, do quanto deveria aprender, bem como não se avaliou o que ele conseguiu aprender.

Assim se sucederam projetos, uns após outros, com ênfases e abordagens distintas ou reiterativas, embora as próprias agências públicas por eles responsáveis nem sempre tivessem obtido indicações mais claras a respeito dos resultados a que conduziram.

Em sistemas educacionais que cobrem áreas muito pobres e que são, eles próprios, carentes de toda sorte de recursos materiais, humanos e administrativos, as intervenções visando a melhoria da qualidade de ensino, mesmo quando chegam a atingir formalmente todas as metas previstas, têm-se mostrado praticamente inócuas.

Por outro lado, em sistemas formalmente homogêneos a qualidade do ensino se altera para menos junto aos grupos menos favorecidos social e economicamente, não substancialmente em função das

* De acordo com Fletcher (1983: 346 e segs.), entre 1964 e 1970, enquanto a matrícula nos quatro anos do curso primário crescia em proporções razoáveis, embora não particularmente auspiciosas, as séries iniciais cresceram apenas a 2,1% ao ano, a mais baixa taxa desde o período do Estado Novo (1937-1945). A matrícula no curso primário aumentou apenas 31%, no secundário cresceu em 116% e na universidade em 206%. Isso ocorreu a despeito do custo aluno ser muito mais alto nos níveis mais elevados (1 aluno no curso secundário equivalia a 5 no primário e 1 na universidade a 42 no primário).

características da clientela, como se tem costumado apregoar, nem tampouco por conta da atuação pedagógica propriamente dita. É que, a despeito de não haver uma intenção maquiavélica do sistema, as condições de trabalho nas escolas que atendem essas camadas da população tendem a ser sensivelmente mais precárias. Os professores aí costumam faltar mais; tirar mais licença para tratamento de saúde; as classes costumam ter maior número de alunos; os materiais de trabalho, mais escassos ou ausentes; o corpo de especialistas menos estável.

As medidas voltadas para a melhoria interna da rede escolar tendem a reforçar o quadro de técnicos e especialistas dos níveis centrais e intermediários dos sistemas de ensino. A análise de custos de alguns desses projetos e programas tem demonstrado que a maior parte do montante a eles destinado é consumida com complementação salarial e, em particular, do pessoal mediador, encarregado da implementação da proposta.*

Enquanto as medidas destinadas à expansão da oferta de vagas atingem diretamente a clientela, os projetos que visam o aumento da produtividade interna do sistema, atuando preferencialmente sobre os profissionais da rede escolar, até agora têm demonstrado reduzida capacidade de reverter o quadro de desempenho do aluno. Tão remotos parecem ser os seus efeitos que a supressão da maioria desses programas praticamente em nada chega a afetar o aluno.

Comparando o desempenho do ensino de 1.º grau entre as décadas de 70 e 80 constata-se um aumento da sua eficiência interna, dado que a probabilidade de um adolescente de 15 anos completar oito anos de escolaridade regular em qualquer período da sua vida aumentou de 30% para 42% (Willadino, 1984). Todavia esse ganho em relação ao aumento da escolarização beneficiou sobretudo aqueles segmentos da população que, tendo condição de ultrapassar a barreira da passagem da 1.ª para a 2.ª série, que determina a grande triagem social no 1.º grau, lograram maiores oportunidades de prosseguir os estudos após a 4.ª série.

Considerando que a extensão da escolaridade básica de quatro para oito anos havia, ao final dos anos 70, terminado por agravar as condições de atendimento às séries iniciais (Barreto, 1988), o aumento

* Esse índice esteve entre 50% e 90% nas ações da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais desenvolvidas entre 1971-1980, segundo estudo efetuado pela Fundação João Pinheiro, *Estudo de política social em Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1981, v. 2.

da probabilidade de conclusão de oito anos de estudos deve ser reputado antes à ampliação do número de classes correspondentes às 5.ª a 8.ª séries e à eliminação dos exames que dificultavam a passagem da 4.ª série para a seguinte, do que a ênfase à melhoria da qualidade do ensino.

Essa tendência de intervenção das políticas públicas não se alterou na maior parte dos seus aspectos fundamentais, durante os anos 80, a despeito do desmonte do regime autoritário e da ascensão de um governo de transição democrática. Relatório recente do Banco Mundial sobre os programas de intervenção no ensino fundamental no Nordeste brasileiro indica igualmente que a maior parte dos recursos a eles destinados têm sido consumidos pela própria máquina burocrática do Estado, sendo irrisória a proporção dos benefícios que conseguem chegar aos verdadeiros destinatários.

