

La dialéctica del desarrollo desde las perspectivas de las potencialidades humanas*

Estudio de caso en una comunidad de la Costa Norte colombiana

Alcides Navarro M.**

Resumen

Tomando como referencia los hechos de una comunidad en particular y los resultados obtenidos mediante la aplicación de modelos alternativos, se plantea la posibilidad de generar procesos de desarrollo social a partir de estrategias en las que se privilegien las potencias propias del individuo por encima de planes basados en la visión economicista que hasta el momento ha imperado en los modelos aplicados.

Desde esta perspectiva, el desarrollo es entendido como automovimiento desde lo inferior a lo superior, desde lo simple a lo complejo, en el que se materializan las tendencias y aspiraciones internas de los individuos.

De igual manera, se plantea un análisis crítico en torno a la visión economicista del desarrollo, que demuestra que éste no obedece a un proceso histórico, sino a la participación de las comunidades.

Se concluye planteando los componentes que intervienen al interior de los seres humanos, que los llevan a asumir determinados comportamientos ligados al desarrollo de la comunidad.

Abstract

Taking as reference the facts, of a particular community and the results obtained through an application of alternative models, possibilities were outlined to generate processes of social development beginning with strategies that will privilege the potentials of an individual on top of the plans based on an economical vision that until this moment has been imperative on the applied models.

From this perspective, the development is known as an automovement ranking from inferior to superior, from simple to complex, in wich tendencies and aspirations of individuals are materialized.

In the same way, a critical analysis is planned, about an economical vision of developmente, shows that this does not obey a historical process, but to the participation of the communities.

As a conclusion, the components are uotline in the interior of the human beings, in wich are lead to assume determined behaviour tied to the development of the community.

* Este artículo está basado en la investigación titulada: «Estudio del desarrollo de las potencialidades en la comunidad Luis Carlos Galán de Santa Marta», trabajo presentado como tesis de grado por: Delfilia Raquel Almanza Hurtado, Ana Beatriz Mozo Bocanegra, Rodrigo Oñate Villa y Jorge Tijaro Gutiérrez, en la Maestría de Proyectos de Desarrollo Social de la Universidad del Norte.

** Licenciado en Supervisión Educativa de la Universidad de Pamplona. Candidato a Magister en Filosofía de la Universidad del Norte.

Introducción

Definir el concepto de «desarrollo» se ha convertido cada vez más en un verdadero problema. Las perspectivas desde las que es posible el análisis, los enfoques y motivaciones que subyacen en cada definición, las variables objetivas o subjetivas, psicológicas o biológicas, culturales o antropológicas, sociales o económicas que intervienen para moldear una concepción determinada, han propiciado una serie de cuestionamientos motivados por la aparente —aunque no pocas veces real— visión reduccionista o estrecha que acompaña a cada intento. Esta particular consideración lleva aparejada, como es natural, una crítica profunda al modelo en el cual se basa el análisis. Lo que han olvidado tanto críticos como defensores es que el problema no radica en qué corriente se profese, sino en la pretensión de absolutizar las propuestas como alternativas únicas e infalibles en la solución de los estados que propician las carencias de desarrollo.

Lo anterior sólo nos sirve como introito de salvamento para fundamentar la intención de estructurar propuestas alternativas no condicionadas a compromisos ideológicos o intereses políticos, ajenos a la realidad que pretendemos transformar. Propuestas que partan de la valoración, y no de la descalificación de los distintos modelos existentes, en un ejercicio racional de depuración, de construcción y reconstrucción paradigmática.

Propuestas que, sin olvidar el funda-

mento económico inherente a la percepción global del desarrollo, entren a considerar al individuo desde su condición más excelsa y transcendente: la de ser humano, la de persona; jerarquía en la que las expectativas y las motivaciones se convierten en elementos capaces de producir cambios mucho más profundos y duraderos que los generados a partir de eventos y estrategias que no comprometen la capacidad volitiva de los miembros de la sociedad.

Se busca, en tal sentido, transmutar los énfasis de los factores de desarrollo, privilegiando indicadores relacionados con el mundo interior del individuo, los cuales afloran a través de la creatividad, de la solidaridad, de la participación, de la cooperación, etc., por encima de otros como: ingresos per cápita, Producto Interno Bruto, distribución del ingreso, todos ellos muy característicos de la visión economicista del progreso social. Se trata de enmarcar el desarrollo de las sociedades teniendo en cuenta la psicología y la axiología que les es propia y que las identifica. Por ello, el problema central estriba en identificar «¿Qué es lo que mueve y motiva al hombre para que transite de un estadio de condiciones de vida menos humana a condiciones más humanas; de un nivel de desarrollo inferior a otro más profundo?» (Macías Ospino, Alonso. Barranquilla, 1992).

Desde esta perspectiva, como desde ninguna otra, el desarrollo es entendido como automovimiento desde lo inferior (desde lo simple) a lo superior (a lo complejo), en el que se materializan las tendencias y aspiraciones internas de

los individuos; es un proceso de transformación del hombre y de la sociedad en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas. Dicho proceso representa el incremento o retroceso de las potencialidades del hombre y del grupo social al cual pertenece, en el sentido de acceder al ideal de su realización.

El desarrollo es igualmente el acercamiento al goce de un conjunto de objetos materiales e infraestructuras materiales que hacen posible la vida cotidiana. Es el acceso a bienes y servicios que convierten la vida en sociedad en un mundo de satisfacciones materiales espirituales.

Así, la realización del ideal se orienta a generar estrategias que garanticen la armonía de los elementos que componen al ser social, los particulares y colectivos; los que componen el ideal humano, los materiales y los espirituales, los objetivos y los culturales, los comunes y los subjetivos. El desarrollo así entendido tiene que enseñar una faz humana, el rostro de dignidad que supere las imágenes de una dicha material que empobrece el espíritu o una miseria infraestructural que espanta. Por tal razón, se hace perentorio para muchas comunidades abocadas a participar activamente en la construcción de su propio desarrollo, entender que si bien el disfrute de servicios de infraestructura básica es indispensable en la actual situación de la vida moderna, ello no constituye la meta última del desarrollo, sino un objetivo guía hacia la identificación de otros que tienen que ver con el ideal de libertad y participación,

metas más enriquecedoras de la vida cotidiana y en donde el poder del individuo no sólo ayude a su propia transformación, sino que tenga reflejo en la comunidad y en otros escenarios posibles. El cumplimiento de este ideal se inscribe en los que llamamos una dialéctica prospectiva de cambio a partir de potencialidades humanas.

La crisis de la visión economicista del desarrollo

Desde siempre se ha considerado que el atraso y el subdesarrollo de los pueblos tiene su explicación en el desequilibrio económico que les es característicos —bajo nivel de productividad, bajos ingresos, poco desarrollo de su industria, altos niveles de desempleo, etc.—; así, la visión de desarrollo se halla estrechamente ligada a remediar la situación mediante la implementación de modelos y estrategias coyunturales destinadas a superar los desequilibrios que imposibilitan dicho desarrollo.

Lo hecho hasta el momento arroja dudas en torno a la eficacia de las estrategias implementadas, ya que lo observado nos muestra que las distancias que se pretendían allanar, por el contrario, cada vez más se ahondan, incrementando las desigualdades. La razón, afirma Celso Furtado, es que fueron formuladas para explicar el comportamiento de estructuras diferentes de las nuestras, lo que pone en entredicho la eficacia explicativa de muchas de las teorías económicas de mayor aceptación. Lo anterior obliga a considerar seriamente que no existe un cuerpo de

doctrina puramente económica suficientemente elaborada para explicar el comportamiento de sociedades subdesarrolladas y su camino al desarrollo.

En esta perspectiva, el concepto de desarrollo entra en crisis e impone la tarea de acceder a un nuevo paradigma que facilite el salto hacia esferas que trasciendan lo puramente económico y rescate las fuerzas más inspiradoras del hombre, las mismas que lo llevan a generar, por fuerza del aparato institucional, sus propias estrategias de supervivencia.

Paradigma que parta de un enfoque total y humanístico como condición de existencia de una sociedad donde se ensanchen las oportunidades, a los individuos y a las comunidades excluidas, por medio del descubrimiento y promoción del potencial humano. Esto, de paso, rompe con la concepción de desarrollo que entiende el avance de las economías atrasadas como una evolución natural mediante la cual una sociedad moderna deviene cíclicamente a una tradicional en virtud del agotamiento de ciertas etapas históricas en las que se operan cambios en los modos de producción y en los valores de la sociedad.

Los siguientes elementos hacen parte consustancial de una propuesta en la cual el desarrollo sea el resultado no sólo de un proceso histórico global, sino la derivación de la amplia participación de las comunidades en la construcción de formas de vida más equitativas.

- Un primer factor se relaciona con la identificación del concepto de desarrollo como un proceso histórico en permanente construcción, lo que le otorga un carácter acíclico y le confiere una impronta característica en cada circunstancia particular. Esto permite sustraer a los actores del afán de calcar modelos bajo expectativas de resultados iguales.

