

POLITICAS DE EDUCACION DE ADULTOS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
REFLEXIONES TEORICO-METODOLOGICAS PARA LA
CONSTITUCION DE UNA AGENDA DE INVESTIGACION

CARLOS ALBERTO TORRES*

La planeación educativa es un ejercicio de optimismo. La formulación de política pública es muy a menudo entendida en el contexto de una caja negra donde interactúan insumos, procesos y productos. Sin embargo, la noción de **impenetrabilidad**, asociada al principio de la caja negra impediría conocer en detalle los orígenes, naturaleza, propósitos, dimensión y dinámica de una política específica. Es justamente la insatisfacción con el enfoque de una caja negra lo que ha llevado en los últimos años a tratar de conocer en detalle y explicar el proceso de toma de decisiones (decision-making) y de formulación de política, a partir de ejes estructurales e históricos que arrojen más luz y elaboren mejor la evidencia empírica obtenida en este terreno.

Hay un segundo aspecto de esta insatisfacción que debe ser clarificado. Distintos investigadores (por ejemplo, Offe, 1972: 479-488; Oszlak & O'Donnel 1976, Grindle, 1977, Weiler, 1981, Pescador & Torres, 1985) han confrontado la idea de que el sector

*Profesor Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Killam Post-Doctoral Scholar, Department of Educational Foundations, The University of Alberta, Canada. Ponencia preparada para el "Seminario sobre Políticas de Educación de Adultos en América Latina y el Caribe" organizado por el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) en Pátzcuaro, Michoacán, México, del 10 al 12 de noviembre de 1986.

público, gobierno o Estado, actúa siempre con una lógica de resolución de problemas --"problem solving approach".

¿Cuáles son los supuestos fundamentales del sector público como un agente de resolución de problemas (o problem-solving agent)? i) El sector público opera con una racionalidad analítica, basada en enfoques fundamentalmente técnicos de la cuestión social; ii) por consiguiente, toda formulación de política nace de un diagnóstico de necesidades de una población determinada --o el conjunto de la sociedad-- a la cual sigue una planeación de acciones y una programación del uso de los recursos que el sector público (o la agencia en cuestión) tiene a su alcance para resolver el problema; iii) la implementación de programas y servicios tiene por objeto superar el problema inicial o necesidad, buscando la más alta eficiencia terminal en la asignación y uso de recursos y los productos finales; iv) la política es elaborada por el sector público en función del interés común. El Estado aparecerá como una entidad racional (ajustando medios a fines), como un agente relativamente neutral (en ideología y política), diferenciado solo por la especialización funcional de sus unidades administrativas y como un agente administrativo altamente independiente (en virtud de su racionalidad técnica) de las fuerzas político-sociales que pudieran enfrentarse en la sociedad civil; v) La expresión de los intereses sociales en el Estado capitalista sólo se dará, regularmente, a través de confirmar o modificar el mandato global de una administración. Toda política pública aparecerá entonces como parte microcósmica de un mandato para promover el bienestar de toda la sociedad; mandato sujeto a controles y auditorías internas del sector público y eventualmente externo al mismo (Parlamento y poder judicial) y al referendum popular a través de elecciones.

Sin pretender hacer una crítica exhaustiva a este enfoque --de suyo presentado de manera muy esquemática y simplista-- señalaremos algunos aspectos que nos parecen insuficientes. En primer lugar, es obvio que una caracterización de la política pública tal, omite discutir las vinculaciones entre racionalidad técnica y racionalidad política; en última instancia podría decirse que siempre toda racionalidad técnica tiene implicaciones políticas (o está basada en una meditación política) en la medida que modifica o reproduce un esquema de fuerzas determinado. En segundo lugar, la secuencia diagnóstico-solución no es mecánica. Existirán tantos diagnósticos como actores sociales, burocrático-administrativos, fuerzas sociales e intereses en pugna pueda concebirse; similarmente, habrá tantos diagnósticos aceptables como soluciones plausibles conforme a los diferentes compromisos fundamentales de una administración dada. Del mismo modo, la solución a un problema social generará una nueva ronda de problemas que no pueden con-

siderarse simplemente como efectos concomitantes o derivados, para decirlo de modo analógico, con la aplicación de una medicina. En tercer lugar, la noción de una 'racionalidad estatal' no implica, necesariamente, una intención de un uso óptimo de recursos, sino que, muy a menudo, corrupción, clientelismo político, enfrentamientos entre grupos inter-burocráticos e ineficiencia crónica de sistemas administrativos obsoletos, especialmente en sectores públicos sin un servicio civil de carrera, muestran una subutilización y/o despilfarro de recursos. Por último, la misma práctica de la administración pública genera nuevos compromisos para el Estado, lo cual implica que existen brechas importantes entre una ideología gubernamental y el sistema de decisiones y operación de programas.

Lo que sigue debe ser entendido como un ejercicio académico y heurístico para abordar el estudio de las políticas de educación de adultos en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, el propósito de este documento es muy modesto: circunscribir con cierto detalle un campo problemático de investigación, señalando algunas cuestiones teóricas y metodológicas significativas. Es decir, tiene el carácter de una fotografía aérea del terreno, que dista mucho de ser un mapa topográfico donde se precisan los contornos, y se provee una adecuada ilustración de la hidrografía y orografía del terreno.

1. ¿Cuál podría ser el objeto de investigación cuando nos referimos a políticas de educación de adultos?

Toda discusión sobre la problemática de educación de adultos debe admitir, inicialmente, la naturaleza esencialmente amorfa del campo de estudio (Torres, 1986). En un reciente libro, Thomas La Belle pretende despejar algunas incógnitas al organizar el campo problemático en los siguientes términos: las prácticas educativas pueden diferenciarse en prácticas formales, informales y no-formales --siguiendo la conocida distinción elaborada por Phillip Coombs (Coombs, 1968).

Las prácticas educativas formales se caracterizan por ser institucionalizadas, graduadas cronológicamente y estructuradas jerárquicamente en un sistema educativo que opera con un currículum definido.

Las prácticas educativas informales son definidas como un proceso continuo, durante toda la vida de una persona, donde ésta adquiere conocimientos y habilidades a partir de sus experiencias cotidianas y utilizando los recursos y la información proveniente del medio circulante.

Las prácticas educativas no-formales (materia de la investigación de Thomas La Belle) son definidas como:

Cualquier actividad educativa, organizada y sistemática que es llevada a cabo fuera del contexto del sistema formal, para proveer tipos selectos de aprendizaje a sub-grupos específicos de la población, adultos y niños (La Belle, 1986: 2--nuestra traducción).

Luego de esta distinción, La Belle identifica como los tres paradigmas dominantes en la educación no-formal en América Latina, los siguientes: "Formación de Recursos Humanos" (basado en la noción de Capital Humano), "Educación Popular" y "Lucha Guerrillera". Estos tres enfoques se sitúan en un contexto de teorías del cambio social. La Belle, aceptando la conocida clasificación de Ralph Dahrendorf (Dahrendorf, 1959), luego retomada en la taxonomía elaborada por Ronald Paulston (Paulston, 1976), caracteriza estas teorías en el contexto de dos paradigmas mutuamente excluyentes: paradigmas basados en el equilibrio y paradigmas basados en el conflicto. Finalmente, existirán dos polos predominantes en las teorías del proceso de enseñanza-aprendizaje que se vehiculizan en los paradigmas de la educación no-formal: acercamientos prescriptivos versus acercamientos procesuales del proceso de aprendizaje.