Se as estratégias de melhoria da qualidade do ensino não têm contribuído significativamente para as finalidades a que se destinam, elas têm recebido o apoio dos funcionários do próprio Estado, que, tal como indica Offe (Lenhardt e Offe, 1984), tendem a diligenciar no sentido de expandir essas formas de atuação, visando preservar e ampliar as vantagens auferidas e contribuindo assim para o crescimento endógeno da máquina pública. A partir daí podem concorrer para a legitimação política das iniciativas dessa natureza, a despeito dos poucos ganhos efetivos junto à população.

De outra parte, convém não esquecer que as intervenções via qualidade do ensino, pelo menos tal como vêm sendo equacionadas, são menos dispendiosas quando comparadas com os requerimentos em infra-estrutura, e, assim sendo, podem facilitar a liberação de recursos do Estado para outras áreas.

Tendências atuais da educação básica na política pública

Nos anos 80, as modificações das relações na sociedade e inclusive dentro do próprio Estado, em função das alterações provocadas pelo modelo econômico, pressionaram-no a substituir as práticas repressivas por políticas com forte acento cooptador, que tendem a difundir-se à medida que começam a evidenciar-se os sinais de esgotamento do modelo. O Estado é também mais pressionado a negociar com entidades corporativas, cujo poder de barganha aumenta em função dos novos níveis de organização alcançados pelos trabalhadores e

possibilitados, contraditoriamente, pela própria internacionalização da economia do país. Até no seu próprio interior as organizações corporativas ganham força, como é o caso dos movimentos de professores, que se aliam, por sua vez, aos dos funcionários, pressionando por melhores salários e condições de trabalho.

A tônica da nova ordem institucional que, então, se anuncia com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte é a de assegurar ao cidadão a proteção dos direitos individuais e a cobertura das suas necessidades básicas através dos serviços essenciais que lhe devem ser oferecidos. Ela vem associada à proposta de descentralização de recursos e de responsabilidades que culmina com o fortalecimento do federalismo.

A grande expansão do Estado no Brasil, que acompanhou e foi a um tempo responsável pelo enorme crescimento da economia no país, encontra porém os seus limites. Com a queda brutal da arrecadação que se verifica entre as décadas de 70 e 80, e sem maiores possibilidades de expandir as fontes fiscais, o Estado passa a perder crescentemente a capacidade de programar e implementar de maneira consistente as políticas públicas.

Na grave crise de legitimidade pela qual passa o governo, move-se o Estado, fortemente comprimido pelas pressões do Fundo Monetário Internacional, relativas ao pagamento da dívida externa, que insistem no corte drástico dos gastos públicos; pela insistência dos grupos empresariais em manter subsídios públicos para os diferentes setores da economia, inclusive para aqueles serviços dos quais se ocupam majoritariamente os setores públicos. Pressionam-no também e, sobretudo, os compromissos com as políticas sociais, de resto bastante avolumados com a nova Constituição.

Para fazer frente aos gastos públicos torna-se imprescindível a mudança na estrutura de tributação, bem como a revisão do papel das muitas empresas estatais. Do contrário faltarão recursos para as políticas sociais.

Mas a crise não é tão-somente tributária. Torna-se imprescindível um rearranjo dos interesses dos diferentes grupos e classes sociais que possibilite não apenas a retomada do crescimento econômico em bases mais dinâmicas, mas o acionamento de medidas efetivas que conduzam ao resgate da imensa dívida social para com a maioria da população, com a garantia de condições de vida mais satisfatórias para o conjunto.

Na área da educação, o grande debate travado por ocasião da Constituinte girou em torno da maior alocação de recursos orçamentários para o ensino e do repasse de subsídios públicos às escolas privadas. Se foi possível cercear parcialmente tais repasses, ainda restaram na lei aberturas suficientes para um modelo de ensino mais elitista, de caráter privado, contando com a contribuição decidida do próprio Estado.

No caso específico do 1.º grau, outra questão colocada foi a da sua municipalização.

Curioso é que a temática da universalização do ensino fundamental não tenha emergido com força no discurso político. Essa falta de visibilidade da absurda defasagem educacional em que se encontra o país talvez se deva menos ao fato de que os reclamos por mais e melhor educação sejam consensuais do que pela razão de que a universalização da escolaridade básica não se coloca como problema para os segmentos sociais formadores de opinião, exatamente aqueles que detêm os mais altos níveis de instrução.

A preocupação com a municipalização desloca a questão central: a do atendimento, pelo Estado, às classes majoritárias, para a questão local, que é periférica em termos de um projeto educativo com conotação igualitária, mas que certamente terá reflexos diretos nos serviços prestados ao conjunto da população, para os quais não se tem atendido devidamente.