- Un segundo elemento se halla definido por el hecho de ubicar a la población como sujeto del propio desarrollo a partir de sus potencialidades de participación, de solidaridad y organización de las comunidades de base en la superación del atraso y la exclusión.

- Un tercer componente es el reconocimiento de la planificación como elemento fundamental en el proceso de desarrollo, mecanismo a través del cual la sociedad civil tiende el puente a la participación del Estado. Aquí, la autonomía no significa aislamiento sino diálogo y concertación con las instancias tecnocráticas, como estrategia viable para romper con la fragmentación de intereses, muy propio de las sociedades subdesarrolladas.

La conciencia plena o parcial acerca de la importancia de estas instancias ha permitido la aparición y consolidación en distintas ciudades de proyectos de participación organizados en el seno de comunidades y grupos marginados que, como alternativa a un Estado y una economía excluyentes, luchan en la recuperación de su ciudadanía, y no en la simple reivindicación de servicios públicos, demostrando al tiempo que la

sociedad no evoluciona de la manera ideal postulada por Rostow, en donde la sociedad civil sólo es concebida en términos de categorías económicas, sino que la sociedad en naciones donde coexisten atraso y modernidad, el contexto para el cambio es diferente, en razón de la inoperancia de modelos económicos de naturaleza piramidal.

La salida está no sólo en solicitar reivindicaciones en lo social y lo económico, sino en acceder al nivel político que informa del esquema de dominación vigente y de las responsabilidades que el Estado asume y a las que los movimientos sociales, como fuerzas duras de la civilidad, tienen el compromiso de asumir. Sólo así la participación, la solidaridad, la pertenencia, la autonomía adquieren connotaciones sustantivas y no formales.

Lo social y lo humano en la concepción de desarrollo

Desde lo social, el desarrollo es concebido como la creación y ampliación de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que permiten al individuo y a la sociedad en general su perfeccionamiento y autorrealización. Para lograr la creación de las condiciones sociales en general se precisa de políticas ambiciosas en todos los campos de acción del hombre, de concertación entre los actores sociales y el Estado y de la participación activa de la comunidad, entendiendo *«concertación social como el consenso entre todos los agentes del proceso económico-social sobre los objetivos y la política de desarrollo y la forma como*

lograrlo, explicando los procesos y beneficios específicos que de ellos se espera, así como sobre las responsabilidades que le toca cumplir a cada uno de dichos agentes para alcanzar los objetivos» (Grados Bertorini, Alfonso, 1981).

Ahora bien, el desarrollo social, entendido como expresión de los pueblos, no ofrece una comprensión total si ésta no tiene su punto de partida en el propio examen de la racionalidad que rige a las sociedades. La reflexión desemboca en el cuestionamiento de si al hombre lo mueve la simple satisfacción de necesidades, el consenso de intereses o la búsqueda de la razón humana.

La crisis de la teoría de las necesidades ha permitido sin duda ampliar el espectro de discusión sobre el desarrollo social. Como alternativa al enfoque en mención, se llegó a plantear que el avance de la sociedad de un estado de desarrollo a otro de orden superior era el resultado de un proceso de contradicción de intereses particulares, solucionables mediante el consenso de los actores involucrados. Acorde con esta concepción, la democracia, en la medida en que expresa el interés público, sería la forma más acabada de consenso. El equilibrio entre el interés público y el particular.

Una concepción de desarrollo social de este tipo no podía sino propender por estrategias tendientes a lograr la conciliación y la compensación, lo que les otorgaba un carácter coyuntural que no alcanza a explicar la rica y compleja dinámica social.

Pero el desarrollo social es algo más. Y ese «algo más» toma cuerpo cuando es superada la barrera del enfoque de necesidades y el del consenso de intereses y la disciplina ubica su campo de estudio en el análisis de la racionalidad humana, capaz de transformar la naturaleza, la sociedad y así misma.

Acorde con esta nueva perspectiva, la explicación del paso de un estadio de desarrollo a otro más humano se sustenta en el consenso sustantivo sobre valores y fines, y no sobre medios y formas (Macías Ospino, Alonso, 1992). Así, el desarrollo social debe posibilitar ante todo, más que la satisfacción de necesidades e intereses en pugna, el ejercicio consciente de la libertad, ejercicio al que se arriba poniendo en funcionamiento o estimulando las potencialidades de la comunidad. Esto sólo es factible en la medida en que los miembros de la sociedad asuman responsablemente su realización individual y colectiva, para lo cual se requiere de un grado mayor de libertad, justicia social, equidad, solidaridad y respeto de la dignidad humana.

Las nuevas tendencias proponen un enfoque comprensivo y multidisciplinario, en el cual cada disciplina particular aporta lo que es propio de sí misma. El motor que mueve este conjunto conceptual y práctico del desarrollo humano lo representa la noción de «necesidad», vista ya no como carencia sino como potencialidad. Con ello se ha ganado la recuperación de lo cotidiano como componente y factor de desarrollo humano; la interdisciplinariedad

como condición necesaria para la comprensión y promoción de desarrollo global, y la consideración del concepto de «necesidad» como potencialidad, como posibilidad de construir, y no como falencia y privación.

La punta de la lanza del desarrollo humano —desde esta visión— es el ejercicio y el incremento de los procesos cognitivos que permiten al hombre develar, explicar y resolver los problemas mediante la materialización de las soluciones.

Se propone que, a nivel epistémico, cada individuo desarrolle sus cualidades psíquicas para que pueda implementar un proyecto de vida conducente a solucionar la problemática cotidiana; que a partir de estas cualidades y mediante un proceso de abstracción de la realidad social, este individuo, como integrante de un conglomerado, sea capaz de abordar los hechos sociales, reconstruirlos teóricamente y propiciar mejores niveles de vida.

En su acepción más amplia, el concepto de «desarrollo humano» se halla ligado a las condiciones que una sociedad crea para que las personas puedan desarrollar todo su potencial, y de esta manera, a su vez, potencializar la vida de la sociedad en que ellas están inmersas. También es entendible como proceso de socialización e individualización en el que el sujeto se constituye simultáneamente, pues es a partir de la fusión de estas dos fases que él construye su identidad y su medio personal.

De hecho, cualquier propuesta de Desarrollo a Escala Humana debe apuntar hacia la democratización y consiguiente reversión del paternalismo del Estado latinoamericano y su conversión en un estimulador —para emplear el código de Max Neff— de soluciones creativas de abajo hacia arriba, como forma de devolver a las masas, a las comunidades, a los movimientos sociales, los canales de participación social y política de los cuales han sido sistemáticamente excluidos.

Para el desarrollo a Escala Humana, las necesidades tienen un carácter socio-universal. Las necesidades encierran y permiten aflorar la tensión existente entre carencia y potencia, y en la medida en que comprometen, movilizan a las personas asumiendo el rol de potencialidades, e incluso pueden transformarse en recursos. Es precisamente en este sentido en el que nos interesa el concepto de «necesidad»; en la medida en que propicie el choque dialéctico entre carencia y potencia como calificación de las alternativas para superar la exclusión, proceso que debe gestarse a partir de la participación, la solidaridad y la autogestión, elementos productores de pertenencia y cohesión interna.

Las necesidades representan o conforman un sistema en el que queda excluida la linealidad jerárquica. Las necesidades constituyen una dinámica interna en la que prima la simultaneidad, la complementariedad y las compensaciones, lo que no niega el hecho de que en algún momento la urgencia de satisfacer una necesidad, como la de

subsistencia en una comunidad marginal, asuma la prioridad absoluta. Sin embargo, el caso puede operar en otro contexto, en donde la ausencia de afecto o la pérdida de identidad sea lo urgente, ya que dichas carencias pueden igualmente conducir al aniquilamiento. Ello obliga a la revisión del concepto de «eficiencia», tan caro al discurso del desarrollo imperante, y que conduce inexorablemente a sobredimensionar las necesidades de subsistencias en detrimento de otras que, en su insatisfacción, amenazan la propia subsistencia.

Las potencialidades como factor de desarrollo

El concepto de «potencia», como componente esencial de la psiquis del ser, ha sido objeto de análisis y estudio a lo largo de todo el desarrollo de la humanidad; desde los filósofos de la antigüedad hasta los modernos teóricos de la psicología han abordado el tema en la búsqueda de explicación lógica a ciertas actuaciones de los seres humanos.

Para Aristóteles, la potencia es principio y se halla ligada al poder primero y único: el cambio. Un ser tiene poder, ya porque tiene la potencia de identificarse a sí mismo, ya porque tiene la de modificar a otro ser. A partir de este momento el concepto aparece con diversas acepciones y connotaciones a lo largo de la consolidación del legado teórico cultural de la humanidad.

En la actualidad son muchos los investigadores de las ciencias sociales que han abordado el tratamiento de las po-

tencialidades, su incidencia en determinadas conductas individuales y colectivas y su importancia en los procesos de modificación y cambio de las personas y sociedades.

Según Francisco Mojica (1991), la potencialidad es un concepto que proviene de un anhelo y que se denomina también germen del futuro porque puede llegar a desarrollarse como condición de ser acogido en la concertación de los propios actores, es decir, en el diseño del futuro deseable.