La lista de programas típicamente no-formales, analizados en su libro a la luz de este marco teórico, abarcará los siguientes: programas vocacionales y/o de entrenamiento de la fuerza de trabajo (incluyendo "on-the-job-training" y entrenamiento para el trabajo), difusión de innovaciones (donde cabrían programas asociados con extensión agrícola, educación para la salud y alfabetización), programas de trabajo comunitario (distinguiendo cooperativas y empresas comunales), programas de investigación participativa, programas de educación popular en comunidades, y programas educativos elaborados por organizaciones guerrilleras (incluyendo programas clandestinos, en operación en zonas liberadas y programas diseñados en la nueva sociedad post-revolucionaria).

Este nuevo libro de Thomas La Belle es muy importante. No sólo porque ofrece un material desconocido, particularmente en la bibliografía existente en inglés, sino por el esfuerzo de sistematización de un campo muy disperso, y la vinculación que se establece entre modelos de actuación educativa, teorías del cambio social y teorías del aprendizaje.

Sin embargo, no parece una decisión acertada el subsumir la noción de educación de adultos (en uso en América Latina, especialmente a través de la inspiración de Unesco) en la noción de educación no-formal, en uso en la academia norteamericana. Esta decisión analítica lleva a La Belle a centrar su análisis en proyectos relativamente "excepcionales" de carácter gubernamental apoyados por agencias de financiamiento extranjeras (especialmente USAID, o el Banco Mundial) o de carácter no-gubernamental.

A pesar de que una de las preocupaciones centrales de La Belle es estudiar la brecha existente entre retórica y realidad de los programas, y sobre todo quién auspicia y quién controla dichos programas, en la discusión presentada en el libro se pierden de vista muchos de los proyectos o servicios vinculados con la educación básica de adultos, y la mayoría de las prácticas 'rutinarias' relacionadas con educación de adultos, educación rural o indígena llevada a cabo en Ministerios de educación en la región.

En otro orden de problemas, La Belle busca identificar la relación entre miembro de una comunidad-miembro externo ("insider" -"outsider"), y cómo esto afecta los programas, por lo cual señala que:

(...) una comprensión de la diferencia entre retórica y realidad requiere una exploración sistemática de la manera en la cual los programas son formulados y los intereses a los cuales sirven" (La Belle, 1986: 258--nuestra traducción).

Sin embargo, el modelo analítico propuesto por La Belle no permite estudiar sistemáticamente todas las vinculaciones entre Estado y educación de adultos. Una breve discusión de estos aspectos puede servir de preámbulo a nuestros propósitos.

Quizá pudiera decirse que en perspectiva histórica, el término educación popular, ha estado presente y asociado al papel que la educación pública, masiva, gratuita y compulsoria jugó en la consolidación del Estado/Nación. Otro uso de la misma denominación proviene, sin embargo, de enfoques, alternativos, nacidos al calor de la práctica socialista en América Latina, o vinculados al anarquismo de raíz europea de fines del siglo pasado. De este modo, la educación popular estaba asociada a las prácticas educativas de sindicatos y partidos políticos (con sus connotaciones de una educación política de la clase obrera (Puiggrós, 1984).

Carlos Rodríguez Brandão opina que la educación de adultos, como concepto que define simultáneamente una práctica educativa, un campo de investigación y una modalidad diferente de la educación escolar, surgió como reacción frente a un campo 'popular' habitado por ideologías y prácticas difícilmente susceptibles de adaptarse al Estado capitalista latinoamericano (Rodríguez Brandão, 1984).

Si nuestra lectura del argumento de Brandão es correcta, podría pensarse que, en gran medida, la educación de adultos surge como un acto (político-pedagógico) de restauración, de re-conquista de un terreno que había quedado fuera del control estatal.

La creación de la UNESCO, el "tempo" de su prédica anti-fascista y democrática, etc., proveyó municiones muy consistentes para un Estado capitalista en América Latina que enfrentó, a la

postre, la educación de adultos con la educación popular, a un punto tal que no sería excesivamente arriesgado decir que algunos de los principales proyectos más representativos de la educación popular son llevados a cabo por organizaciones no-gubernamentales, mientras que, por el contrario, los proyectos de mayor magnitud y alcance nacional de una política de educación de adultos son llevados a cabo por organizaciones o instituciones estatales en las formaciones sociales capitalistas. Al reducir (y no diferenciar) ambos campos dentro de la noción de educación no-formal, se pierde de vista la posibilidad de realizar un análisis político de proyectos 'históricos' alternativos en educación de adultos.

Por otro lado, el argumento de La Belle tiende a enfatizar que la educación popular tiene un neto carácter **reformista** en su formulación, práctica y proyección histórica, con excepción del caso, claro está, que se encuentre vinculada a una estrategia de lucha guerrillera --que implica para La Belle también la constitución de una educación post-revolucionaria como en Cuba y Nicaragua. Indudablemente que una definición tal tiende a polarizar excesivamente medios "legales" contra "extra-legales", desdibuja el peso relativo y diferencial de las nociones de estrategias y tácticas en un proceso de lucha política y pierde de vista lo que tanto se ha venido discutiendo en América Latina, especialmente en Chile y Brasil, sobre el papel de la educación popular en la constitución de sujetos históricos, en el contexto de una nueva democracia post-populista y post-autoritaria. En este contexto social, la discusión entre reforma-revolución pudiera parecer simplemente un residuo de la política decimonónica.

Esta discusión nos lleva entonces a sugerir algunas convenciones analíticas en función de definir más nítidamente y operacionalmente nuestro objeto de estudio. Dos campos parecen formalizarse de alguna manera. Por una parte, podríamos incluir bajo la denominación de **políticas de educación de adultos** aquella donde el origen institucional en la toma de decisiones, el financiamiento de los programas resultantes y el grado de formalización institucional de los servicios (y/o programas) están vinculados al Estado.

Esta convención analítica no es todavía suficiente para perfilar este campo de operación 'estatal'. Hay que desagregar aquí las políticas de educación de adultos que se vinculan, en su dominio administrativo con los ministerios y secretarías de educación pública (instituciones para la educación pública), de aquellas que pueden ser llevadas a cabo, explícita y organizadamente o subyacentes a un cuerpo más desarrollado de política, por otras agencias gubernamentales vinculadas a las políticas de bienestar social, pero no directamente a la educación (por ejemplo Ministerios de Salud, Secretarías de Reforma Agraria, etc.).

Por todo propósito práctico, sugiero incorporar en la definición de 'instituciones para la educación pública (de adultos) cualquier organismo para-estatal, autárquico o descentralizado orientado a desarrollar como actividad prioritaria la que podría ser confiada funcionalmente a cualquier sub-secretaría o agencia de un ministerio de educación, y para la cual destina una cantidad fundamental de sus recursos (por ejemplo el MOBRAL en su momento o el Instituto Nacional de Educación para Adultos, INEA, en México).

