

SECCIÓN DE OBRAS DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

---

EDUCACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA

JUAN CARLOS TEDESCO

EDUCACIÓN  
Y JUSTICIA SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA

Prólogo de  
Ricardo Lagos



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

Primera edición, 2012

Juan Carlos Tedesco

Educación y justicia social en América Latina. - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica ; Universidad Nacional de San Martín, 2012.

272 p. ; 21x14 cm. - (Educación)

ISBN 978-950-557-910-5

1. Educación. 2. América Latina. I. Título.

CDD 370

Diseño de tapa: Hernán Morfese

Foto de solapa: Mariana Lerner

D.R. © 2012, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.  
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina  
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar  
Carr. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-910-5

Comentarios y sugerencias:  
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## ÍNDICE

<i>Prólogo</i> , por Ricardo Lagos. . . . .	9
<i>Introducción</i> . . . . .	15

### *Primera parte*

#### EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

I. <i>Educación y Estado-nación</i> . . . . .	25
II. <i>Educación, desarrollo y recursos humanos</i> . . . . .	49
III. <i>Educación, mercado y ciudadanía</i> . . . . .	83

### *Segunda parte*

#### EDUCACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL EN EL FUTURO DE AMÉRICA LATINA

IV. <i>¿Es posible cambiar la educación?</i> . . . . .	111
V. <i>El sentido de la educación: la construcción de sociedades más justas</i> . . . . .	129
VI. <i>Comenzar lo más temprano posible: prioridad a la educación inicial</i> . . . . .	149
VII. <i>La organización del trabajo docente</i> . . . . .	157
VIII. <i>La alfabetización científica y la formación ciudadana</i> . . . . .	175
IX. <i>Alfabetización digital universal</i> . . . . .	195
X. <i>El desafío de las políticas de subjetividad</i> . . . . .	207

<i>Conclusiones y cuestiones pendientes</i> . . . . .	217
<i>Anexos</i> . . . . .	225
<i>Bibliografía</i> . . . . .	245
<i>Índice de nombres</i> . . . . .	265

## PRÓLOGO

Ricardo Lagos

EL LIBRO que el lector tiene en sus manos no puede llegar en un momento más oportuno. América Latina, sabemos todos, pasa por un momento excepcional en cuanto a su crecimiento económico y a la consolidación de sus sistemas democráticos. Hoy enfrenta desafíos distintos a los del pasado. Aprendimos a reducir pobreza, pero nos queda pendiente la más difícil de las tareas: avanzar hacia una mejor distribución del ingreso.

También hemos descubierto que la educación es un elemento fundamental para enfrentar los desafíos futuros. En el siglo XIX, fue el ámbito que homogeneizó la integración a nuestras propias sociedades y definió la identidad republicana de nuestros países, asegura Juan Carlos Tedesco. Había aquí un elemento político para ayudar, a través de la educación, a construir los estados nacionales. Para conseguirlo, durante todo el siglo XIX y XX, la gran lucha fue aumentar la cobertura, y la tarea central fue extender el sistema educativo a los distintos rincones de cada una de nuestras respectivas patrias. Cuando se analizan los mensajes presidenciales en la región, se constata, con un cierto dejo de orgullo, el grado de avance en los esfuerzos para dar mayor cobertura. Por ello, a comienzos del siglo XX, se agrega una tarea ambiciosa: hacer que la educación, amén de gratuita, sea laica y obligatoria para todos. En gran parte de nuestras naciones fue una larga lucha; veinte años demoró Chile para que la educación fuera obligatoria, y finalmente la ley fue aprobada por el Parlamento en 1920. Pero, para nuestras nacientes repúblicas, cuando estaba por celebrarse el centenario de sus independencias, se hablaba de cuatro o máximo seis años de educación obligatoria. El esfuerzo del siglo XX

se concentró en conseguir una educación obligatoria de mayor duración, porque sin ello no se lograba un conocimiento mínimo que colaborara con el desarrollo de nuestras sociedades.

Este proceso está brillantemente expuesto en el libro de Tedesco. En las últimas décadas del siglo xx, cuando llegó la marea neoliberal –muchas veces de mano de las dictaduras que campeaban en nuestros países–, se introdujeron elementos nuevos por medio de los cuales es el mercado, en última instancia, el que asigna las tareas educacionales de toda sociedad.