De otra parte, el potencial de la comunidad referida puede definirse como una fuente de cambio para efectuar una modificación en la vida de los individuos.

Las potencialidades se presentan, según Alberto Merani (1970), como las fuerzas propias del ser vivo, que provienen del nivel alcanzado por su organización fisiológica; como las aptitudes para grabar experiencias anteriores, que son transformadas por las realizaciones mentales, técnicas y sociales que el lenguaje ha permitido elaborar; como la relación estrecha entre el reflejo de la realidad y las realidades a que las personas se enfrentan en el mundo que las rodea, del cual reciben los motivos de sus reacciones.

En los procesos de desarrollo social, el paso de la potencia al acto creador debe estar mediado por la reflexión crítica ante la dimensión de las carencias que se padecen cotidianamente. En esta dialéctica, la necesidad termina siendo

un recurso que, a partir de la confianza y la solidaridad, desemboca en el despliegue de los potenciales organizativos.

Las experiencias de desarrollo comunitario que de una u otra forma se han basado en potencialidades, allí donde se han realizado con éxito, han sido precedidas por un acuerdo de voluntades de los grupos que aglutinan y ponen en circulación los valores de la participación y la autogestión como mecanismo de materialización de los anhelos, a partir de experiencias previas, adecuadamente aplicadas a circunstancias particulares.

Ello nos obliga a pensar las potencialidades en dos dimensiones: una física y otra psíquica, ambas inmanentes a los seres humanos, que sólo necesitan ser cultivadas y encauzadas para que operen como detonantes de las capacidades individuales en la posibilidad del desarrollo colectivo.

Pero, ¿cuáles son específicamente estas manifestaciones psíquicas y físicas que hacen posible pensar un desarrollo desde esquemas distintos al proteccionismo estatal y por fuera de la dependencia estricta de factores ligados a lo económico? Mencionemos algunas:

El primer componente del modelo se halla determinado por la creatividad de los individuos que intentan el cambio. Entendemos la «creatividad» como la función humana, voluntaria, que permite generar nuevas imágenes —y en virtud de ello obtener productos nuevos y originales— dirigidas a dar dis-

tintas soluciones a un problema o transformar una realidad social y a eliminar carencias, apoyadas en el conocimiento de la realidad, en la práctica de la vida cotidiana y en la personalidad de cada individuo, valiéndose de lo poco que se tiene a mano o de aquello que mediante la naturaleza proporciona y del imaginario individual y colectivo. En el proceso creativo se precisan tres etapas: la idealización, la planeación y la cristalización de la idea: todo ello mediado por la comparación, la experimentación y la comprobación, en el que la realidad es el laboratorio para los ensayos.

La creatividad, como substrato de las necesidades sociales, obliga al hombre a estar en permanente evolución, creando ideas nuevas, proyectos y realizaciones, en la que la aparición de nuevos problemas por resolver y necesidades que se deben suplir implican la adopción de estrategias de solución igualmente genuinas.

Esto nos demuestra que la creatividad es mucho más que simple imaginación: que demanda gran trabajo, puesto que es una actividad voluntaria, realizada con un propósito definido tendiente a obtener un logro en las distintas disciplinas y quehaceres, bien que se trate de la técnica, de la ciencia, del arte o de la vida cotidiana.

Por ello en las sociedades donde el acceso a las instancias de poder y decisión le está vedado a la gran mayoría de la población, la creatividad constituye una herramienta propicia para romper el estatismo gubernamental frente a

la necesidad de desarrollo de la comunidad excluida.

Sin embargo, la creatividad por sí sola no basta para cambiar estructuras que se han nutrido a lo largo de la historia del desconocimiento, de la indiferencia y la sublimación del espíritu individualista.

La posibilidad de romper el esquema imperante nos remite a la recuperación y elevación de una de las potencialidades más interesantes y de mayor significación en el desarrollo social del hombre: la «solidaridad», la cual hace su aparición durante la interrelación de los miembros de un grupo o comunidad o simplemente entre dos personas.

Para nuestros propósitos, la solidaridad es algo más que simple altruismo—entendido éste como la inclinación natural a realizar un acto benéfico—, ya que desde esta posición se pierde un componente esencial: el compromiso de las partes involucradas frente al acto que beneficia. Para fines de desarrollo social, la solidaridad debe ser entendida como un compromiso, no frente a un individuo en particular, sino frente a un proyecto global que beneficie a un conglomerado.

En este sentido, es ponerse a tono con lo que afirma Alfredo Mate (1991) cuando dice que la «*solidaridad es una conquista en el proceso de poner en acción un proyecto colectivo en el que todos tienen una función individual y social a la vez*».

Sólo la presencia y estimación de los

anteriores comportamientos, entendidos como fuerzas potenciales, pueden desencadenar la aparición de formas organizativas signadas por la participación, la cooperación y la autogestión, como variables que deben tenerse en cuenta en la construcción de proyectos de desarrollo tendientes a superar el atraso y la miseria cada vez más acentuada que viven las comunidades marginales, y en las cuales los modelos sustentados en paradigmas de corte economicista se han mostrado ineficaces.

Se trata de buscar en los propios actores las alternativas y las estrategias de su propio desarrollo partiendo de lo que ellos como individuos y como conglomerado social son capaces de producir.

I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y EDUCATIVO

Aspectos centrales del contexto latinoamericano

Analistas de nuestra realidad regional afirman que América Latina se encuentra en un «punto cero», asociado tanto al agotamiento de su tradicional sistema económico y político como a su futuro, marcado por interrogantes y amplias demandas y condicionado por los actuales procesos de democratización política y modernización económica. La viabilidad de estos procesos se pone constantemente en duda, y está condicionada a que los países establezcan estrategias adecuadas que les posibiliten asumir los actuales desafíos de la modernización y la equidad social.

Desde el punto de vista económico, hay coincidencia en que finalizada la crisis de los años 80 y luego de una etapa de declinación se observa en la región un crecimiento sostenido en los últimos tres años, con menores índices de inflación y con incrementos del nivel y la diversificación de exportaciones, dándose cada vez mayor importancia a la competitividad entre países y transformándose la región en uno de los destinos más importantes de financiamiento externo. En el presente año, las reuniones regionales institucionales de la CEPAL (XXV período de sesiones, Cartagena de Indias, Colombia) y el BID (Reunión Anual, Guadalajara) coinciden en que dicha expectante situación se daba merced a una adecuada administración de la crisis de la deuda y al mejoramiento de la gestión económica. Más aún, surge en la agenda latinoamericana la necesidad de encarar los requerimientos que cada país debe cumplir para interactuar adecuadamente con el resto de la región y el mundo, en un contexto de globalización de la economía; a las numerosas iniciativas de acuerdos de integración bilateral, subregional y hemisféricos se une el planteamiento de un «Regionalismo abierto», propuesto por la CEPAL, en el que se procura conciliar la mejor inserción internacional de nuestros países con el pleno aprovechamiento de las ventajas potenciales de la integración económica interregional.

Desde un ángulo político, la década de los ochenta no fue una «década perdida». Dando la razón a Alain Tourine (1991), para quien un dato permanente

de la evolución latinoamericana es el que la historia política y económica no han tenido correspondencia, fue durante los 80 que se acentúa la desmilitarización de gobiernos y la gradual recuperación del poder del voto ciudadano, que determina el retorno a la democracia representativa como sistema de gobierno en la casi totalidad de los países del área. Es ilustrativo, al respecto, que entre 1994 y 1995 serán doce los países donde se están dando o habrán cambios de gobernantes a través de procesos políticos. En ellos las elecciones directas son la principal fuente de poder.

A pesar de los anteriores alentadores avances en lo económico y político, la distribución regional de ingresos es todavía la más desigual del mundo y los índices de pobreza crecen de manera alarmante. Se puede afirmar que buena parte de las esperanzas de crecimiento económico y mejoramiento en la calidad de vida de la población, cifradas en la reconquista de democracias políticas, está siendo frustrada por los efectos de la crisis, y que el panorama de la región sigue siendo contradictorio, pues quienes ejecutan y profundizan políticas de ajuste estructural y estabilización económica son gobiernos elegidos democráticamente, y no gobiernos militares. Los extraordinarios avances colectivos en materia de ejercicio de derechos cívicos y cierta estabilidad de instituciones representativas no han sido suficientes para superar la dificultad de varios Estados para planificar su crecimiento y para evitar estallidos sociales, produciéndose un descrédito de la clase política que perjudica el concepto

mismo de democracia.

El principal desafío de América Latina hoy es reducir la pobreza, rompiendo su círculo vicioso de reproducción y consolidar los procesos de democratización social y política. Estas tareas no debieran tener rival en cuanto a prioridades que enfrentar en los próximos lustros.