Un segundo campo de investigación se abre con las políticas alternativas de educación de adultos, originadas, impulsadas, administradas, financiadas y evaluadas por instituciones de la sociedad civil. Nos referimos fundamentalmente a la mirada de proyectos de educación 'popular' (Alvarez, 1986; Morales, 1986) llevados a cabo en la región por iglesias y grupos evangélicos, por partidos políticos y sindicatos, o por grupos de individuos vinculados a distintos movimientos sociales (defensa ambiental y ecológica, derechos humanos, derechos de la mujer, defensa de grupos étnicos etc.).

Hay dos aspectos que impiden 'cerrar' este marco descriptivo. Por una parte, dada la creciente complejidad de la sociedad civil latinoamericana, hay un sinnúmero de intercambios entre unidades administrativas cuyas raíces se fincan claramente en la sociedad civil y unidades administrativas de la sociedad política; esto es particularmente relevante en materia de financiamiento de actividades educativas desarrolladas por instituciones 'privadas' a partir de fondos públicos. He aquí una limitación de distinciones que podrían establecerse a partir de argumentos jurídicos sobre lo privado/público. Quizá no quede otra alternativa, en estos casos, que un análisis 'ad-hoc' tratando de mostrar el grado de control que la sociedad política tiene sobre la sociedad civil en el contexto del financiamiento, y reclasificar la institución en cuestión a partir de esto.

Por otra parte, existe un campo muy significativo, sobre el cual muy atinadamente llama la atención Thomas La Belle, con la presencia del sistema internacional en la educación de adultos. En este campo podrían distinguirse las instituciones vinculadas a la aparente filantropía liberal de países del mundo industrial avanzado. Sin embargo, en ocasiones, como el caso de los Estados Unidos y la práctica de su mejor representante en el campo, la USAID parece patentizar, esta supuesta filantropía se vincula con los intereses de seguridad nacional e intervencionismo norteamericano en América Latina (Arnové, 1980).

Por otro lado encontraremos el gran campo del apoyo financiero de fundaciones y gobiernos con menos intereses en la región

(por ejemplo, fundaciones de países nórdicos o Canadá) o instituciones como la UNESCO o el Consejo Mundial de Educación de Adultos, ICAE, que han contribuido a complejizar el ámbito de las vinculaciones entre sociedad civil y sociedad política en la materia. La intervención de estas agencias donantes y proyectos apoyados por fondos internacionales implica la delimitación de un nuevo campo, el campo internacional de la política educativa de adultos, que modifica, de suyo, el espectro de fuerzas en educación de adultos en la región.

Resumiendo, la primera convención analítica consiste en identificar el campo de educación de adultos que emerge a partir de la sociedad política, el que emerge a partir de la sociedad civil, y --cruzando ambos dos campos-- el originado en el sistema internacional.

Delimitar el origen del financiamiento, la dependencia jurídico-administrativa de la institución o agencia, el grado de formalización institucional de los programas y quizá, particularmente para la educación de adultos estatal, su carácter masivo y nacional o restringido y regional, podría ser fructífero en materia de investigación sobre la formación de política educativa.

La limitación de este enfoque 'estatal-institucional' es obvia: quedan fuera del objeto de análisis las políticas de educación de adultos impulsadas en la sociedad civil, con intervención o no del sistema internacional. Para los efectos prácticos, quizá convenga ganar experiencia en el análisis de las políticas estatales, para en un segundo momento buscar sistematizar y analizar las políticas de instituciones no-estatales. Convendría remarcar la conveniencia de emprender el análisis de política pública en educación de adultos desde una perspectiva de educación comparada. Volveremos sobre este particular.

2. El ámbito de investigación:

Entender el proceso de formación de política pública en educación de adultos en América Latina y el Caribe, a partir de identificar las razones, los actores y los mecanismos de toma de decisiones, la racionalidad de la planeación educativa, y los mecanismos, actores, dinámicas e instituciones de implementación y evaluación de la política.

Por consiguiente, el problema de investigación radica en conocer por qué se toma una decisión en política de educación de adultos, cómo se articula, planifica y lleva a cabo, cuáles son los actores más relevantes en la formulación y operacionalización de la política --y quizá debiéramos agregar las 'repercusiones de la política'-- y cuáles son los procesos sistémicos fundamentales

desde los orígenes hasta la implementación y evaluación de la política.

Para poder diseñar un modelo general para el análisis de la política pública en educación de adultos, quizá convendría partir de la siguiente premisa: todo análisis de la política pública requiere una discusión y comprensión histórico-estructural sobre la naturaleza del Estado y del régimen político en cuestión.

3. Estado y política pública: implicaciones para la educación de adultos

Nuestra discusión del Estado como agente de resoluciones de problemas muestra que la visión liberal-pluralista del Estado no es fácil de sostener, especialmente en el contexto del capitalismo asociado y dependiente latinoamericano (Cardoso, 1974; O'Donnell, 1978: 1157-1199; Borón, 1981: 45-66; Carnoy, 1984).

Una caracterización más precisa y útil para nuestros propósitos debe partir de una definición del Estado. En términos puramente indicativos, podría denominarse como Estado: "la totalidad de la autoridad política en una sociedad (autoritaria gubernamental o de otro tipo) sin importar el nivel --nacional, subnacional o local-- en el cual ésta opera" (Weiler, 1983: 259, nuestra traducción).

Autoridad política implica la capacidad de imponer una voluntad política --elaborada a partir de las percepciones sobre los determinantes fundamentales para la continuación de la acumulación de capital y las necesidades de legitimación política del Estado-Nación--, mediante un sistema de decisiones a una formación social altamente heterogénea y eminentemente contradictoria en sus intereses. En términos analíticos, entonces, proponemos considerar al Estado como un pacto de dominación y como un sistema administrativo auto-regulado que se constituye en una arena de lucha --y a la vez actor importante-- en la confrontación entre proyectos políticos alternativos (Torres, 1984: 279-284).

En cuanto 'pacto de dominación' Fernando H. Cardoso ha señalado que "el Estado representa el pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o fracciones de la clase dominante y las normas que garantizan su dominación sobre los estratos subordinados" (Cardoso, en Collier, 1979: 38, nuestra traducción).

Nicos Poulantzas argumenta que una función específica del Estado es servir como factor de cohesión entre los diferentes niveles de una formación social. Sin embargo, al constituirse en este factor de cohesión, el Estado es también la estructura o instancia donde se condensan las contradicciones entre estos distintos niveles (Poulantzas, 1969). En cuanto factor de cohesión, el Estado capita-

lista, tal y como se refleja en la política pública, utiliza la planificación de largo plazo y las políticas de emergencia o coyunturales en momentos de crisis, para sintetizar los objetivos económicos y de reproducción social del capitalismo, a pesar de las necesidades de corto plazo y las disputas sectoriales de los capitalistas individuales (Skocpol, 1982: 7-28; Altvater, 1973: 96-108; Jessop, 1982; O'Connor, 1981: 41-61).