Al llegar a este punto, sin embargo, el tema ya no es la cobertura que progresivamente se ha logrado, sino cómo asegurar una calidad homogénea. Comienza el gran debate educacional que precede al siglo xxi, y en el cual todavía estamos inmersos. ¿Cómo garantizar calidad de manera que todos tengan iguales oportunidades educacionales, si constatamos también que hay una directa relación entre distribución del ingreso y calidad educativa? Por ejemplo, si los padres son profesionales, existe una estrecha relación con las posibilidades del niño para acceder a un establecimiento educacional de calidad. El ambiente en que se educa ese niño hace que llegue con ventajas para acceder a una educación cualitativamente mejor. Aquí está la clave, porque se ha constatado que la distribución del ingreso tiene mucho que ver con el tipo de rendimiento educativo.

¿Serán nuestros países capaces de avanzar en la distribución del ingreso y que este primer elemento de diferenciación en los resultados educacionales de nuestros alumnos pueda disminuir fuertemente? ¿Estaremos en condiciones de entender que las distintas reformas educativas que debemos abordar tienen que hacer del docente el centro de nuestros desvelos? Porque, en último término, la verdadera revolución educativa se da en el aula. ¿Cuáles son las formas y modalidades con que se preparan los maestros? ¿Cuáles es su rol y la inserción que tienen en nuestra sociedad? ¿Llegan a ejercer la docencia en enseñanza básica y media aquellos jóvenes que no lograron insertarse en carreras profesionales de mayor “alcurnia”? ¿Estamos en condiciones de hacer que nues-

tras sociedades sitúen al docente como uno de los profesionales de mayor prestigio por la tarea que realizan, tal como sucede en Finlandia? Digámoslo francamente: muchas veces, en la búsqueda de expansión de la cobertura, de tener más escuelas, más aulas, más profesores, comienza a disminuir la calidad de la enseñanza. ¿Cómo revertir esto y hacer de la calidad el tema central de los desvelos educativos?

Para muchos, igualdad de oportunidades en educación significa una discriminación positiva, dar más recursos humanos, técnicos y financieros en aquellos sectores donde la carencia es mayor. Y qué decir de la brecha digital que se comienza a abrir en nuestros países, que pasa a ser un elemento tan determinante en la educación del futuro. No basta con disponer computadoras en los establecimientos educacionales, es mucho más que eso.

De ahí entonces que Juan Carlos Tedesco invita en este libro no sólo a pensar el rol de la educación en las distintas etapas del pensamiento latinoamericano en los siglos xix y xx, sino también a recorrer la experiencia de aquel que por tantos años dirigió la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en América Latina, que tuvo una carrera destacada en el ámbito internacional y que culminó ejerciendo el Ministerio de Educación en su país. Hoy, esa larga experiencia se vuelca en este texto que será de consulta obligada para entender cuáles son nuestros futuros desafíos educacionales, porque ésa es, tal vez, la mayor contribución de este libro. Lo más importante no es la reflexión sobre lo realizado, sino que a partir de ella podamos mirar el futuro. En alguna ocasión, refiriéndome a otras materias, dije que no hay mañana sin ayer; en educación –qué duda cabe–, esta frase también se aplica.

En un texto que escribí sobre algunas de estas materias, señalé:

Se va a empezar a insinuar en la agenda (latinoamericana) las demandas y necesidades de aquellos sectores medios, de aquellos que al dejar atrás la pobreza, buscan tener un horizonte mejor. Y empezaremos a escuchar por todos lados: si ya quedaron atrás

los días más duros, quiero seguir avanzando y lograr un mundo mejor para mis hijos. Y es aquí, donde la demanda educacional pasará a ser un tema central. Tendremos exigencias crecientes por una educación de calidad, con recursos adecuados y donde disminuya la brecha entre el sistema público y el privado.<sup>1</sup>

Escrito en 2007, cuatro años después tiene plena vigencia. Hemos visto recientemente en Chile la movilización de los jóvenes que exigían calidad y un cambio en la orientación del sistema. Estas movilizaciones tienen mucho que ver con el hecho de que, al derrotar la pobreza, los sectores en ascenso de nuestras sociedades latinoamericanas reclaman un futuro mejor para sus hijos. Ellos ven en la educación la herramienta que los conduce a un mejor destino. Por ello las demandas de hoy tienen que ser enfrentadas con políticas innovadoras, claras, que apunten a resolver el deseo de acceder y progresar. Este libro es una contribución valiosa a este debate.