La pobreza: su magnitud y sus efectos en la niñez

La pobreza en América Latina es un fenómeno estructural y persistente que cubre una amplia proporción de sus habitantes. Estimaciones recientes indican que el porcentaje de población en situación de pobreza en la región alcanzó en 1990 a 46%, superior a la cifra de 43% registrada a mediados de la década precedente. Entre 1980 y 1990 el total de pobres de América Latina aumentó en 60 millones, concentrados casi en su totalidad en áreas urbanas (CEPAL, 1993). Según la proyección para el fin de siglo, en el escenario optimista, la pobreza sería de 232 millones de pobres, que representan el 44% de la población, mientras que en el pesimista sería de 245 millones, el 47%.

«Actualmente, uno de cada cinco latinoamericanos no dispone de recursos monetarios suficientes para consumir una dieta adecuada desde el punto de vista nutricional [...] los países de la región muestran una mayor homogeneidad en cuanto a la magnitud de la pobreza medida en términos de insuficientes niveles de ingresos de los hogares. Sin embargo, ese hecho no debe

encubrir sus marcadas diferencias en materia de infraestructura social (vivienda, agua potable, alcantarillado y electricidad) y de acceso de la población a la educación y a la atención primaria de salud, así como a las disparidades de magnitud de sus mecanismos de transferencia a los sectores más pobres» (CEPAL, 1993). Las cifras globales y estadísticas suelen no ser suficientes para explicar la variedad de situaciones que se presentan en la región. Hay países que siendo afectados por la crisis y presentando aumentos de su población en estado de pobreza —caso del Uruguay—, siguen teniendo relativamente bajos porcentajes de pobreza. Guatemala y Perú presentan, en el otro extremo, proporciones de pobreza a nivel nacional que afecta a cerca de las dos terceras partes de los hogares, en el primer caso, y en el caso peruano, a casi la mitad. Costa Rica, Venezuela y México presentan un cuadro de pobreza que afecta a un quinto de los hogares, mientras dos quintos del total de hogares de Brasil, Colombia y Panamá son pobres. Los demás países se ubican entre estos valores en relación con sus niveles de pobreza (CEPAL, 1991).

Hay claras evidencias de que el fenómeno de la pobreza tiende a concentrarse en las urbes. En efecto, la población urbana aumentó de 65% de la población total de América Latina en 1980, al 71% en 1990. Este proceso de urbanización se conjugó con la mayor incidencia de la crisis en las áreas urbanas y con la fecundidad más alta de los hogares pobres. El resultado fue un aumento considerable del número de pobres en el medio urbano y un incremento de la

proporción de éstos en relación con el total de la población en estado de pobreza. Otro elemento importante por considerar es que distintas investigaciones han constatado que los pobres tienen una estructura etérea, más joven que los no pobres.

En dichas poblaciones, es el binomio madre-niño el que más ha sido afectado por la pobreza y condicionado por los niveles de salud y nutrición a los que puedan tener acceso.

¿Cómo ha repercutido la crisis en la familia, y particularmente en la mujer?

Informes actualizados sobre la situación regional en materia de nutrición confirman la relación que existe entre la tensión económica, las dificultades sociales y el empeoramiento del estado nutricional y de salud de la mujer.

Los cambios experimentados por la población femenina más pobre se pueden sintetizar así: a nivel productivo hay una mayor incorporación de mujeres al mercado laboral, generalmente en el sector informal urbano. Las mujeres trabajan más horas al día, como estrategia para acrecentar sus ingresos, lo que significa la prolongación de su jornada diaria para atender labores domésticas. Al mismo tiempo, el trabajo de la mujer fuera del hogar repercute en un menor número de horas de comunicación con sus hijos, de atención a la alimentación y nutrición de los niños pequeños, y en la falta de seguimiento de las actividades de los hijos mayores, incluidas las

de tipo escolar. Un tercer impacto está relacionado con la pérdida de significación de la edad de los hijos para que la mujer ingrese al mercado del trabajo; cada vez más mujeres, madres de hijos pequeños, trabajan sin que se hayan extendido los servicios de cuidado infantil (M. Barrig, 1991). Habría que añadir el creciente número de hogares presidiados por mujeres.

El hecho de que la mayoría de los pobres sean niños y que la mayoría de los niños sean pobres genera como efecto un futuro muy incierto para nuestra región.

No hay forma más dramática en que se manifieste la pobreza que por su impacto en la niñez. La más alta participación de niños tiene lugar en las poblaciones pobres, a pesar de la elevada mortalidad infantil que padecen. Cerca de un millón de niños menores de cinco años mueren en la región por causas como la diarrea o el tétanos neonatal, perfectamente evitables. Si bien, con avances en vacunaciones masivas y con la generalización de prácticas de atención primaria de salud, muchos niños pobres van a sobrevivir, la mayoría de ellos lo hará en condiciones muy precarias. Así, aproximadamente un 14% de la población menor de 5 años en la región es profundamente afectada en su desarrollo físico y mental por la desnutrición. Uno de los efectos más graves de dicha desnutrición consiste en reducir el potencial humano y educativo de dichos niños.

Los primeros seis años de vida de la

niñez —determinantes para su supervivencia y para la adquisición del potencial físico, mental y afectivo con el que enfrentarán el futuro— transcurren, para muchos niños pobres, sin suplir sus necesidades básicas de afecto, de comunicación, de estabilidad y vida lúdica. Estos niños sin niñez asumen una adultez temprana acompañando a sus madres en trabajos informales o desempeñando ellos mismos trabajos precarios, con lo cual se convierten en fuente de ingreso para sus hogares. La adultez temprana de estos niños se refuerza y agrava por la exposición que sufren a drogas y estimulantes caseros; su temprana vinculación con hechos policiales presenta en la región casos que lesionan la misma condición humana.

La crisis económica y los sistemas educativos

Los efectos de la crisis en los sistemas educativos de la región se pueden resumir así:

Una primera e importante evidencia es la considerable disminución de los gastos en educación. La suma global destinada a educación por habitante se redujo en América Latina de US\$88 a US\$6.00 en el período 1980-1986. En el mismo período el porcentaje regional del PNB en gastos educacionales bajó de 3,9 en 1980 a 3,5 en 1986.

Un notorio incremento de los índices de deserción y repetición. Este fenómeno de «fracaso escolar» se expresa sobre todo en el primer ciclo de la escuela.

la básica, y está asociado a la inadecuada enseñanza-aprendizaje infantil de la lecto-escritura y del cálculo básico.

Hay un franco deterioro en la calidad de la educación, impactada por el grave empobrecimiento de los salarios de los docentes y por la baja proporción de presupuesto educativo destinado a tareas de capacitación, de equipamiento, de infraestructura, de impresión de libros de texto.

Se registra estancamiento en el proceso de la enseñanza media y superior, así como la interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de los sectores populares a los primeros niveles del sistema educativo.

Se observa, asimismo, una mayor presión de sectores medios sobre la educación pública, tradicionalmente usuarios de la enseñanza privada, que al perder su anterior acceso a bienes y servicios y la propia capacidad que tenían para asumir los costos de una educación en centros particulares, disputan ahora a los sectores pobres las matrículas escolares de sus hijos en establecimientos oficiales.

Los anteriores problemas influyen en los mecanismos y las prioridades para la toma de decisiones de los ministros y administradores de la educación. Son escasos los ministerios o secretarías de educación en la región que están previendo acciones o tomando medidas pensando en el mediano o largo plazo; es mayor la concentración de recursos y energías para solucionar pro-

blemas de coyuntura.

Los resultados de investigaciones y estudios recientes indican que los anteriores fenómenos no son estrictamente pedagógicos, sino producto de efectos socioeconómicos de la crisis, de la acumulación de carencias en las condiciones de vida de la población y del recorte o disminución de las posibilidades de oferta de servicios educativos.

La educación inicial

El incremento de la educación inicial, junto con el acceso casi universal a la educación básica, así como la permanencia como alumnos regulares del sistema escolar durante cinco o más años, constituyen los más importantes avances en la educación latinoamericana.

La atención de la educación inicial —denominada también preescolar o parvularia— de la población de 0-5 años de edad creció en la región un 7.9% en 1980 hasta un 15% en 1986, habiendo aumentado la matrícula en cada año del período en más del 10% (UNESCO, 1990). La atención preescolar se concentra en los niños de edades más altas. La cuarta parte de la atención preescolar en la región es privada; el número de alumnos por docente tiende a ser menor en el sector privado que en el público. La actual oferta de educación inicial está concentrada en la zona urbana, lo cual favorece a los sectores medios y altos de la población, pese a los avances observados en la atención de áreas marginales a través de programas no formales.

A pesar de esta rápida expansión de la educación inicial —sobre todo de la población de 5-6 años, que constituye una de las transformaciones más importantes del sector educativo en los países de la región durante los últimos lustros— subsisten, sin embargo, problemas significativos, como el alto porcentaje de niños no incorporados; la concentración de la oferta en zonas urbanas; las diferencias significativas en cuanto a la calidad del servicio prestado respecto a los estratos económicos atendidos. La formación-capacitación y haberes de los docentes de párvulos, así como la disparidad de enfoques pedagógicos, constituyen también problemas no resueltos que repercuten en la transición a los primeros grados de educación primaria.