Ao contrário de todas as constituições anteriores, que atribuíam aos estados e municípios a responsabilidade pelo ensino básico, esta tende a privilegiar apenas estes últimos como instâncias responsáveis diretamente pelos serviços básicos de saúde e educação, embora no capítulo que se refere especificamente à educação e ao ensino o espírito que prevaleça seja o da responsabilidade das diferentes instâncias de poder.

A despeito de não se apresentar explicitada na nova Carta, a proposta de municipalização do ensino básico paira sobre a lei maior que deverá regulamentar o sistema de ensino no país, como uma possibilidade muito presente, dado que há, no quadro político nacional, forte consenso sobre a necessidade de descentralizar as verbas e os serviços públicos.

Entre as opiniões dos segmentos ligados ao ensino, os argumentos mais freqüentemente evocados pelos defensores da municipalização são os da proximidade da administração municipal em relação às

reivindicações da população, permitindo maior participação popular, e o da maior racionalidade administrativa face às dificuldades decorrentes do gigantismo dos sistemas estaduais de ensino.

Os cientistas políticos identificados com as tendências progressistas levantam também uma série de argumentos a favor da descentralização, que levam direta ou indiretamente a reforçar as propostas de municipalização. Enquanto justificativa de natureza social, consideram que, quanto mais baixo o nível de renda e cultural da família, tanto maior a dependência das condições de vida localmente oferecidas.

Do ponto de vista político, renovam o argumento da criação de maiores condições de participação popular, uma vez que a descentralização dota de sentido a atuação dos novos sujeitos sociais, criando interlocutores novos para os seus movimentos e favorecendo o seu crescimento e a sua capacidade de mobilização. Apontam também para a possibilidade de desmontar a parceria do Estado com os grandes interesses econômicos, favorecendo esquemas alternativos, com parceiros menores através do acréscimo de novos sócios. Sustentam ainda que a descentralização tende a revalorizar o espaço ocupado pelos funcionários que atuam na periferia do sistema, permitindo a entrada, dentro do Estado, das organizações dos próprios funcionários (Martins, 1988).

A verdade é que o processo de ampliação da transferência das responsabilidades educacionais aos municípios já está de fato instalado na sociedade brasileira, seja via atuação do poder central, seja através das orientações assumidas pelos governos estaduais, que vêm propondo repasses ou experimentando novas formas de parceria com os municípios, com vista à manutenção do sistema de ensino.

Se a vez e a hora dos municípios está chegando para a educação, nada mais justo do que recolocar nesse contexto a questão primeira posta para o atendimento à população: a da universalização do ensino fundamental. Terão os municípios condições de realizá-la, assumindo integralmente os encargos do 1.º grau, ainda que com repasses dos estados e da federação?

Considerando as enormes e crônicas carências detectadas no país e as grandes discrepâncias de atendimento entre as diferentes regiões, entre as áreas rurais e urbanas, e mesmo entre as atuais redes municipais e estaduais de ensino, tudo indica que nenhuma das instâncias administrativas logrará sozinha assegurar a escolaridade de oito anos ao conjunto da população. Os municípios, na sua maioria, mesmo com

uma reforma tributária, não disporão dos recursos financeiros necessários à criação e manutenção de um sistema escolar que abrigue, ao longo das oito séries, a quase totalidade da população do país na faixa etária que corresponde à da educação compulsória, que é a parcela que frequenta a escola pública. A prática de repasse de recursos para outras instâncias tem demonstrado ademais, e sobejamente, que só alimenta dependência quando a instância que os recebe não tem capacidade de gerar parcela considerável da sua própria receita.

Falta ainda à maior parte dos municípios capacidade gerencial, que deve ser criada, mas que não emergirá da noite para o dia, como seria necessário para atender aos adeptos de uma municipalização radical do ensino básico.

A grande maioria dos municípios brasileiros também não dispõe de recursos humanos, não tem professores e, em particular, professores com formação universitária, nem tampouco administradores e técnicos qualificados para implementar o ensino básico de oito séries no país. A insuficiência de quadros não atinge apenas os municípios de pequeno e médio porte, mas também pode ocorrer até nas áreas mais densamente povoadas quando a questão passa a ser dimensionada apenas em termos locais. O rápido crescimento e a alta concentração da população de baixa renda nas áreas metropolitanas têm elevado a escalas até então desconhecidas as carências nas áreas sociais. O menosprezo por esse aspecto no repasse de encargos aos municípios poderá redundar em queda imediata da qualidade do ensino, já tão combalida no país.

A guisa de exemplo, vale mencionar o caso paulista. Com o crescimento inusitado da área metropolitana de São Paulo, o provimento de vagas das escolas da capital mantidas pela rede estadual, que representam 3/4 da oferta pública de ensino na cidade, vem sendo há alguns anos feito com pessoal do interior do Estado.