Conocí a Juan Carlos Tedesco cuando, desde Chile, dirigía la Oficina Regional de la UNESCO. Corría el año 1990 y en Chile, luego de derrotar a la dictadura, me tocó participar del primer gobierno democrático encabezado por Patricio Aylwin como ministro de Educación. Me beneficié enormemente de la palabra de Tedesco. Desde esa época, he podido seguir su brillante carrera y cultivar una amistad compartida en torno a estos temas. Esta obra es el resumen de sus experiencias y conocimientos. Estoy seguro de que será de lectura obligatoria para aquellos que deseen enfrentar las políticas educacionales y los desafíos de este siglo XXI. Es lectura obligada porque aquí se aprecia la magnitud del desafío que tenemos entre manos, y más vale entonces que, ante esta enorme tarea, tengamos un diagnóstico certero. En estas páginas se encontrará, luego del diagnóstico, los caminos para alcanzar en el futuro la solución para muchos de nuestros problemas.

<sup>1</sup> Ricardo Lagos, "Un Estado más fuerte para la agenda que viene", en *Clarín*, 2 de septiembre de 2007.

Como dice el autor: "Es indispensable hacer de la educación una herramienta central para abordar el tema de la justicia que ocupa un lugar relevante en el campo de las ciencias sociales y la filosofía política". La educación se convierte en el elemento central para percibir que podemos vivir en una sociedad más justa. Si en el siglo XIX se planteó la necesidad de la educación para la identidad nacional de nuestros países y la consolidación de nuestras repúblicas, en el siglo XXI la educación es el elemento central para tener sociedades en las que cada niño nacido en esta tierra latinoamericana tenga iguales oportunidades. El sistema educativo debe dar más donde haya menos recursos para que todos tengan las mismas posibilidades de acceso. Ésa es la enseñanza grande de este libro. Este aporte tiene que ser agradecido por todos aquellos que participen en las tareas de definir y trabajar implementando las políticas públicas en América Latina. Todos le debemos gratitud a Juan Carlos Tedesco por compartir sus conocimientos y experiencia a través de estas páginas.

## INTRODUCCIÓN

ESTE LIBRO es un intento de analizar la articulación que se produjo históricamente en América Latina entre educación y sociedad y sus perspectivas futuras. En la primera parte, referida al pasado, distinguimos tres grandes modelos, dominantes en distintos momentos históricos y caracterizados por la principal variable a través de la cual se definió el vínculo de la educación con el resto de la sociedad. En el primero de ellos, ubicado entre las últimas décadas del siglo XIX y mediados del siglo XX, la variable clave fue la *política*. La educación constituyó uno de los pilares fundamentales sobre los que se construyeron los Estados nacionales. En ese momento, que corresponde al origen de los sistemas educativos en América Latina, la educación fue percibida como el proceso que haría posible homogeneizar culturalmente a la población y formar a las elites dirigentes. En el segundo modelo, que temporalmente podemos ubicar en la década de 1960, la variable clave fue la *economía* y la educación se definió como la dimensión responsable de la formación de los recursos humanos para el desarrollo económico y social. El tercer modelo se ubica en la década de 1990, cuando fue posible apreciar la crisis de los dos factores anteriores sobre los que se habían diseñado las políticas educativas: la nación y el trabajo. La característica de este período fue el *déficit de sentido*, que colocó a la educación frente a exigencias de eficiencia y eficacia interna, a debates instrumentales y a las tensiones y presiones propias de la aplicación de la lógica de mercado a la producción y a la distribución de un bien público como es el conocimiento.

Como veremos a lo largo de los tres capítulos iniciales del libro, la categoría que identificó el resultado al que se pretendía llegar con la educación en el primer período fue la de *ciudadano*, mientras que

en el segundo período fue la de *recursos humanos* y en el tercero la de *cliente*. Estas categorías fueron tipos ideales relativamente dominantes en los discursos y en las representaciones sociales acerca de los objetivos de las políticas educativas, cuya vigencia en los distintos países de la región asumió características específicas y diferentes.

El análisis de estos tres momentos tomará como principal eje y fuente de referencia los discursos y las propuestas oficiales de políticas educativas. Es sabido que dichas políticas no agotan el análisis de la educación, ya que existen importantes fenómenos que responden a la dinámica de los actores sociales y que escapan a la normativa política. De igual manera, el análisis de los discursos no agota el análisis de las políticas llevadas a cabo, ya que la distancia entre la retórica y las acciones reales es una de las principales características de las políticas públicas. Discursos que no se traducen en acciones y acciones que no se justifican en ningún discurso constituyen un fenómeno habitual en el campo de las políticas públicas latinoamericanas, particularmente las educativas.