II. LA EDUCACIÓN INICIAL EN EL CAMBIO SOCIAL

Desarrollo y cambio social

Hoy la idea de desarrollo no es equiparable a la que se postulaba en los años 60 o 70. El agotamiento de enfoques ideológicos rígidos ha conducido a la adopción de posiciones más flexibles y pragmáticas, con disposición para derivar enseñanzas de lo que ha dado resultados positivos y de aquello que ha fracasado en materia de política económica y social. Los vientos que soplan hoy en la región son de corte liberal, postulando menor intervención estatal, confianza en el mercado, respeto a los equilibrios macroeconómicos, dar espacios cada vez mayores a la iniciativa privada. Hay quienes señalan que la ola de neolibe-

ralismo, más que responder a un enfoque doctrinario, constituye una búsqueda condicionada por factores internos y externos de soluciones a problemas reales de la región. Sin embargo, en buen número de países, ante la crisis financiera de sus sectores públicos y las condiciones exigidas por organismos multilaterales de financiamiento, la convicción oficial de aplicar políticas de ajuste recesivo sin compensación social y de privatización a ultranza, ofrece un cuadro de dogmatismo ideológico que impide priorizar políticas sociales como la educativa y posibilitar mecanismos de concertación.

Riñe con la anterior concepción la propuesta de un desarrollo humano, definido como «el proceso de ampliar las opciones de las personas», a través del cual se procure que «el desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo», y que junto con un crecimiento económico, los pobres traspasen el umbral de la pobreza, y se consolide la democracia con amplios procesos de participación ciudadana y de desarrollo cultural.

En el caso latinoamericano, el cambio social está estrechamente unido a la idea de equidad. Esta tiene una doble misión: se asocia al concepto de distribución, en su más amplio sentido, y por otra parte, demanda el mejoramiento de la distribución de las oportunidades que la sociedad ofrezca a todos los individuos y grupos sociales. El concepto de «equidad» está, pues, íntimamente asociado a igualar de modo efectivo el acceso de todos los individuos a los

medios de satisfacción de sus necesidades básicas.

Por lo anterior, el diseño de estrategias para un cambio o una reforma social en la región tendrá que tomar como principal punto de referencia la existencia de vastos sectores de la población en situación de pobreza.

Ahora bien, en los países con características como las de los latinoamericanos, donde la coexistencia entre la inequidad real y las fantasías/aspiraciones hacia el mundo desarrollado genera desfases y frustraciones colectivas, la actual opción por una economía abierta exige regular conflictos internos e innovar institucionalmente.

Contrariamente a lo que se viene planteado con énfasis en la región, el problema del futuro no pasa sólo por el mercado ni por determinadas empresas sólidas; el problema es, más bien, de países que, en conjunto, funcionen bien. Junto a un mercado eficiente y competitivo se requiere sustentabilidad, superar la pobreza y la inequidad, y obtener relaciones laborales que funcionen. Se trata, en síntesis, de realizar un extraordinario esfuerzo por introducirse bien en la modernidad, en un marco creciente de equidad y libertad. Ello demanda desafíos notables tanto en las políticas sociales de disminución de los actuales índices de pobreza como en los sistemas educativos.

El Estado en el cambio social y educativo

La incidencia de las necesidades básicas insatisfechas sobre los niveles de pobreza se expresa fundamentalmente en términos insuficientes de accesos gratuitos a servicios y al consumo. En sociedades como las latinoamericanas, dichos servicios sólo pueden darse a través del Estado. De acuerdo con el enfoque de «desarrollo humano», se reconoce que una de las primeras necesidades del Estado es estimular la creación de empleos productivos, incluyendo el autoempleo, que produzcan ingresos y se traduzcan en bienes y servicios (PNUD, 1991). Para garantizar que las personas sean centros de desarrollo, el Estado *«debe invertir en la formación de las capacidades humanas, movilizar y utilizar el potencial productivo y creativo de las personas y poner los beneficios de la seguridad social al alcance de quienes no tienen la capacidad de ayudarse a sí mismos»*.

El tema sobre las funciones del Estado y sus relaciones con la sociedad ha adquirido especial relevancia. Hay dos principales factores de innegable influencia en el debilitamiento de la idea de un Estado benefactor y concentrador de poder económico y de gestión: los procesos de democratización, asociados a otros de descentralización, perfilan una tendencia a reconocer la potencialidad de la sociedad civil como alternativa para la ejecución de tareas sociales e incluso de políticas públicas.

El modelo populista generó en la región gran empobrecimiento fiscal y

descrédito de la clase dirigente, lo cual dio campo a alternativas neoliberales que lo sucedieron con reformas económicas acompañadas de desmovilización y despolitización.

De acuerdo con Enrique Iglesias (1994), presidente del BID: *«El elemento central del orden es la eficacia del Estado, y no eficiencia del gasto público o de la burocracia que lo administra. Desde este punto de vista, es esencial, entonces, fortalecer las funciones de representación de mediación en la articulación de consensos, y de definición de metas y orientaciones. Si el Estado, en cuanto a corporación esencialmente política, no cumple estas funciones, será muy difícil impedir que las fuerzas usen el poder político para sus propósitos particulares[...] Cuando un Estado es incapaz de responder a los problemas que afectan a los distintos grupos y sectores de la sociedad civil, éstos comienzan a organizarse al margen[...] El problema del Estado neoliberal es que para ser efectivo necesita una sociedad civil más participativa, en que los individuos y los grupos tengan la capacidad de resolver los problemas que los afectan. Si la alternativa es una sociedad pasiva, la solución neoliberal no es efectiva. Tal vez no haya peligro de revolución, pero las expresiones de violencia estructural pueden continuar multiplicándose».*

En el campo de la educación, la actual discusión se encamina no sólo sobre si el Estado tiene o no un papel importante en la educación, sino sobre la modalidad de ejercicio de tal función y su efectividad en términos de los grandes objetivos de calidad y equidad de la educación. Cada vez se hace más pa-

tente la necesidad de políticas estratégicas a cargo del Estado, asumiendo éste los siguientes papeles:

- Asegurar, en primer lugar, que exista una educación básica obligatoria de buena calidad, semejante para todos los niños y jóvenes del país.
- Garantizar la suficiente libertad en cada uno de los establecimientos y programas a su cargo, traspasando responsabilidades técnicas y garantizando a todos los niños y jóvenes un currículo básico obligatorio en el que el tema de la formación de valores y de la moral sea cuestión central. Esto supone redefinir el papel del Ministerio de Educación, de modo que asuma tareas de orientación general y de normatividad/reglamentación a través de mecanismos, indirectos y diferenciación de incentivos, información y evaluación.
- Propiciar y coordinar a nivel nacional la evaluación de los resultados educativos.
- Promover el apoyo focalizado a las escuelas y áreas más necesitadas realizando acciones —discriminación positiva— en favor de la población con menores recursos.
- Posibilitar el desarrollo de centros de formación pedagógica renovada y una carrera docente estimulada con mecanismos de evaluación y de promoción profesional.

La educación como factor del cambio social

Desde los inicios de la presente década tórnase en consenso el reconocimiento de que la educación, y particularmente la educación básica, constituye el factor esencial para un desarrollo humano en el mediano y largo plazo.

Los antecedentes principales de esta hipótesis —a nivel mundial— son la Conferencia Mundial de Educación celebrada en Jomtien, Tailandia (marzo, 1990), bajo los auspicios de la UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y PNUD, que representó un compromiso renovado para asegurar que las necesidades básicas de aprendizaje de infantes, niños, jóvenes y adultos sean satisfechas en todos los países. La Declaración Mundial de Educación, surgida de dicha Conferencia, encomendó a los países la expansión de la *«asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos»*, y planteó que asegurar la educación para todos requería la incorporación de nuevos actores y nuevas alianzas entre gobiernos, ONGs, el sector privado, las comunidades locales y las familias.

La convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989), la Declaración Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Naciones Unidas, 1990), promovida por UNICEF, han significado, asimismo, la generación de un amplio compromiso por la infancia suscrito por

la mayoría de países.

A nivel regional, el Proyecto Principal de Educación, vigente desde 1981, los programas de atención integral en favor de la infancia, promovidos por UNICEF, así como la propuesta CEPAL/UNESCO, «Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad», son iniciativas importantes dignas de destacar.

Las propuestas mencionadas constituyen una explícita constatación de la importancia que se comienza a dar a la educación como factor clave en la modernidad y productividad, partiendo de reconocer el enorme esfuerzo que se requiere para mejorar la actual calidad educativa, sin distinción de niveles socioeconómicos. Hoy es generalizado el reconocimiento a la educación como un tema intersectorial y como instrumento decisivo para enfrentar problemas de supervivencia, que demanda medidas de antelación.

Los cambios propuestos en la educación en el presente se orientan en las siguientes principales direcciones:

- *Desde el punto de vista político*, asumir las actividades de producción, difusión y conocimiento como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes protagonistas sociales y un compromiso financiero estable con su desarrollo.
- *Desde el punto de vista estratégico*, incorporar nuevos actores y recursos de

manera sistemática y creativa, como fuente de dinamismo en el sistema educativo y que contribuyan a que la educación se convierta en factor clave del desarrollo en sus aspectos económico, político, social y cultural.