Esta autonomía relativa del Estado y las contradicciones emergentes de ésta, otorgan al intervencionismo estatal, en cuanto "pacto de dominación", características decisivas para la regulación de la vida económica, política, social, simbólica y cultural de la sociedad. De esta manera, en el capitalismo liberal-democrático, el Estado se constituye a la vez en una arena de lucha, en un espacio democrático de confrontación de ideologías, creencias y movimientos sociales. Por lo tanto, en cuanto materialización y condensación de relaciones de clases (Poulantzas, 1978) el Estado no es un bloque monolítico sino un terreno de lucha y confrontación. Y la formación de la política pública reflejará necesariamente los conflictos, acuerdos y negociaciones en dicho teatro de operaciones, como es confirmado por distintos análisis de la formación de política educativa (Carnoy & Levin, 1985: 26-51; Pescador & Torres, 1985: 3-6, 66-78).

Se podría afirmar, siguiendo a Claus Offe, que el Estado en cuanto "sistema administrativo auto-regulado", refiere al hecho que el gobierno estatal organizado es un sistema de reglas selectivas y auto-generadas, un proceso de discriminación continuamente generado por la estructura estatal. De este modo, el Estado se compone del aparato institucional y las organizaciones burocráticas --muy a menudo definidas como instituciones del sector público-- y las normas y códigos formales e informales que constituyen y representan las esferas públicas de la vida social.

Sin pretender exponer la totalidad de un marco conceptual tan complejo como el de Offe, convendría señalar de manera descriptiva y general que existirán: i) **patrones-guías del accionar estatal**; siguiendo a Offe estos se dividirán en patrones-guías de **exclusión, mantenimiento, dependencia y legitimación**; ii) **modos de intervención estatal** (donde se podrían distinguir **modos productivos de modos distributivos**, los cuales dependen de la apropiación y modifican el uso de recursos), iii) **medios de intervención estatal** (los cuales por regla general podrían agruparse en tres tipos preponderantes, a saber: **medios fiscales, racionalidad administrativa y legalidad de las masas**); iv) y finalmente distintos métodos de intervención estatal los cuales incluirán **regulación estatal** --donde debería incluirse la intervención represiva del Estado, pero Offe no hace suficiente hincapié en esto, y sólo se limita a señalar los aspectos

regulativos y legales del accionar estatal --inversión en infraestructura y participación (Offe, 1977a; 1975b; Torres, 1984: 21-70).

Siguiendo este análisis, dos fuentes de determinaciones de la política pública emergerán: determinaciones y contradicciones resultantes de la misma estructura del aparato estatal y el sesgo de clase de sus formas organizativas-administrativas y determinaciones y contradicciones originadas dentro del Estado en cuanto condensación del poder político.

Concluiremos esta sección señalando que en el estudio de la formulación de política educativa, es fundamental considerar: a) el cambiante carácter de las alianzas de clase que subyacen a la constitución de un determinado régimen político y/o administración gubernamental. Esta alianza puede ser caracterizada fundamentalmente por la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a las más altas posiciones y roles dentro del Estado y los mecanismos básicos de representación política (O'Donnell, 1972; 1974; b) las características histórico-administrativas del aparato estatal (Clegg, 1980; Oszlak, 1981; Torres, 1983) y c) las características socio-económicas y políticas de la clientela educativa (Torres, 1984: 22-36; La Belle, 1986: 89) así como el papel de la educación en sus mecanismos de sobrevivencia social.

4. Líneas de demarcación en análisis comparado de políticas educativas: teorías y agendas diferenciales

En ocasiones, el discriminar las teorías fundamentales en política comparada puede contribuir a **situar** con mayor claridad la agenda de investigación que se pretende impulsar. En política comparada, textos como Chilcote (1981) o Carnoy (1984) pueden permitir ordenar --no sin costos analíticos, por cierto-- un campo de análisis muy fértil y en continua expansión.

Con el propósito de traer hacia la discusión educativa experiencias provenientes de la política comparada o la sociología política, a continuación presentaremos sucintamente cuatro agendas posibles de investigación comparada que podrían ser ilustrativas de cómo establecer una demarcación teórica. Nos referimos a la agenda centrada en la cultura política del actor social que interviene en la formulación de política educativa, la agenda centrada en la vinculación entre insumos y productos sistémicos, la agenda centrada en la legitimidad del sistema socio-funcional y las dinámicas burocráticas emergentes, y finalmente la agenda centrada en la producción de política educativa como resultado del conflicto entre clases y movimientos sociales.

a. Agendas y teorías centradas en la cultura política del actor social

En el corazón del análisis estructural-funcionalista subyace una

suerte de convencimiento fundamental: el actor social discierne continuamente sus acciones y su conducta --de manera latente o manifiesta-- mediante patrones de referencia básicos. Este discernimiento implica la toma continua de posiciones en materia de componentes actitudinales (por ejemplo, la tensión Parsoniana entre afectividad y neutralidad valorativa o la que se establece entre relaciones específicas o relaciones difusas), en modos de categorización de los objetos sociales (por ejemplo universalismo versus particularismo), en juicios sobre la naturaleza de la acción social (sean juicios basados en las características adscriptas a un objeto-relación social, sea basados en la compleja medición de un desempeño individual en el complejo rol-estatus), y en el sentido y génesis de la acción social de un sujeto (es decir, en la tensión entre una acción auto-orientada y auto-centrada versus una acción extremadamente orientada y centrada en la colectividad).

Para el estudio de la política educativa, uno de los aspectos más estimulantes y difundidos de esta agenda de investigación lo constituye el estudio de la cultura política de los agentes sociales que participan en la toma de decisiones. Analizando esta perspectiva, en otra ocasión hemos señalado que "se ha planteado el concepto de cultura política como un medio para identificar el conjunto de normas ideológicas, valores y supuestos, así como las teorías y los instrumentos científicos, obtenidos por cualquier agente a través de un proceso sistemático o asistemático de socialización política" (Pescador & Torres, 1985: 112).

En palabras de uno de los más connotados mentores del concepto, "La cultura política consiste en el sistema de creencias empíricas, símbolos expresos y valores que definen la situación en la cual la acción política tiene lugar" (Sidney Verba, 1965: 513). La aplicación del concepto para el estudio de procesos educativos tiene ya cierta historia. Por ejemplo, Parsons y Platt utilizan este enfoque, esencialmente, para estudiar los movimientos políticos estudiantiles en la universidad norteamericana durante la crisis de Vietnam y ofrecer prescripciones para una modificación de la política de educación superior en la época (Parsons & Platt, 1973).

Un enfoque como el de cultura política está también en la base de un análisis por demás sofisticado, como el presentado por Bourdieu en su postulación de las nociones de 'capital cultural' y la reproducción social. Será el enfrentamiento de capitales culturales diferenciados en el ámbito escolar --uno subordinado, otro dominante-- que permitirá explicar el fracaso y diferenciación social --mediante la violencia simbólica que tendrá lugar en ámbitos escolares-- de la mayoría de los niños y jóvenes provenientes de los sectores subordinados. De modo similar, este capital cultural permitirá explorar las razones del éxito y movilidad social de

quienes provienen de familias con el capital cultural (hábitus y hábitat) y los códigos formales apropiados y quienes careciendo de estos producen una mutación socio-cultural en sus aspiraciones, expectativas y códigos para sobrevivir en el sistema educativo.