Esta disociación entre discurso y realidad es una de las consecuencias del fenómeno de desarticulación entre las diferentes dimensiones de la sociedad que caracteriza a las sociedades dependientes. Alain Touraine mostró hace ya algunos años que en América Latina existe ausencia de "sociedad", entendida ésta como la integración entre economía, política y cultura. Según su análisis, en América Latina la política no sería representativa de intereses sociales y las ideologías no se corresponden directamente ni con sectores sociales ni con fuerzas o partidos políticos. La imagen europea de la sociedad, de tipo arquitectónico, con una infraestructura basada en fuerzas productivas articulada con una superestructura de ideas y representaciones sociales no es válida en este tipo de sociedades, en las que economía, política e ideología son como placas tectónicas que se deslizan constantemente una sobre la otra. En conclusión, sostiene Touraine,

el carácter común de las sociedades dependientes y colonizadas es la desarticulación o desvinculación parcial de la moderniza-

ción, 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. *América Latina* en su conjunto puede ser considerada como un ejemplo central de *sociedad dependiente*.<sup>1</sup>

La desarticulación entre las diferentes dimensiones de la sociedad también explica la precariedad de los logros de cada uno de los modelos antes mencionados. El discurso culturalmente homogeneizador del primer modelo estuvo lejos de asociarse a la incorporación efectiva de toda la población a la influencia socializadora de la escuela. Los proyectos economicistas de los planificadores de la educación no lograron orientar el comportamiento de la demanda educativa en un sentido acorde con sus ideales modernizadores. Por último, el discurso del mercado está lejos de cumplir sus promesas en términos de eficiencia y eficacia en la gestión y, por supuesto, ha agravado los problemas de equidad que supuestamente pretendía resolver. La disociación entre discurso y realidad, una constante en el desarrollo educativo latinoamericano, tiene consecuencias significativas sobre ambas dimensiones. Un discurso que no debe enfrentar la prueba de la realidad tiende a la desmesura, a la impunidad con respecto a sus consecuencias y al debilitamiento de las exigencias de rigor que debe cumplir desde el punto de vista conceptual. Las prácticas y las conductas reales de los actores, por su parte, al no disponer de un discurso que las justifique, pierden validez, legitimidad y posibilidades de desarrollo. El resultado final de este proceso histórico ha sido la difusión de un fuerte escepticismo acerca de las posibilidades de modificar el funcio-

<sup>1</sup> Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC, 1987, p. 25.

namiento de los sistemas educativos, tema que será analizado en el capítulo iv.

La segunda parte del libro se refiere al futuro. En momentos como los actuales, en que la dimensión del futuro está asociada a la incertidumbre y a la ausencia de sentido, postular escenarios del porvenir implica más que nunca adoptar una posición ético-política. Partimos del supuesto de que no existen futuros escritos o inevitables. No es éste el lugar para referirnos al problema del determinismo en la evolución de las sociedades, pero este texto se inserta de forma clara en la corriente de pensamiento de aquellos que sostienen la existencia de un ámbito significativo de posibilidades de definir *voluntariamente* el comportamiento de los actores sociales. Desde esta perspectiva, el trabajo adopta el proyecto de construir una sociedad más justa como ideal que puede (y debe) orientar el comportamiento de los actores sociales y, más específicamente, de los actores de los procesos educativos. La base de esta posición radica en reconocer que en la sociedad de la información y el conocimiento una educación de calidad para todos es condición necesaria para el logro de la justicia social.

La discusión teórica sobre el tema de la justicia ocupa actualmente un lugar relevante en el campo de las ciencias sociales y de la filosofía política. Este hecho no es casual, ya que la exigencia de construir sociedades más justas se ha intensificado tanto por las potencialidades de injusticia que produce el nuevo capitalismo como por la generalización de las demandas de democracia, de respeto a los derechos humanos y de reconocimiento a las identidades culturales, étnicas, lingüísticas y de género. Este debate trasciende los límites de nuestro trabajo, pero el análisis que sigue se ubica y se apoya en los supuestos teóricos con los que algunos autores debaten hoy el tema de la justicia. Los aportes de Amartya Sen constituyen una fuente importante desde la cual parten los capítulos referidos al futuro, particularmente sus referencias a la necesidad de superar el enfoque puramente institucional de la justicia, propio de la teoría

de John Rawls, y el enfoque restringido al puro interés económico individual de la conducta racional para explicar el comportamiento de los actores sociales.<sup>2</sup>

Al respecto, es necesario destacar que la educación, particularmente la formal, ha ocupado hasta ahora un lugar relativamente marginal en la teoría de la justicia. Se la concibe más bien como una de las dimensiones sobre las que existen desigualdades o injusticias que es preciso resolver, en especial en lo que respecta a su distribución. Se le otorga, en cambio, poca relevancia a su papel para crear las condiciones necesarias del debate público informado y de la adhesión valorativa de los ciudadanos, que requiere la construcción de los consensos propios de la justicia social. Si bien no es pretensión de este estudio cubrir ese eventual vacío de las teorías de la justicia, parece necesario llamar la atención sobre su relevancia y aportar algunos ejes de reflexión y de acción que contribuyan –siguiendo en esto también a Amartya Sen– a reducir las desigualdades existentes no sólo en términos de acceso sino también en la calidad de la educación entendida como formación ciudadana. Éste será el tema del capítulo v.