- *Desde el punto de vista pedagógico*, introducir en los diseños curriculares una nueva lógica: la de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje pertinentes para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad, sea en empresas o puestos de trabajo, en condición de ciudadanos o como miembros de una familia y de diferentes instituciones.

- *Desde el punto de vista institucional*, romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir nuevas modalidades de gestión en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía, así como mayor responsabilidad por los resultados.

Importancia de la educación inicial como factor de cambio social

En la agenda social de la región, la atención temprana a la infancia debe ser una de las prioridades centrales en una estrategia contra la pobreza.

La educación deviene, en este caso, en uno de los instrumentos privilegiados para brindar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad las oportunidades de adquirir habilidades y conocimientos que los capaciten para desempeñarse mejor como ciudadanos, como trabajadores o como consumido-

res. Es reconocido que la educación básica tendría que recibir atención central para lograr este objetivo. Para beneficiarse de la educación básica, sin embargo, los niños debieran ingresar a los centros educativos en condiciones de aprender lo que la escuela les brinda.

La pobreza creciente en la región determina que el problema principal, para ser viable una política de atención temprana a la infancia, sea dar a los niños de los hogares más pobres oportunidades de ingresar a la escuela primaria en adecuadas condiciones de salud física y desarrollo intelectual y afectivo. Sólo así podrían estos niños adaptarse con rapidez a la escuela, y superar los desafíos de los primeros grados de la escuela primaria en materia de competencias básicas de lecto-escritura y cálculo, así como lograr una interacción social que les permita un constante progreso en su vida escolar.

Los bajos niveles de aprendizaje que logran los niños en la escuela y sus limitaciones en lecto-escritura después de haber estado cuatro o más años en la escuela básica constituye, sin lugar a dudas, la expresión más clara del fracaso del modo tradicional de concebir y organizar la educación. Varias investigaciones regionales indican que las claras diferencias en los niveles de desempeño de niños de distintos niveles socioeconómicos, a pesar de similitudes en la oferta educativa, están vinculadas con una suma de factores como deficiencias en la escuela y la imprevención de los niños y su ambiente familiar para que éstos aprendan; este con-

texto determina que la autoestima sea baja en estos niños. Los niveles y contextos de pobreza de la mayoría, así como las diferencias de acceso a la educación preescolar para los niños de distintos grupos de ingresos, son determinantes para el mayor éxito o fracaso en la educación básica.

En efecto, cuando el niño ingresa al primer grado a los seis años, su experiencia vital transcurrida desde el tiempo pasado dentro del útero materno (niveles de nutrición, salud, afecto y entorno familiar) es la más importante del proceso de su desarrollo y, por ende, decisiva para su mejor o deficiente inserción en el sistema educativo. La estimulación temprana del lenguaje, por ejemplo, es condición que influye en el desarrollo de la inteligencia del niño y en su capacidad posterior de aprender.

La educación inicial, bien concebida y desarrollada, tendría que constituirse en un factor clave para que los niños de los núcleos más pobres adquieran o refuercen su autoestima y para hacer efectiva dicha política de atención primaria a la infancia. Más aún, es la modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias para enfrentar la pobreza.

El desafío consiste en que dicha educación inicial o preescolar forme parte de programas de asistencia y de actividades de desarrollo de la primera infancia que sean accesibles y de calidad.

El reto, entonces, no es sólo educativo sino fundamentalmente intersec-

torial e interinstitucional, debiendo estos programas ser realizados con frecuencia por la comunidad o las ONG's, y vinculados con cuidados médicos, nutrición y otros servicios comunitarios, en el marco de un enfoque educativo integral y convergente orientado a satisfacer las necesidades de los niños e infantes. De otra parte, la creciente participación de las madres en los mercados de trabajo debiera ser facilitada por la disponibilidad de opciones de atención y cuidado a sus hijos.

Lo anterior refuerza la importancia de movilizar nuevos actores para la atención de la infancia y rescatar como principio orientador de la educación inicial la participación y responsabilidad familiar y comunitaria, creando las condiciones y facilitando los escenarios para que la comunidad beneficiaria dé la educación inicial de sus hijos.

Al respecto es alentador constatar en la región un creciente y decidido interés por dar a la educación inicial el lugar decisivo que le corresponde.

Junto con la importante expansión de esta modalidad educativa se han introducido elementos innovadores en los diseños curriculares en más de la mitad de los países de la región. Así, se ha incorporado un enfoque integral al desarrollo del niño, y ha empezado a aplicarse técnicas y metodologías centradas en las necesidades infantiles y con actividades focalizadas a nivel comunitario. La funcional experiencia peruana de los programas no escolarizados de educación inicial durante los

años 70 tuvo repercusiones en otros países de la región, en los que se estimuló la participación comunal y la formación de promotores con roles importantes en el trabajo educativo. Algunas experiencias han comenzado a utilizar a maestros de primaria, capacitándolos para actuar como monitores. Hay programas que dan fuerte énfasis al componente «capacitación de padres», entrenando particularmente a las madres en principios básicos de salud y nutrición para trabajar con niños de 3 y 6 años.

Paradójicamente, uno de los efectos de estas innovaciones en educación inicial ha sido la generación de una brecha creciente con los programas de primaria. La estimulación de metodologías de atención personalizada a los niños y la creación de ambientes lúdicos y estimulantes en sus aprendizajes contrastan con la enseñanza de tipo formal, común en la educación primaria. Por ello, una tarea pendiente es la sensibilización de los profesores de primeros grados sobre las ventajas del aprendizaje centrado en el niño y del modo pedagógico del preescolar; tarea que deberá complementarse con la superación de sesgos «anti-escolares» que caracterizan la formación de muchos docentes de educación inicial. La mejor articulación entre el preescolar y el primer grado de primaria deviene en elemento indispensable para garantizar una efectiva superación de los déficit de calidad de la educación.

Finalmente, importa referirse a la necesaria vinculación entre la educa-

ción inicial y la educación de jóvenes y adultos. En correspondencia con el enfoque integral postulado, los programas de alfabetización destinados a padres de familia de escasos recursos tendrían que alentar, junto con el dominio de la lecto-escritura y matemáticas, el conocimiento de las necesidades de aprendizaje de sus hijos, la importancia de la estimulación psicomotriz en el desarrollo infantil. Los programas de educación básica femenina en áreas poblacionales rurales e indígenas, que registran alta diferenciación en las oportunidades de acceso a la alfabetización y educación por género, tendrían que incluir prácticas de estimulación temprana y para el acompañamiento del aprendizaje de sus hijos, así como elementos para el mejoramiento de las condiciones de vida, referidos sobre todo a salud y nutrición.

Otras acciones tendrían que estar referidas al estímulo de diálogos entre padres de familia y docentes a cargo de la educación inicial de sus hijos y la promoción de la participación de los padres en actividades educativas, introduciendo elementos de audivisión crítica que permitan una mejor utilización familiar de la radio y la televisión.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Mayor cobertura como necesidad impostergable

A pesar de los notables esfuerzos recientes, los aumentos de matrícula preescolar han sido absolutamente insufi-

cientes para tener impacto significativo en la oportunidad de acceso a esta modalidad educativa. No es posible afirmar aún que la educación inicial ha recibido prioridad como política pública en la región. El interés en ella, expresado en ampliación de cobertura y en la previsión de partidas fiscales importantes, es de reciente data. De mantenerse los actuales ritmos de expansión, serían necesarios varios lustros para lograr una cobertura total, y este período sería mucho mayor para los grupos más pobres de la población.

La desatención de este problema significaría consolidar y acentuar niveles de inequidad y de desigualdad en el acceso a la educación como derecho humano básico.

La amplia expansión de cobertura y la mejora sustantiva de la calidad de la enseñanza y aprendizaje en la educación inicial suponen estrategias nacionales en las que el financiamiento público, privado y comunal, a nivel nacional y de tipo internacional, constituya la piedra angular. La heterogeneidad social y educativa vigentes recomiendan la organización de planes estratégicos con prioridades tanto en la focalización del uso de recursos públicos e internacionales como para la movilización de nuevos actores institucionales en apoyo a la atención de la infancia.

El aumento sustantivo de la actual cobertura es un objetivo que demandará inversiones considerables. La pregunta esencial es de dónde provendrán los recursos necesarios para satisfacer

las demandas nacionales de educación inicial. Las iniciativas más apropiadas serán aquellas con las que el Estado asuma su responsabilidad con los sectores más necesitados y se movilicen contribuciones privadas, incluyendo la participación de la comunidad, de la industria y comercio, de los sindicatos, de iglesias y otras organizaciones voluntarias. Las nuevas estrategias de educación inicial no deberían intentar reemplazar a la familia ni a la comunidad, sino fortalecerlas.