Por ejemplo, en el caso de la política pública en México, y la formación de las élites dirigentes, Roderic Ai Camp señala que dado el carácter tan personalizado del proceso de toma de decisiones, cualquier intento por desarrollar un modelo sofisticado que permita predecir el rumbo de los acontecimientos en política, debe tomar necesariamente en cuenta los factores o características que son más evidentes en la cultura política de la élite política mexicana. Entre estos, Camp señala los siguientes: el sentido de 'confianza' entre los políticos que componen una 'camarilla', una política centrada en la personalización de las decisiones, la presencia de las 'familias burocráticas' y la práctica de la cooptación. Después de analizar la configuración de estos elementos, concluye Camp que son mucho más importantes que la orientación ideológica de un funcionario determinado, e ilustra cómo la lealtad personal es una característica esencial del proceso de reclutamiento de líderes y toma de decisiones en México (Camp, 1980).

En educación de adultos, una agenda de investigación centrada en los sistemas de significados, capital cultural, ideología y aspiraciones y expectativas de los diferentes actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones y operación de los servicios podría resultar muy fructífera. Particularmente cuando se pueden diferenciar al menos tres tipos fundamentales de actores sistémicos, en el decir de Claus Offe: los que intervienen en la toma de decisiones ('policy-makers' y 'policy brokers'), quienes implementan dichas decisiones en términos operativos ('policy implementers') y las clientelas educativas que constituyen, nominalmente al menos, factor fundamental de la gestión educativa (Offe denomina a este segmento como 'policy takers').

Resta señalar que una agenda de este tipo no necesariamente debe descansar en supuestos estructurales-funcionalistas. La selección de individuos como unidad de observación y de análisis, y la adopción de una metodología de encuesta (survey) o la elaboración de índices como es el caso del interesante trabajo de Geert Hofstede (1980), quizá muestren afinidad con una cierta lógica de análisis positivista o funcionalista. Sin embargo, no muy ajeno a los objetivos de la agenda de investigación sobre cultura política, aunque con premisas conceptuales muy diferentes, Paul Willis (1977) nos ha ofrecido un magnífico trabajo cualitativo, y una de las interpretaciones marxistas más estimulantes sobre el papel de la cultura y la ideología en la socialización política y escolar de jóvenes de sectores populares en Inglaterra.

b. Agendas y teorías centradas en las vinculaciones entre insumos y productos

Típica preocupación de economistas, buscando medir mediante técnicas de función-producción los ámbitos escolares y así producir recomendaciones sobre política educativa (Hanushek, 1986:1141-1177), en su nivel más general, Göran Therborn (1980: 37-48) ejemplifica algunas de las principales dimensiones de esta agenda de investigación.

Mecanismos de insumos: 1) los principios que regulan las tareas a desarrollar por el Estado, 2) criterios para el reclutamiento del personal del Estado, 3) mecanismos que aseguran los ingresos financieros del Estado.

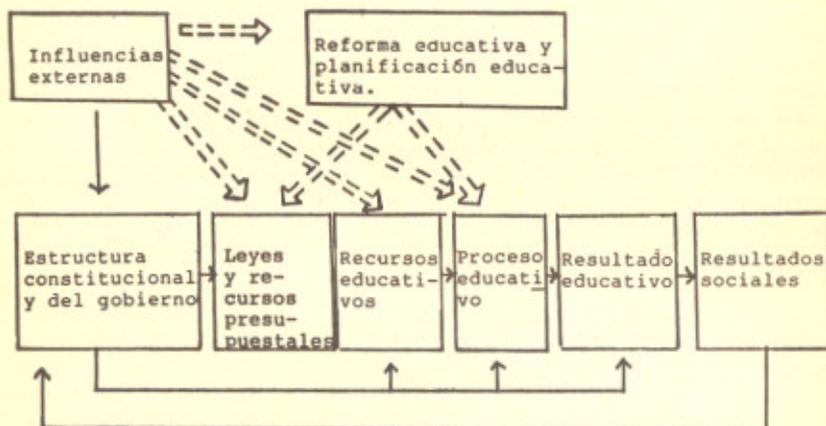
Procesos de transformación: 4) modos de tomas de decisiones y manejo de las tareas, 5) patrones de las posiciones organizacionales y las relaciones entre quienes ocupan dichas posiciones, 6) modos de asignación y utilización de los recursos materiales.

Mecanismos de producto: 7) patrones de decisiones y prácticas del Estado, i) hacia otros Estados, ii) hacia la sociedad de la cual es parte, 8) patrones de relaciones entre el personal del Estado, i) con el personal de otros Estados, ii) con otros miembros de la sociedad, 9) modos de emisión de los recursos materiales desde el Estado.

Este mecanismo de insumo-producto en términos sociológicos podría ser utilizado considerando el segmento de instituciones estatales de educación para adultos como un microcosmos en el contexto de la política educativa, y así estudiar su vinculación con otras agencias estatales, con las clientelas, los diferentes espacios inter-burocráticos y las interacciones (jerárquicas, funcionales y presupuestales) entre fracciones burocráticas, mostrando sus procesos de negociación y enfriamiento. De igual modo, un modelo como éste puede permitir un estudio de las vinculaciones de la educación de adultos con el flujo de recursos estatales globales en educación y el resto de las políticas de bienestar social.

Henry Levin (1980), por ejemplo, utiliza un enfoque de insumo-producto para ofrecer un análisis eminentemente descriptivo de las reformas educativas y la planificación en los ámbitos gubernamentales estadounidenses. El gráfico siguiente puede ofrecer una idea del diagrama de flujo del modelo:

Gráfico
Modelo para un análisis de
Política Educativa (Levin)



Político
Económico
Social
Cultural
Religioso
Histórico

Mandato
consti-
tucional
Prescrip-
ciones

Requeri-
mientos
curricu-
lares

Financia-
miento

Edificios
Personal
Material

Organiza-
ción
Currícu-
lum

Métodos
de Ins-
trucción

Habili-
dades
Conoci-
mientos

Valores
Actitudes

Califica-
ciones
Diplomas

Ingreso
Ocupación

Comportamiento
Político

Nutrición In-
fantil y edu-
cación de las
madres

Atributos
Culturales
Alfabetización
Alienación
Competencia

Los supuestos del análisis son los siguientes. Las dinámicas sociales y económicas influyen de manera decisiva en las transformaciones educativas --éstas nunca resultan exclusivamente de un proceso endógeno al sistema educativo. Sin embargo, al consumarse las reformas educativas éstas pueden alternar la composición y dinámica del espacio societal donde tienen lugar. Existirán asimismo influencias 'externas' al ámbito político de actuación de los actores de una reforma educativa (nacional, regional o local) que pueden constituirse en un nuevo insumo del proceso de reforma educativa, en una subsecuente fase. Todo proceso de reforma educativa implicará resultados cognitivos (a nivel de los actores sociales globales) y sociales (dispersos en la sociedad, difíciles de medir). Finalmente, toda reforma educativa supone un marco legal definido (que sustente las acciones y apropiación de recursos), un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros, y un contexto, proceso y recursos educativos específicos (por ejemplo a nivel curricular).