Assim sendo, a ampliação dos encargos da educação básica aos municípios deverá levar em conta as reais possibilidades daqueles que podem oferecer atendimento igual ou melhor do que o ofertado pelos estados. O exame do modo aleatório pelo qual essa passagem vem-se realizando recentemente faz-nos levantar algumas questões de fundo e trazer indicações relativas ao estabelecimento de condições básicas, capazes de assegurar a unidade e a qualidade dos sistemas públicos de ensino.

Em primeiro lugar, é importante distinguir, no bojo desse processo, diferentes projetos ou interesses políticos.

Os segmentos conservadores que fazem parte do governo central, com a perspectiva de perder o poder nos estados em função das eleições para governador em 1982, ampliam o repasse de recursos diretamente aos municípios. E o fazem em tais proporções, na busca de apoio aos próprios interesses de que são representantes, que, no dizer de Velloso (1987), o processo tende a configurar-se nos estados como verdadeira intervenção branca. É a municipalização "monitorada", que tem sido a tônica da política educacional conferida pelo Ministério da Educação nestes últimos anos. Nela casam-se perfeitamente certos interesses da tecnoburocracia moderna aos da mais arcaica oligarquia local, que se alimenta quase que exclusivamente da política de clientela, na perspectiva de confirmação do projeto liberal-conservador, que tende ao enfraquecimento do Estado e ao esfacelamento do corpo social.

Entretanto, nas unidades da federação, onde freqüentemente a composição dos governos tem sido mais representativa de setores mais amplos da população, as pressões para a municipalização do ensino têm sido muito grandes e emergido, muito freqüentemente, da própria máquina pública, que, em função dos segmentos diferenciados que abriga, é premida também no sentido contrário, de manter a sua própria rede de escolas.

Como os maiores responsáveis pela manutenção do ensino básico e em função da expansão da rede de escolas e dos demais serviços públicos, os estados têm quase a totalidade dos seus orçamentos comprometidos com o pagamento de funcionários, sendo que, entre as várias categorias, a dos ligados ao ensino constituem a mais numerosa, em virtude da natureza mesma do atendimento prestado.

Assolados pelos movimentos de reivindicação salarial freqüentes, que têm levado à paralisação das atividades escolares por largos períodos de tempo, chegando a constituir as greves mais longas do país, às voltas muitas vezes com a falta de controle de uma máquina desmesuradamente grande, que faz de algumas secretarias de educação umas das empresas maiores do mundo, e premiados pelos municípios, os estados têm, nos anos recentes, ensaiado a transferência de encargos educacionais das mais variadas formas.

Embora não haja informações sistemáticas a respeito de como essas transferências vêm-se processando nas diferentes unidades da federação, o que aparece com mais evidência é que o repasse dos serviços de apoio, tais como a merenda e as construções escolares, têm

sido mais bem aceitos pelos envolvidos nesse processo. Em particular no primeiro caso, tem-se logrado com relativo sucesso incorporar maior número de pequenos e médios parceiros e obter maior eficiência e adequação.

No repasse dos encargos educacionais propriamente ditos, as propostas passam pela municipalização do ensino rural, nas áreas onde ela ainda não ocorreu; pela municipalização das escolas das periferias urbanas; pela das quatro séries iniciais em todo o Estado; pela municipalização de todo o ensino de 1.º grau em regiões que congregam um certo número de municípios dispostos a assumir esses encargos. Podem passar ainda pela municipalização do 1.º grau completo em todo o Estado ou pela contenção do crescimento das redes estaduais para dar lugar à expansão das municipais.

Examinando as estratégias delineadas, preocupa o fato de que, na escala de prioridades estabelecidas, são as populações pobres e com menor poder de reivindicação aquelas que terão em primeira mão os seus serviços municipalizados. Pouco também se tem atentado para o fato de que, nessa divisão de encargos, tende-se a reforçar a participação dos municípios nas quatro séries iniciais e a dos estados nas quatro posteriores, o que representa um retrocesso face ao esforço histórico de integração das oito séries do 1.º grau, particularmente realizado pelas administrações estaduais.

De qualquer sorte, tem se esboçado as preocupações com a retomada da organicidade do processo de descentralização, que, de algum modo, deve passar pela valorização de um espaço que recupere a simbiose entre o central e o descentralizado.

Entre os municípios há os que, organizados a nível nacional, pressionam no sentido da municipalização completa dos serviços do 1.º grau, evidentemente acompanhada da necessária alocação de recursos. Outros encaram-na com muita cautela e, mesmo com reserva, insistem numa parceria em condições mais igualitárias com os estados e com uma assunção gradativa de responsabilidades.