Se constata tendencias que postulan como un papel apropiado para el Estado el diseño y diseminación de modelos sólidos de bajo costo, alta calidad y eficacia, la asesoría y capacitación y el enfoque de subsidios a los centros que matriculan a los niños más pobres. Dichos modelos, se afirma, debieran posibilitar que el sector privado los pueda ejecutar (F. Reimers, 1992). La organización de proyectos nacionales de educación inicial para ser presentados a organismos de financiamiento internacional deviene, en este caso, en una de las tareas centrales de la acción estatal.

Algunos países se han propuesto abordar metas significativas en esta década en cuanto a la educación inicial. Los casos de República Dominicana, México y Chile son ilustrativos.

En República Dominicana, el plan decenal de educación acordado en el Congreso Nacional de Educación, celebrado en diciembre de 1992, se propone alcanzar, como meta de 10 años, la obligatoriedad de la educación inicial para

todos los niños de 6 años, previéndose para ello recursos nacionales y, sobre todo, inversiones externas futuras. En México, con apoyo financiero del Banco Mundial y técnico de los otros coauspiciadores de Jomtien (UNICEF, UNESCO, PNUD), se desarrolla en diez Estados del país un significativo proyecto de educación inicial no formal con énfasis en la participación comunal. La aprobación de un préstamo de 100 millones de dólares para este proyecto constituye un importante precedente para similares iniciativas en la región. En Chile, dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), desarrollado desde 1990 con recursos nacionales y del Banco Mundial, se incluye, como objetivo específico, la ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de la educación preescolar en sectores pobres urbanos y rurales; previéndose el financiamiento de costos para programas entre 1992 y 1996 por un monto de veinticinco millones de dólares; uno de sus principales impactos habría sido elevar la tasa de cobertura para la población en pobreza, en el tramo de 4-5 años, de un 30.8% a un 37.5%, utilizando dicha suma, equivalente a 2/3 del costo del Programa MECE-Preescolar.

Principales orientaciones estratégicas

La focalización del gasto público, incentivando la participación de ONG's y de la comunidad, así como la cooperación internacional, son las principales perspectivas que tienen el financiamiento de esta modalidad educativa.

Importa referirse a dos de las principales propuestas institucionales promovidas por organismos internacionales en esta materia.

En la mencionada propuesta CEPAL-/UNESCO se postula una estrategia de cambio institucional global, para el cual debiera darse una política de búsqueda de recursos para la educación que tendría que orientarse en tres sentidos:

- Asegurar en lo posible la disponibilidad de financiamiento amplio y diversificado para la educación con la concurrencia de fuentes públicas y privadas de financiamiento.
- Emplear para la asignación de una parte del financiamiento público mecanismos que alienten a las instituciones a mejorar niveles de calidad e incentiven el uso racional de los recursos.
- Utilizar para la asignación de otra parte del financiamiento público mecanismos selectivos que permitan apoyar algunos sectores o actividades y aumentar la equidad, mediante mecanismos compensatorios de las desigualdades existentes.

Para ello se calcula que debiera recaer sobre el Estado y potenciales fuentes externas el principal esfuerzo financiero en casi todas las áreas. Aun cuando se reconoce la dificultad de aumentar substantivamente los recursos públicos que actualmente se extienden al sector educacional para demostrar la viabilidad de llevar a cabo la referida propuesta, se señala que «*para el conjun-*

to de la región los recursos públicos necesarios a lo largo de varios años equivalen a la mitad del actual servicio anual de la deuda externa, más la mitad de los gastos militares anuales».

Refiriéndose específicamente al gasto público en la educación preescolar, un estudio promovido por el Banco Mundial (1993) plantea como políticas necesarias las de buscar programas de más bajo costo que cumplan con los requisitos de calidad deseados, focalizar los fondos hacia las poblaciones en riesgo y procurar la máxima recuperación de costos coherentes con los objetivos de acceso.

El estudio enfatiza que la atención preescolar por parte del sector público pudiera ser 20% más cara en promedio que programas similares ofrecidos por el sector privado, con el agravante de que la provisión de estos servicios puede ser de mejor calidad y más ágil en el sector privado. En consecuencia, sugiere que el financiamiento público debería más bien volcarse hacia diversas ONG's privadas que proporcionan los servicios en asociación con el gobierno y las comunidades.

El gasto público debería estar dirigido a niños de niveles socioeconómicos bajos y aquellos en situación de riesgo; los niveles socioeconómicos medios y altos debería cubrir todos los costos de la educación preescolar de sus hijos.

Nuevas perspectivas para la cooperación internacional

El impacto de la Conferencia Mundial Educación para Todos, de Jomtien, el cumplimiento de las metas en favor de la infancia, asumidas por los países de la región, así como el imperativo ético, económico y político de la reforma social para enfrentar el acuciante fenómeno de la pobreza, constituyen un marco de acción que estimulará la cooperación internacional en favor de la educación inicial de las poblaciones más necesitadas.

En documentos de UNICEF (1992) se plantea la necesidad de impulsar una «nueva cultura de la cooperación», basada en una verdadera operación conjunta entre los países desarrollados y en desarrollo, en la que confluyan intereses y objetivos compartidos, remarcándose que la existencia de objetivos cuantificables para el cumplimiento de las metas tiene además la ventaja de poder seguir y evaluar la eficiencia en la asignación de la ayuda y la eficacia de sus resultados.

Los organismos de financiamiento internacional, así como agencias de cooperación bilateral, están destinando recursos importantes a la educación en general y a la educación inicial en particular. Junto con la acción del Banco Mundial en apoyo a la educación de varios países, destaca especialmente la opción del Banco Interamericano de Desarrollo, por destinar considerables recursos a proyectos y programas sociales.

En los años venideros la agenda sobre reforma social y pobreza será prioritaria en la región. Ello supone programas dirigidos a las comunidades de base y un aumento significativo de préstamos para inversiones encaminadas a la reducción de la pobreza, especialmente en áreas como la educación básica y la atención básica de la salud.

Asegurar la equidad y consolidar la institucionalidad democrática de la región siguen siendo tareas prioritarias y de largo aliento. Por ello, los países y las instituciones de la región tendrían que dar especial importancia a convocatorias como la próxima Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, Dinamarca, mayo 1995), cuya preparación regional debería ser un ámbito propicio para promover nuevos esquemas de cooperación que ayuden a consolidar políticas sociales y de reducción de la pobreza, en las que sean significativos los énfasis en la educación y atención integral de niños en edad preescolar.

Notas

El Producto Interno Bruto del área creció un 3,3 por ciento tras elevarse un 2,9 por ciento en 1992 y un 3,7 por ciento en 1991, revirtiendo una década entera de estancamiento (BID, 1994).

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela en el presente bienio 1994-1995 presentan un escenario con cambios de gobiernos elegidos democráticamente o con procesos electorales en marcha.

La mayor desigualdad en la distribución del ingreso que actualmente existe en la mayoría de los países latinoamericanos se expresa en un aumento de la diferencia entre los ingresos del 40% de hogares más pobres y del 10% más rico. En los países que exhiben los patrones de distribución más concentrados, el decil más alto capta más del 40% del ingreso total, y sólo en dos casos obtiene poco menos del 30% (CEPAL, 1993). Por ejemplo, los datos sobre Brasil indican que el 20% más pobre de las unidades familiares recibió solamente el 2% del ingreso nacional en 1989.

Hay quienes plantean la posibilidad de un escenario aún más pesimista, que supone un decrecimiento del PIB per cápita durante los 90 igual al registrado en la década anterior; los pobres representarían poco más del 50% de la población (L.A. Beccaria, Oscar Fresneda, 1992).

En un estudio CEPAL/PNUD (1990) desarrollado en Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Perú y Venezuela, se constata que la población menor de 15 años es superior entre los grupos de pobres que entre los que presentan ingresos superiores a la línea de pobreza.

En los países de América Central y Panamá, el 40% de los hogares están presididos por mujeres.

A comienzos de la década de los ochenta, en Perú la tasa de mortalidad infantil de los pobres era de 101,6 mil, y la de los no pobres de 73,9. La probabilidad de que un niño muriera en su primer año de vida era, pues, 36% mayor entre los pobres que entre los no pobres (PNUD, 1990).

Se calcula que 6 millones de niños latinoamericanos menores de cinco años sufren desnutrición moderada, y 1 millón, desnutrición grave (M. Maurás, 1992).

La matanza indiscriminada de niños callejeros en «ruas» de Río de Janeiro, las pandillas infantiles constituidas por «gamines» en Bogotá o la adicción de niños marginales a esti-

mulantes caseros (quema de cáscaras de plátano, aspiración de solventes inhalables), en muchas urbes latinoamericanas, son expresión dolorosa de dicha adultez temprana.

Esta brusca discriminación de recursos es la mayor respecto a otras regiones del mundo, pues en el conjunto de los países en vías de desarrollo sólo disminuyó, en el mismo lapso, de US\$29 a US\$27 el gasto destinado a educación (UNESCO, 1990).

Estimaciones de la UNESCO señalan que entre 1975 y 1983 el número de repitentes en las escuelas primarias de América Latina ascendió de 5,7 millones a 8.5 millones de niños.