La toma de decisiones será, por tanto, resultado de la interacción de estas variables y procesos institucionales, pero se pretende enfatizar que ninguna decisión es contingente al sistema educativo exclusivamente, siempre es remodelada en el contexto de la interacción de estas variables, y por muy significativa que sea en cuanto iniciativa gubernamental (como una reforma educativa global), sólo en la interacción de insumos, procesos y productos adquiere su verdadera especificidad.

Algunos aspectos críticos de esta noción de insumo-producto como agenda de investigación son los siguientes. Por regla general se trata de una 'recopilación' ex-post-facto de un proceso de toma de decisiones, y si bien al nivel eminentemente descriptivo puede resultar bastante completo, al nivel analítico corre el riesgo de formalizar 'racionalidades' operantes en la toma de decisiones que no necesariamente corresponden (o correspondieron) a las dinámicas de confrontación y negociación que el mismo Levin señalara recientemente como fundante de cualquier proceso de transformación educativa (Carnoy & Levin, 1985).

Por otro lado, mediante este tipo de análisis 'externo'/'interno' al sistema educativo, es difícil controlar la 'multilinealidad' de las variables intervinientes, y por tanto se puede perder de vista el peso específico de los factores fundamentales que subyacen en un sistema de decisiones en educación. El carácter 'aditivo' del modelo no parece justificarse en sí mismo, e indudablemente la dinámica que podría surgir del diagrama de flujo requiere de una meditación histórica para tornarse comprensible. Finalmente, un modelo analítico como éste no ofrece a simple vista una jerarquización de las unidades (y/o actores sociales) que

intervienen en los distintos procesos, conforme al peso ponderado de su intervención (lo cual a su vez se modificará en función del tipo de Estado, régimen político, circunstancias histórico-sociales, características de la burocracia, etc.).

c. Agendas y teorías centradas en la legitimidad del sistema socio-funcional y las dinámicas burocráticas emergentes

Claus Offe ha elaborado un modelo muy sofisticado para estudiar el Estado en el capitalismo tardío y los procesos de formación de política pública. Lamentablemente, sólo en una ocasión, en colaboración con Gero Lenhardt, ha estudiado sistemáticamente algún proceso vinculado a la política educativa (Offe, 1985) o ha dedicado alguna atención a comprender la racionalidad de reformas educativas (Offe, 1975a).

El foco de atención de su análisis es el Estado capitalista industrial avanzado contemporáneo. No se interesa por las vinculaciones interpersonales entre las élites gubernamentales y sociales, ni tampoco estudia el proceso gubernamental de toma de decisiones per se.

Una de las premisas analíticas de Offe es que el carácter de clase del Estado (capitalista) no reside en los orígenes sociales de quienes toman las decisiones, o de la élite estatal, la burocracia o la clase dominante. Por el contrario, este carácter de clase del Estado (que se proyectará posteriormente en la formulación de política pública) reside en estructura del aparato del Estado y las instituciones políticas; esta estructura seleccionará continuamente el tipo de políticas permisibles conforme a las reglas de actuación del sistema socio-funcional.

Esta 'selectividad' institucional de los aparatos estatales e instituciones políticas otorgará a la política pública una 'determinación' interna y no externa en la producción de política. Esto es, no hay que buscar los resortes fundamentales del comportamiento estatal en la presencia de una determinada élite comandando éste o no en la influencia de un grupo de presión o segmento de clase dominante 'externo' al Estado, sino que hay que explorar el Estado mismo.

Offe pretende establecer 'leyes de formación de política pública en el Estado capitalista'. En su contexto más agregado, la dominación estatal propugnará a) extraer un interés de clase general de las múltiples y fraccionadas unidades capitalistas en la sociedad, y b) oponerse a suprimir cualquier interés anti-capitalista que pudiera surgir en la formación social (Offe, 1975b; 125-144). A partir de estos principios fundamentales, Offe distinguirá los cuatro patrones básicos de la acción estatal, a saber: exclusión, mantenimiento, dependencia y legitimidad.

El patrón de exclusión implicará que el Estado no tiene una autoridad completa para ordenar o controlar la producción económica. El Estado se encuentra relativamente divorciado de la acumulación de capital, en la medida que la producción y la acumulación son inseparables, y la producción de mercancías es eminentemente privada. El patrón de mantenimiento implica que el Estado no tiene la autoridad pero sí el mandato de crear y sostener las condiciones de acumulación de capital, evitando, regulando o reprimiendo 'amenazas' sociales. Estas 'amenazas' pueden surgir de las mismas unidades de acumulación (por ejemplo a nivel de competencia inter-industrial por fijación de precios), de unidades no-capitalistas (por ejemplo demandas de la clase obrera) o por conductas criminales o 'desviadas' (por ejemplo exportación de capitales como des-inversión). La característica del patrón de dependencia implicará que las relaciones de poder y la toma de decisiones en el Estado capitalista dependerán de la presencia y continuidad del proceso de acumulación de capital (Offe, 1975b: 126). Finalmente, el patrón de legitimidad implicará que el Estado sólo puede funcionar como Estado capitalista apelando a los símbolos y fuentes de apoyo que 'oscurezcan' su verdadera naturaleza y propósito a los ojos de la población total.

Este último aspecto es fundamental. Para Offe existirá, cada vez de manera más pronunciada, una discrepancia fundamental, en el capitalismo avanzado, entre formas sociales y laborales vinculadas al trabajo abstracto, productor de valores de cambio y formas sociales y laborales vinculadas al trabajo concreto, productor de valores de uso. Sólo la presencia de un sistema de creencias que asegure un mínimo de lealtad en la población, otorgará al sistema la posibilidad de continuar integrado, manteniendo, si no resolviendo a través del tiempo, esta crisis de legitimidad.

Resulta claro que, conforme al marco analítico de Offe, las contradicciones de la política pública no pueden ser atribuidas solamente a los 'antagonismos' de clase, sino que deben ser consideradas también como sub-productos de un sistema integral de control.

De aquí resultarán algunas de las 'leyes fundamentales de la formación de política pública', conforme a Offe. En primer lugar, cualquier modo de intervención estatal estará vinculado a un patrón o proceso (potencial o vigente) de amenazas sociales, o a problemas estructurales que emergerán del proceso de acumulación de capital. Por consiguiente, cualquier política pública del Estado, busca reproducir el interés 'sistémico' y abstracto del sector público y la formación social, sin representar, necesaria y/o puntualmente, los intereses de un grupo de presión o segmento social específico. De aquí que hay que distinguir entre la forma que adop-

tará una política pública y el contenido de la misma.