Entre as três instâncias administrativas verifica-se uma disputa interna pela redistribuição de poder, e, conseqüentemente, de recursos. Quanto a esses últimos, é importante ter em mente que eles podem ser diferentemente alocados mas nem por isso aumentam em termos absolutos, o que é grave frente às demandas a atender e em particular, no caso dos municípios, quando se considera que a expansão do atendimento de zero a seis anos tem recaído sobretudo sobre eles. De outro

lado, a distribuição interna de poder nas diferentes instâncias tem girado entre os setores dirigentes, que abarcam a tecnoburocracia administrativa, sendo de todo incipientes os mecanismos que asseguram uma participação maior das camadas majoritárias na formulação e gestão da coisa pública.

No esforço caótico de descentralização que tem sido comandado pelas iniciativas oficiais, a incorporação de novos segmentos à prestação de serviços públicos, que pode apontar no sentido da democratização, está por agora ainda muito longe de poder compensar os prejuízos que podem ser acarretados pelo desmantelamento de serviços em instâncias que tradicionalmente delas se ocuparam, sem que a devida contrapartida seja assegurada nas que por eles passarão a ser responsabilizadas.

A autonomia municipal, por sua vez, tão reivindicada pelos movimentos municipalistas, à medida que estes têm apenas frágeis liames com as bases populares da localidade, pode facilitar um modelo de atuação que mais se aproxima do projeto liberal conservador, que tende a pulverizar o papel do Estado, favorecendo com isso a ampliação do espaço de atuação do âmbito privado.

Além dos grupos mais diretamente associados aos setores dirigentes, o segmento mais numerosos que se tem posicionado sobre o tema é o do magistério das redes públicas de 1.º e 2.º graus, via de regra proveniente das escolas estaduais e que está organizado em entidades corporativas, cuja confederação agrega cerca de um milhão de professores. Frequentemente têm-se eles manifestado contra a municipalização do ensino, nas condições em que ela vem ocorrendo, em função da ameaça de perderem os direitos já conquistados em termos salariais, de carreira e de organização política.

Em fins de 1985 o Ministério da Educação estabelece, como condição de repasse de recursos provenientes da cota federal do salário-educação aos municípios, a elaboração, por parte destes, dos estatutos do magistério, sob a justificativa de incentivar a valorização dos docentes.

Entretanto, nem na orientação genérica oferecida pelo MEC para a sua elaboração, nem nos próprios Estados, parece ter havido qualquer esforço de articulação entre o projeto educacional a ser levado a cabo pelos municípios, via de regra não explicitado, e a regulamentação da vida profissional dos que atuam na área. A institucionalização das redes municipais, além disso, tem sido incentivada sem a preocupa-

ção de assegurar a vinculação orgânica com os sistemas estaduais de ensino ou até com alguma orientação mais clara da própria esfera central a respeito da proposta educacional. Vem-se efetivando, em muitos casos observados, através de assessoria prestada por empresas privadas ou de órgãos da administração pública que nada têm a ver com a área educacional. Daí decorre que o modelo de ensino municipal emergente tende a uma duplicidade estrutural entre o administrativo e o pedagógico, bem como a uma desarticulação capaz de, se não corrigida a tempo, esfacelar o sistema educacional brasileiro.

Nele tampouco estão asseguradas conquistas básicas do magistério, já consagradas nas redes estaduais de ensino, como o ingresso por concurso. A admissão de que esse tema possa ser matéria passível de regulamentação posterior à promulgação do estatuto é um dos indícios de que este passa a ser apenas uma exigência cartorial e não um instrumento efetivo de valorização da carreira do professor.

A análise do conteúdo de uma amostra de 2.616 estatutos municipais do magistério, enviados ao MEC em 1987*, indica que 50% deles não fazem qualquer referência às formas de ingresso no magistério; 22% não mencionam a jornada de trabalho; 37% omitem-se quanto à remuneração; 30% não abordam a questão da atualização em serviço; e 45% não incluem os quadros demonstrativos de cargos e salários.**

Os termos do contrato de trabalho também se alteram profundamente em relação aos padrões das redes estaduais, passando a ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, o que implica na introdução da lógica privada no serviço público, com consequências não suficientemente discutidas e que provavelmente tenderão a acentuar a rotatividade no emprego, comprometendo políticas de aperfeiçoamento e atualização do professor em serviço e a própria possibilidade de construção de um projeto educativo com fundas raízes na escola.

Ao contrário das perspectivas de ampliação da participação democrática acenadas pela municipalização do ensino, o que se observa nos embriões do novo modelo são os germes de maior concentração do poder em torno dos dirigentes locais, que poderá dispensar os próprios funcionários, dado que a CLT não garante estabilidade no

* O país tem atualmente 4.186 municípios.