Las tasas de crecimiento de la matrícula de la enseñanza media han descendido del 7.3%, registrado en el período 1960-1980, a un 3,8%, en el de 1980-1986; en los mismos períodos la educación superior muestra un descenso de 10.4% a un 5.4% en las tasas de matrícula (J.C. Tedesco, 1991).

La crisis económica presiona especialmente sobre los fondos no comprometidos con salarios; muchos establecimientos no cuentan con partidas presupuestales indispensables para cancelar el agua y la electricidad y para sustentar actividades como el desayuno escolar, hoy esenciales para garantizar una mínima atención y aprendizaje en el aula.

La estrategia propuesta en el documento CEPAL/UNESCO tiene como objetivo «contribuir, durante los próximos diez años, a crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social». La amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral que postula como requisito para materializar la estrategia habrán de responder a dos criterios esenciales: el de «equidad» (igualdad de oportunidades, compensación de diferencias) y el de «desempeño» (eficacia y eficiencia, evaluando los rendimientos e incentivando la innovación).

Los ministros de educación convocados en el marco del Proyecto Principal de Educación, en Quito, 1991, señalaron que el problema de la educación no era coyuntural, sino la expresión del agotamiento de posibilidades de los estilos tradicionales de enseñanza, destacando las cuatro líneas de transformación educativa mencionadas.

En el documento CEPAL/UNESCO se señala que el costo adicional para llevar a efecto su propuesta de cambio educativo representaría un incremento del gasto educacional equivalente a 3.9% del PIB. Sumándose este aumento al 9% que dedican actualmente los gobiernos, las empresas y los hogares, se llega a un gasto de educación de alrededor del 11% del producto, cifra comparable a la registrada en algunos países industrializados.

El estudio desarrollado por los especialistas Wolff, Schiefelbein y Valenzuela sugiere que el grueso de los fondos gubernamentales debería estar focalizado en el 25% más pobre de la población, y que aun en aquellos programas dirigidos a esos segmentos tendría que ser posible incluir elementos de recuperación de costos y de trabajo cooperativo compartido, mediante el pago directo o en servicios y especies.

El incremento sustantivo de recursos que ha hecho público el BID en su reciente reunión anual, celebrada en Guadalajara —calculado en 100 mil millones de dólares, previéndose inversiones anuales en países de la región por 10 mil millones de dólares— privilegiará los temas sociales y la modernización del sector público. Además, el Banco ha emprendido un nuevo programa de investigación sobre política dirigido a formular estrategias sobre educación y salud que se alejan de los modelos teóricos elaborados hasta ahora en círculos académicos.

Bibliografía

(1990). «La pobreza en el Perú». Proyecto RLA-86-004. Lima, Perú.

(1991). «Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta» (LC/G. 1653-P). Santiago, Chile.

ABELLO, Consuelo. «Los Asentamientos de la Ciénaga Grande: Caso Tasajera». Curso-Taller de Ecodesarrollo. Universidad del Magdalena. Santa Marta, 1978.

Banco Interamericano de Desarrollo (1993) «Informe Anual». BID. Puebla, México.

BARBERO S., Martín. «Prácticas en la Comunicación de la cultura popular». Universidad del Norte. Cali, 1979.

BARRIGA, Maruja (1991). «Mujer, cooperación y Desarrollo: Repensando estrategias». En: *Una nueva lectura: género en el desarrollo* (Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero, Virginia Vargas, compiladoras). Entre mujeres. Lima (Perú), Flora Tristán Ediciones.

BECCARIA, Luis, A. y FRESNEDA, Oscar (1992). «La pobreza en América Latina». En: *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*. Proyecto Regional para la superación de la pobreza. PNUD. Bogotá, Colombia.

BID/PNUD (1993) «Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo». Washington, D.C. y New York.

BOLTVINKF, Julio. «Conocer la Pobreza para superarla. En el conocimiento de la Pobreza en América Latina». Comercio Exterior, volumen 42, No. 4. México, abril, 1992.

CEPAL (1993). «Panorama social de América Latina». Santiago, Chile (1991).

CEPAL. «La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas». Santiago de Chile, 1985.

CEPAL/UNESCO (1992). «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad» CEPAL-UNESCO/OREALC. Santiago, Chile.

Chile (1994). «Orientaciones básicas, objetivos y componentes de programa MECE». Ministerio de Educación. Santiago, Chile.

DANE. «Las Estadísticas sociales en Colombia, 1993». Santafé de Bogotá.

Desarrollo Integral de la Pesca y Creación de un Centro de Servicios a la Pesca Artesanal —CESPA— en el departamento del Magdalena, Colombia. Roma, 1988.

DOMINGUEZ OJEDA, Carlos M. *Mitos y leyendas de los pueblos de la Ciénaga Grande*. Ediciones Aracataca. Colección Jepira. Ciénaga, Santa Marta, Magdalena.

DURHEIM, Emile. «Las formas elementales de la vida religiosa». En: *Sociología*, Lighy, Keller y Calhom. Bogotá, McGraw-Hill-Editorial Presencia, 1992.

GARCIA CANCLINI, Néstor. *Cultura Transnacional y Cultura Popular*. Lima, IPAL, 1988.

GRANCI, Antonio. *Observaciones sobre el Folklore*. Turín, Editorial Opere.

HELLER, Agnes. *Historia y vida cotidiana*. Barcelona, Ediciones Giraldo, 1972.

——— *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona, Ediciones Península, 1972.

IGLESIAS, Enrique (1994). «El verdadero desafío de América Latina: reducir la pobreza y consolidar la democracia». Banco Interamericano de Desarrollo. *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: la ética, la economía y la cuestión social*. Encuentro de reflexión. Enero, 1994. Mimeo.

JARAMILLO, E. Gabriel. «Religiosidad popular y cultura». Cuadernos Académicos «Quirama», No. 3 Instituto de Integración Cultural Recinto Quirama. Medellín, Colombia, 1987.

KAZTMAN, Rubén. «Heterogenidad de

la pobreza. El caso de Montevideo». En: *Revista de la CEPAL*, No. 37, abril de 1989. Santiago de Chile.

LEWIS, Oscar. *Antropología de la Pobreza*. México, Editorial Mortiz, 1972.

——— *Los hijos de Sánchez*. México, Editorial Mortiz, 1972.

MACIAS OSPINO, Alonso. «Controversias actuales en torno a la comprensión del desarrollo social». En: *Investigación y Desarrollo*, No. 2, 1992. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

MAURAS, Marta. (1992) «Situación de la infancia y la niñez en América Latina». En: *Tablero*. Revista del Convenio Andrés Bello. Año 16, No. 45. Bogotá, Colombia.

MAX NEEF, Manfred A. «Un economista descalzo en busca del ser». Discurso pronunciado con ocasión del Premio Nobel Alternativo. *Develope Dialogue*, Número especial, 1986.

——— *Desarrollo a Escala Humana*. *Develope Dialogue*, Número especial, 1986.

MILLER y P. ROBY. «Poverty: Chaging Social Stratification». En: Peter Townsend. *El concepto de Pobreza*.

MONTERO CASASUS, Cecilia. «El uso del método biográfico en el estudio de trayectorias sociales precarias». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Historia de vida en las ciencias sociales. Villa de Leyva, Colombia. 17-20 de marzo de 1992.

OCAMPO L. Javier. *Supersticiones y Agüeros Colombianos*. Bogotá, El Ancora Editores, 1989.

PNUD (1991) «*Desarrollo humano: informe 1991*». PNUD- Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.

PNUD. *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores,

1992.

REICHEL, DOLMATOFF, Gerardo. *Los Kogi*. Nueva Biblioteca Colombiana de cultura, Tomo II.

REIMERS, Fernando (1992). «Necesidades de una política de educación inicial en América Latina y el Caribe». En: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, No. 28. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile.

REVOLLO, Pedro María. *Memorias*. Ciénaga, Ediciones Medio Día, 1954.

ROCKWEL, Elsie. «La relevancia de la Etnografía para la transformación de la Escuela». En: *ICFES. Serie Memorias de Eventos Científicos Colombianos*, No. 35. Tercer Seminario de Investigación en Educación. Bogotá.

ROWTREE, Seebohm. Citado por K. Sem Amostya. «Sobre conceptos y medidas de pobreza». En: *Comercio Exterior. El conocimiento de la Pobreza en América Latina*. Volumen 42, No. 4. México, abril de 1992.

SIMON, Arthur. «Bases para el Plan regional de Ecodesarrollo del Complejo Estuárico de la Ciénaga Grande de Santa Marta». INDERENA. Bogotá-Colombia, 1981.

STARK, Rodney, BAINBRIDGE, William. «De Iglesias, Sectas y cultos: Conceptos Preliminares para una Teoría de los movimientos religiosos». En: *Sociología*. Lighy, Keller y Calhom. Bogotá, McGraw-Hill-Editorial Presencia, 1992.

URPA, Gobernación del departamento del Magdalena.

WHITE, Leslie. *La ciencia de la cultura*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1982.