Finalmente, la adopción de una determinada medida implicará la apropiación de medios financieros, cada vez más escasos dada la crisis fiscal del Estado. Particularmente en las políticas de bienestar social, la inversión pública implicará una colisión de intereses con las políticas públicas de expansión de la acumulación de capital.

El Estado quedará entonces 'atrapado' en un callejón sin salida: debe producir políticas de bienestar social (cada vez más costosas) que promuevan y refuercen la legitimidad (del sistema y del Estado mismo) a la vez que distraerá recursos de la promoción global de la acumulación de capital, (de donde se obtienen los recursos fiscales y sin los cuales el Estado se verá imposibilitado de operar), y a la vez, sin una base de legitimidad, las potenciales o reales amenazas sociales pueden llegar a interrumpir el proceso mismo de acumulación, arriesgando la existencia del Estado y el sistema socio-funcional mismo.

En el contexto de este dilema estatal entre acumulación y legitimación, y la dificultad de establecer un balance en medio de una crisis fiscal y las subsecuentes políticas de austeridad, existirá un aspecto que vuelve la formación de política mucho más ríspida: a pesar de no contar con un poder en sí mismo, existirá una burocracia estatal que en virtud del mandato del Estado, utiliza recursos en función de un sistema concéntrico de intereses que pueden llegar a apartarse de las necesidades del modelo de desarrollo.

Así, entonces, podría existir una 'ley de desarrollo de la burocracia'. La burocracia podría postular políticas públicas buscando ganar (aparentemente) legitimidad para el sistema, pero sin embargo operando con una racionalidad interna y una dinámica que podría derivar más de las necesidades de sobrevivencia de la misma burocracia estatal y su búsqueda de legitimación, que de las demandas sistémicas o sociales.

Sin embargo, a pesar de tratarse de una burocracia 'costosa' el Estado no puede prescindir de ella, aunque puede buscar reducir su número. El marco de la actuación de la burocracia estará constreñido por el marco de actuación del Estado y las dificultades del modelo de acumulación.

Al enfrentar una crisis de legitimación, el Estado apelará al uso de la burocracia estatal (en el contexto weberiano de una dominación racional y legal), mediante a) el recurso de la técnica y conocimiento ('expertise') cuya expresión más vigorosa en educación es la ideología de la planificación educativa científica, b) mediante la promoción de políticas de participación que vinculen a

todos los sectores sociales que tienen dificultad de intercambiar mercancías a nivel del mercado, y c) en última instancia, el principal recurso de legitimidad (legitimidad compensadora) en el capitalismo avanzado (que puede llegar a modificar la sustancia misma del proceso de toma de decisiones) quedará en manos de los juzgados y el sistema judicial (Weiler, 1981).

Un enfoque como éste podría ser muy útil para estudiar políticas de educación de adultos, especialmente si se parte del supuesto (elaborado por Offe) de que cualquier política pública (por ejemplo en educación) mostrará la textura de las dinámicas más generales de actuación del Estado, se encontrará inserta en los dilemas de acumulación versus legitimación, y operará con leyes de 'desarrollo' similares a las que pueden verificarse en el contexto global de la política pública, incluyendo la actuación de la burocracia en su ámbito de competencia específico.

Las dificultades con un enfoque tal no son pocas, sin embargo. En sus términos más generales, es obvio, como señalamos anteriormente, que no resulta fácil implementar un modelo analítico elaborado para el capitalismo avanzado o tardío en el capitalismo periférico. Tampoco es claro que el modelo de dominación estatal latinoamericano sea eminente o preponderantemente racional-legal, como supone el análisis. Una de las características de las burocracias y los estados latinoamericanos es la práctica del 'clientelismo político', que modifica sustantivamente los mecanismos de legitimidad vis a vis sistemas de representación electoral.

Finalmente, en materia de educación de adultos, si bien la noción de **legitimación compensadora** puede ser muy atractiva, su valor heurístico dependerá de la magnitud de la operación estatal en educación de adultos y de la posición o jerarquía que ésta ocupe en el contexto de la política educativa global. Para poder juzgar estos aspectos de legitimidad, convendría también conocer el impacto efectivo (naturaleza, magnitud, duración) que una política de educación de adultos pudiera tener sobre las clientelas educativas.

d. Agenda centrada en la producción de política educativa como resultado del conflicto entre clases y movimientos sociales

La más reciente producción de Martin Carnoy y Henry Levin en economía política de la educación ilustra con claridad esta agenda (Carnoy & Levin, 1985). Tres aspectos son fundamentales en esta agenda de investigación: i) el Estado capitalista avanzado aparecerá como un terreno de lucha social y el futuro de la democracia dependerá del balance efectivo de esta lucha, ii) es imposible entender por sí mismo las dinámicas de transformación

de la realidad educativa sin conocer simultáneamente las dinámicas de transformación de los procesos de trabajo, ya que se condicionan mutuamente en relación dialéctica, y iii) el conflicto social básico se dará entre movimientos sociales que propugnan la ideología liberal capitalista y movimientos sociales que postulan el desarrollo en su máxima extensión la democracia radical (Carnoy & Levin: 76-110; Bowles & Gintis, 1986).

El modelo de cambio educativo que estos autores postulan se refiere explícitamente a la educación escolar. Las dinámicas de transformación del sistema educativo en los Estados Unidos serán mejor entendidas como parte de un conflicto social mayor, resultante de la naturaleza de la producción capitalista con su desigualdad de ingreso y poder social (Carnoy & Levin, 1985: 24).

Las desigualdades sociales provocan la lucha de los sectores sociales subordinados por mejores condiciones sociales, políticas y económicas. El espacio social fundamental para esa lucha es el Estado. En materia educativa, esta lucha se verificaría entre reformas que proponen: "reproducir las desigualdades sociales y requeridas por la eficiencia social en el capitalismo monopólico y reformas que postulan la igualdad de oportunidades en búsqueda de los ideales democráticos y constitucionales" (Carnoy & Levin, 1985: 24).

Los autores clasifican lo que denominan reformas educativas (1985: 216-229) y reformas en el mercado de trabajo (1985: 183-197) en cuatro grandes agrupaciones: cambios micro-técnicos y cambios macro-técnicos, cambios micro-políticos y cambios macro-políticos, y asocian estos cambios al proceso de conflicto social más amplio.

Esta noción de conflicto será el motor fundamental de transformación de las sociedades capitalistas contemporáneas, supone una lucha sobre la apropiación de recursos y la definición de valores sociales, se expresará en el Estado como una arena privilegiada y de este modo tendrá lugar en el sistema educativo y las escuelas en cuanto entidades estatales.

La noción de la política pública como producto del conflicto social básico y el Estado como territorio de lucha es un resultado inmediato de esta agenda de investigación. Junto con esto, se desprenderá la sugerencia de estudiar cualquier cambio en los modelos educativos buscando encontrar su contraparte en los mercados de trabajo. En tercer lugar, muchas (si no todas las confrontaciones inter-burocráticas) en el Estado capitalista podrían ser referidas a modelos (ideologías, proyectos) alternativos de desarrollo social y por ende vinculadas a los modelos de organización social. La identificación de estos modelos y su expresión en la política pública será fundamental.