** Cf. Estatuto: a lei que falta ao professor municipal. *Nova Escola*, São Paulo, 3(25)54, out., 1988, p. 54.

emprego. Observa-se também, ao mesmo tempo, tendência à manutenção dos cargos de direção como cargos de confiança, passíveis de indicação pelos dirigentes. É, pois, o velho, em termos de trato com a questão educacional nos municípios, que anuncia cristalizar-se.

Medidas, ainda que tífias, ensaiadas nos anos recentes de transição democrática, tanto no seio das administrações estaduais como municipais, no sentido da abertura de canais de participação mais institucionalizados em relação à gestão do ensino, ao que tudo indica, têm pequeno espaço para serem incorporadas e terão de abrir frente sob uma base estrutural que tende a ser mais discricionária que as dos próprios estados.

Em estudo que vimos realizando sobre o ensino de 1.º grau em municípios da Grande São Paulo e do interior do Estado, tem ficado patente a falta de participação da população em geral nesse processo. O modelo pesado, burocrático e formalista da administração estadual tende até agora a repetir-se em pequeno nos municípios, tornando-se aí mais vulnerável, no conjunto do seu funcionamento, às mudanças que ocorrem no esquema governamental.

As associações de professores, quando existentes, são mantidas à distância do gerenciamento dos sistemas municipais. A participação dos pais, quando organizada, é reduzida a pequeno grupo que atua nas Associações de Pais e Mestres, com frequência bastante ligado à própria direção da escola; conselhos de escola envolvendo a participação de pais, alunos e funcionários, criados na rede municipal da Capital em período de gestão democrática, inviabilizaram-se com a mudança de governo. A escola e os dirigentes dos sistemas reputam de pouca importância, ou sequer chegam a se colocar a necessidade de interação com associações de bairro e muito menos sindicais.

Se, por um lado, a administração de serviços a nível local deverá favorecer particularmente a participação dos segmentos populares, por outro é necessário reconhecer que se trata do espectro com mais dificuldade para se organizar, face às condições de vida, ao insuficiente nível de escolaridade e às dificuldades de obter informações.

Por força da pulverização e frequente desarticulação a que são levadas a atuar as camadas populares, em virtude das formas de operar próprias do regime capitalista, tem sido pequena a sua capacidade de imprimir uma feição verdadeiramente democrática aos movimentos da sociedade, que muitas vezes até em seu nome têm servido para salvaguardar interesses outros.

A participação deverá expressar a conquista de um direito: o de se fazer presente nas decisões que interferem na vida cotidiana; mas representará também um ônus: o esforço de organização e a capacidade de luta.

Em relação à autonomia — entendida na perspectiva política mais ampla, qual seja na da participação nas decisões de caráter local, mas também naquelas fundamentais, que, sendo tomadas em outras instâncias, interferem diretamente sobre as condições de vida de todos e de cada um — tudo está para ser construído.

A possibilidade de contrapor à estrutura autoritária vigente uma nova forma de relação que não se transforme em mecanismo de manipulação da vontade popular é um processo que mal se inicia e que não pode ser reduzido a um mero arranjo entre as instâncias administrativas, intrinsecamente associadas que estão, todas elas, com os determinantes fundamentais da política nacional.

Para garantir a efetividade das políticas sociais no contexto da sociedade brasileira contemporânea, é sumamente importante a existência de um Estado fortalecido, capaz de tomar as decisões que lhe são afetas e de assumir as responsabilidades que lhe cabem independentemente da instância administrativa. O certo é que, para que isso ocorra, é preciso fortalecer a presença crescente da sociedade civil organizada, cobrando dele o compromisso com a maioria. Só ela pode exigir a efetiva delegação de poderes e atentar para a transparência da gestão da coisa pública em todos os níveis.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- Anuário Estatístico do Brasil, 1986.
- BARRETO, E. S. de S. La ampliación de oportunidades educativas en debate: la escuela de 8 años en Brasil. In: *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires, Cántaro/Flacso-Clacso, 1988.
- DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: características e desafios na democratização. In: *Políticas públicas e educação*. Brasília, INEP/Fundação Carlos Chagas e Campinas, Unicamp (Encontros e Debates: 1), 1987.
- FAGNANI, E. Financiamento da política social. In: *Políticas públicas e educação*. Brasília, INEP/Fundação Carlos Chagas e Campinas, Unicamp (Encontros e Debates: 1).
- FLETSCHER, P. *Mass education as a state agency of legitimation in Brazil*. Tese de Doutorado. Stanford University, 1983.