A partir de este compromiso teórico y político con la justicia social, la última parte del libro está dedicada a identificar y analizar las líneas estratégicas de acción educativa que poseen mayores niveles de fertilidad para construir sociedades más justas. En esta sección analizaremos cinco puntos clave: la educación inicial (capítulo vi), los docentes y el saber pedagógico (capítulo vii), la alfabetización digital (capítulo viii), la alfabetización científica y la formación ciudadana (capítulo ix), y las políticas de subjetividad (capítulo x). La elección de estos cinco ejes de acción responde a un criterio principal: son temas que tienen indudable impacto en la justicia educativa y, al mismo tiempo, plantean fuertes interrogantes sobre sus posibles desarrollos futuros, tanto desde el punto

<sup>2</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1978; Amartya Sen, *La idea de justicia*, Madrid, Taurus, 2009.

de vista teórico como político.<sup>3</sup> El capítulo final intenta postular algunas hipótesis sobre el futuro, centradas básicamente en la idea de la reconstrucción de una pedagogía que acompañe el proceso de construcción de sociedades más justas.

El texto tiene la forma y el contenido de un ensayo. La primera parte está lejos de ser una historia de la educación latinoamericana. La segunda no es un relevamiento de investigaciones sobre resultados de programas y políticas educativas. Se trata, en ambos casos, de una reflexión que recupera informaciones, hipótesis y marcos teóricos de larga vigencia en la teoría educativa pero que, en la medida de lo posible, intenta ampliar la mirada, incorporando la visión que proviene de los estudios sobre las profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que tienen lugar en la sociedad.

Todo intento de análisis sobre América Latina enfrenta siempre el riesgo de generalizaciones que ocultan la significativa heterogeneidad existente en la región. En la medida de lo posible he intentado evitar ese riesgo haciendo referencia a situaciones y casos nacionales. Debo decir, además, que gran parte de las ideas expuestas en este libro se apoyan en trabajos anteriores,<sup>4</sup> publicados en forma

<sup>3</sup> Es necesario aclarar que no incluimos en este libro un capítulo específico dedicado a la enseñanza superior y a la investigación científico-técnica. Sin duda alguna, éste es un tema fundamental tanto por la importancia del progreso técnico en la competitividad económica como por el papel de la formación de las elites dirigentes en la construcción de la justicia social. Sin embargo, por su misma importancia, trasciende los límites de este ensayo. Algunas hipótesis sobre el papel de la universidad en la construcción de sociedades más justas en América Latina pueden verse en Juan Carlos Tedesco, *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000, cap. 3.

<sup>4</sup> Especialmente "Educación y hegemonía en el nuevo capitalismo: algunas notas e hipótesis de trabajo", en *Revista de Educación*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, número extraordinario, 2001; *Prioridad a la enseñanza de las ciencias: una decisión política*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos, 2006; "¿Son posibles las políticas de subjetividad?", en Emilio Tenti Fanfani (comp.), *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; "Educación y sociedad justa", en *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras*, Barcelona, Santillana, 2008; "Educación y sociedad en América Lati-

de artículos o de documentos de trabajo. Su redacción se desarrolló en el marco de mis actividades como profesor-investigador de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y contó con la colaboración inestimable de Ivana Zacarías, a quien expreso mi reconocimiento por la calidad de su trabajo profesional. Quiero agradecer también muy especialmente al rector de la Universidad de San Martín, Carlos Ruta, que apoyó este proyecto desde su origen, y a Claudia Wentzel, Ernesto Ottone, Ricardo Nudelman y Alejandra Cardini, que leyeron el manuscrito, hicieron valiosas sugerencias para mejorarlo y no tienen ninguna responsabilidad en los errores o debilidades que se puedan encontrar en el texto.

---

na", en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 2ª época, núm. 7, 2010-2012; *Educación y justicia: el sentido de la educación*, Madrid, Semana Monográfica de Santillana, Fundación Santillana, 2010.