- JAGUARIBE, H. et alii. *Brasil 2000 — para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- LENHARDT, G. e OFFE, C. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C., *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- MARTINS, C. E. *A reforma do Estado e as políticas sociais no Brasil*. São Paulo, Unesp, maio. Palestra apresentada no Ciclo de Debates sobre Políticas Sociais, 1988.
- Unicamp. Núcleo de Políticas Públicas. *Relatório sobre a situação social do país — Brasil, 1986, 1988*.
- VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (61): 3-29, maio de 1987.
- WILLADINO, G. *A melhoria do perfil educacional brasileiro e os pontos de estrangulamento*. Brasília, MEC, Sec. de 1.º e 2.º graus (Série Planejamento: 3), 1984.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Maria Laura P. Barbosa Franco
Dagmar M. L. Zibas

Com o objetivo de oferecer um quadro onde seja possível recuperar a dinâmica dos intensos debates desencadeados pelos textos agora publicados e apresentados originalmente no IV Seminário da Comissão "Educação e Sociedade" do CLACSO, julgamos oportuno registrar, daquelas discussões, alguns dos aspectos mais significativos, tanto do ponto de vista teórico-metodológico quanto de uma perspectiva política mais abrangente.

A questão da democratização do Estado, em relação à elaboração de políticas educacionais, constituiu a pedra-de-toque de toda a Reunião, sendo abordada de diversos ângulos. Por exemplo, considerou-se a necessidade de serem distinguidos os processos internos ao aparelho estatal, reiterando-se as restrições à concepção de Estado como um aparelho homogêneo. Foi enfatizado que, no estudo da interação entre Estado e movimentos reivindicatórios, a explicitação da dinâmica interna do Estado vai permitir que sejam identificados tanto os canais mais abertos à democratização, como aqueles de resistência explícita à participação popular. Ainda, um nível de maior aprofundamento dessas análises pode desvelar a estratégia dos setores do Estado que, aparentemente permeáveis às demandas das camadas majoritárias, utilizam-se de mecanismos mais sutis para bloquear o avanço de conquistas democráticas.

No marco da definição do papel específico do Estado na educação, analisou-se a mais recente tendência privatista, sendo explicitadas as vertentes que podem enfraquecer a concepção de uma escola pública de caráter universal e, portanto, mais democrática. Tais vertentes seriam: 1) a grande ênfase na prioridade estatal quanto à escola básica, em detrimento dos outros níveis de ensino; 2) as exigências

de eficiência do sistema escolar público, sem definição política dessa eficiência; 3) as tentativas de se condicionar a intervenção do Estado na educação a determinadas características do contexto social, político, econômico e cultural e a concomitante introdução do conceito de espaço público não estatal, que seria ocupado por instituições privadas com compromissos sociais definidos; 4) a descentralização administrativa, quando não tratada no bojo das políticas sociais e econômicas ou em conjunto com as exigências de estreitamento das profundas desigualdades sociais existentes.

O componente político da questão educacional ganhou relevo através da discussão do sindicalismo docente. Ficou claro que a atuação dessas entidades tem se dado de maneira diferenciada em vários países da América Latina, sendo citados exemplos tanto de luta política conseqüente, como de desvios corporativos muito prejudiciais. A conclusão a esse respeito foi de que devem ser ampliados os estudos sobre as associações de classe dos profissionais da educação para que se tente esclarecer quais os elementos históricos e sociais que determinam a orientação política desses organismos. Esses estudos também deveriam explorar as relações entre organizações sindicais e as políticas governamentais referentes à educação.

A partir deste ponto, a formação docente também foi tema recorrente durante o Seminário. Houve consenso quanto à necessidade de não se esperar atuação política progressista do magistério como um todo, reiterando-se o princípio de que os professores, como segmento social, não podem estar à frente da sociedade. A antiga questão da educação do educador volta, então, matizada por novas preocupações. São discutidos dados sobre o distanciamento da maioria dos mestres em relação ao compromisso com transformações sociais, bem como dados sobre a concentração dos docentes apenas em problemas pedagógicos específicos. A esta altura, tornou-se pertinente a pergunta: é possível obter dos professores respostas técnicas aos problemas técnicos que enfrentam? Tal questão foi parcialmente respondida pela reintrodução de dados, já há muito conhecidos, a respeito da atuação geralmente discriminatória do magistério quanto a gênero, minorias étnicas e classes populares. Neste quadro, pareceu claro que a crescente tendência de volta da pesquisa ao microcosmo da sala de aula não pode significar o abandono das análises macroestruturais e um retorno ao tecnicismo da década de 60 início dos anos 70. Ao contrário, o desafio está em integrar o estudo do cotidiano, ou da "caixa negra" do processo de ensino-aprendizagem, à análise crítica do papel da educa-

ção e de seus agentes concretos no momento histórico por que passa a América Latina.

Nesta oportunidade, a discussão sobre a conjuntura latino-americana ganhou profundidade, pois teve, como pano de fundo, os dados sobre o grande avanço tecnológico da atualidade e seus efeitos sociais, econômicos e culturais. Houve consenso quanto à preocupação de educadores e planejadores diante do próximo impacto das inovações técnicas no que diz respeito à organização do trabalho e às novas metas de uma postura crítica com relação à avalanche de conceitos referentes à pós-modernidade que empolga os planejadores e analistas sociais da Europa e dos EUA, advertindo-se para a necessidade de que a absorção de novas tecnologias e os planejamentos sociais e educacionais decorrentes devem ter por base um modelo de desenvolvimento que priorize o atendimento das carências básicas da maioria da população latino-americana.

Por outro lado, embora as especificidades da formação da juventude, para esse mundo pós-industrial que se avizinha, constituam ainda um terreno de especulações, foi possível clarear alguns princípios gerais que podem dar diretrizes às propostas atuais de educação para o trabalho.

Sob esse aspecto, destacou-se a importância de se discriminar diferentes concepções de trabalho, compreendendo-o: 1) como atividade constitutiva do ser humano e de sua consciência e de instrumento de sua capacidade de transformação e de produção do patrimônio histórico da humanidade e 2) como uma função produtiva que se exerce a favor da acumulação do capital.

Na mesma vertente, alertou-se para a diferença existente entre preparação para o trabalho e preparação para a produção, já que nesse último caso, se encontra implícita a concepção da profissionalização estreita com vistas ao adestramento da força de trabalho que o trabalhador vende no mercado num sistema de produção capitalista.

Adicionalmente, foi explicitada a necessidade de superação de propostas educacionais assentadas num academicismo abstrato e desvinculado do mercado de trabalho. O trabalho deve coexistir com as propostas acadêmicas e ocupar espaço no interior das escolas, mas em novos moldes. Ou seja os conteúdos escolares demarcados pelo vínculo "Educação e Trabalho" devem possibilitar a compreensão das relações sociais que dado trabalho gera em articulações sociais mais amplas, através de conteúdos históricos; a aquisição e entendimento dos princípios científicos subjacentes às tecnologias e técnicas espe-

cíficas; o domínio dos códigos e formas de comunicação de cada esfera produtiva; e, finalmente, a oportunidade de gerar reais espaços para que os jovens possam discutir e refletir sobre formas de participação na vida social e política, a partir de sua inserção, na esfera produtiva.

Ao final da Reunião, foi possível constatar que, mais uma vez, pesquisadores de diferentes países puderam estabelecer uma profícua interação com base, principalmente, na compreensão compartilhada de que os problemas colocados à Educação provêm, essencialmente, da estrutura econômica e social que historicamente tem castigado com igual rigor a maioria da população latino-americana, independentemente das nuances regionais.

Felícia Reicher Madeira
Guiomar Namo de Melo
(Coordenadoras)

EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

os modelos teóricos e a
realidade social

Nos últimos anos vem ocorrendo o fato altamente promissor do questionamento da coerência entre os pensamentos teóricos-educativos predominantes e elaborados nos países avançados e a realidade social vivida pelos países da América Latina.

Mas se, além de formular questões, o pensamento educacional latino-americano já está conseguindo articular novos conceitos e metodologias de investigação dessas questões, é possível que se esteja a caminho de um salto qualitativo de extrema importância, tanto para a investigação na área como para a prática dos educadores.

A decisão de reunir e publicar os textos desta coletânea deveu-se ao fato de os considerarmos exemplos bastante promissores desse amadurecimento e — por que não? — desse possível salto de qualidade, tanto teórico quanto metodológico.

 CORTEZ
EDITORA

Mario Alighiero Manacorda

HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO

da Antiguidade aos nossos dias

Tradução de Cactano Lo Monaco
Revisão técnica de Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Nosella

Mario Alighiero Manacorda (Roma, 1910), um dos maiores representantes italianos no campo da Pedagogia, lança, no Brasil, pela Cortez Editora, sua obra maior, *História da Educação* — da Antiguidade aos nossos dias, passeio histórico pela Educação “através dos textos”. Seria inicialmente um passeio análogo “através das imagens”, proposto à TV italiana. Devido às dificuldades de produção, recorreu-se ao caminho da Rádio, ou seja, à voz e aos textos, para um programa intitulado “A escola nos séculos”. *História da Educação* reúne em livro o conteúdo desse memorável programa. Inicia com “Sociedade e Educação no Antigo Egito”, passa pela Educação em todos os séculos vindouros, até atingir “O nosso século em direção ao ano 2.000”.

 CORTEZ
EDITORA