A pesar del valor analítico de esta agenda de investigación --presentada, una vez más, de manera muy simplificada aquí-- quizás no sea suficiente para nuestros propósitos. El tipo de análisis es altamente agregado, y no pretende entender la formulación de política educativa per se, sino la economía política de la educación.

El enfoque es eminentemente institucional, y refiere más claramente a procesos del sistema escolar (en la terminología de La Belle, el sistema formal) que a procesos que pudieran ocurrir en el sistema no-formal. Finalmente, las características de las democracias latinoamericanas difieren, en ocasiones drásticamente, de la democracia en el capitalismo avanzado. Esto a su vez está relacionado con el hecho que la homogeneidad social del capitalismo avanzado es incomparable con la heterogeneidad social y económica que podríamos encontrar en nuestros países (Tedesco, 1983).

Considerando la política de educación de adultos, esta agenda de investigación podría ser útil en distintos sentidos. Por una parte, porque enfatiza que si bien la educación capitalista se encontrara en correspondencia con la organización social del trabajo, a la vez constituye una expresión y terreno de lucha democrático. Muchas de las demandas sobre los sistemas de educación de adultos descansan en la lógica de igualdad y equidad promovida por el mismo Estado capitalista. En este sentido, cualquier institución educativa podría ser mucho más democrática, flexible al cambio y a la innovación y sujeta al control potencial de las comunidades y movimientos sociales que otros aparatos del Estado o los mercados de trabajo.

Por otra parte, esta perspectiva es útil porque complementa la noción de correspondencia entre las relaciones sociales de producción y las relaciones sociales educativas, con la noción de contradicciones que surgen tanto por el mismo funcionamiento del aparato estatal educativo cuanto son originadas en la estructura del poder social y la producción.

Finalmente, porque vincula la producción de política pública a movimientos sociales alternativos. Esto es particularmente importante en coyunturas políticas de crisis. A la vez el enfoque de movimientos sociales se distingue del enfoque del actor social, donde será un grupo específico el que toma las decisiones ('policy-markers', políticos, burocracia, sus interligaciones, conflictos, cultura política, etc.) y por tanto constituirá el centro preponderante de atención en el estudio de políticas públicas. Indudablemente, el entender la formación de política educativa considerando el espectro más amplio del conflicto político, y las posiciones colectivas más significativas que pudieran influenciar políticas, puede ser de mucha utilidad en las formaciones sociales latinoamericanas.

5. Algunas preguntas de investigación

Entender el papel y carácter del Estado es una invitación a considerar que los procesos de transformación de la política pública estatal en educación de adultos pueden ser abordados desde múltiples ópticas y con diferentes propósitos. Sin pretender restringir el ámbito de investigación, a continuación presentaremos algunas preguntas de investigación que nos parecen fundamentales para un análisis comparado.

a. ¿Por qué muchos de los estados capitalistas latinoamericanos han intentado en la década de los ochentas, un nuevo conjunto de políticas en educación de adultos? En otros términos, ¿bajo qué condiciones sociales y políticas y con qué propósitos el Estado capitalista impulsará nuevas políticas de educación de adultos?

b. ¿En qué medida estas políticas en educación de adultos, en cuanto una pieza relativamente menor de la política educativa estatal, podría ser vinculada con el amplio spectrum del conflicto político en la sociedad civil? En otros términos, ¿en qué medida las políticas "modernas" de educación para adultos pueden ser parte de un esfuerzo estatal global por acortar una posible 'brecha de legitimidad' (Carnoy et al, 1986) en sociedades latinoamericanas?

c. ¿Son estas políticas contemporáneas de educación de adultos concebidas por las clases dominantes como un modo efectivo de afiliación de las masas populares (especialmente aquellas con menor acceso a los servicios productivos o asistenciales del Estado) al Estado/Nación?

d. O en cambio, ¿representan estas nuevas políticas (especialmente en educación para el trabajo), como tan a menudo se argumenta, una respuesta a las nuevas demandas del mercado de trabajo por fuerza de trabajo calificada? E incluso, ¿en qué medida estos programas de calificación o re-calificación de la fuerza de trabajo pretenden enfrentar la pérdida del carácter de mercancía de ciertos sectores sociales que dada la creciente diferenciación funcional o las debilidades estructurales de los mercados se ven impedidos de intercambiar su fuerza de trabajo como trabajo asalariado (Offe, 1973, I y II; Torres, 1984)?

e. Finalmente, ¿en qué medida estas políticas representan la expresión de una burocracia educativa que actúa independientemente de las necesidades del desarrollo? En otros términos, ¿existe alguna racionalidad interna de la burocracia mediante la cual la planificación educativa es utilizada como parte de una ley de desarrollo de segmentos intra e inter-burocráticos, compitiendo por recursos cada vez más escasos (dada la crisis fiscal del Estado) y/o cuotas de poder cada vez más restringidas en el sector públi-

co, (dada la pérdida de gobernabilidad de las democracias occidentales)?

Indudablemente el responder alguna de estas preguntas en la investigación empírica concreta, supone establecer una agenda de investigación, donde el papel de la teoría es fundamental.

6. Comentarios finales

Un sinnúmero de preguntas quedan por ser respondidas. En primer lugar, cabría preguntarse si la exposición desarrollada hasta ahora podría dar cuenta de todas las agendas posibles de investigación, o si habría que incluir otras o refinar más aún las aquí presentadas.

Revisando las agendas alternativas, ¿en qué medida es factible establecer una combinación de agendas para un estudio integrado de política educativa, sin forzar excesivamente los principios epistemológicos de demarcación entre teorías sociales?

De igual modo, si fuera factible estudiar las políticas de educación de adultos siguiendo estas agendas, ¿un estudio tal se debería hacer por etapas? Es decir, sería factible partir de la agenda sobre el actor social y llegar en algún momento a comprender la formación de la educación de adultos a partir de la agenda del conflicto y movimientos sociales?

En otro orden de cosas, las preguntas de investigación antes señaladas, ¿son útiles, suficientes, completas para un estudio de política de educación de adultos? Si fueran razonablemente útiles, ¿son preguntas de investigación para abordarse individualmente, (es decir, alternativas) o pueden utilizarse en una investigación comprehensiva?

El panorama se complica aún más si pensamos que todo estudio de política educativa que pretenda sobrepasar el estudio de caso (local, regional o nacional) y busque obtener conclusiones, si no extrapolables por lo menos suficientemente rigurosas como para ser de utilidad en un análisis regional de América Latina y el Caribe, debe ser realizado de manera comparativa --donde el reciente trabajo de Thomas La Belle constituye un ejemplo muy valioso--, incluyendo, nos parece fundamental, un enfoque histórico y estructural.

En estos términos, muchos de los estudios más significativos que adoptaron un enfoque eminentemente cuantitativo a través de la técnica de encuesta ('survey'), como por ejemplo los clásicos trabajos de James Coleman et al. (1966; 1982) si bien pueden haber sido muy sugerentes para conocer la relación entre insumo-producto en educación, han sido ampliamente criticados, tanto por

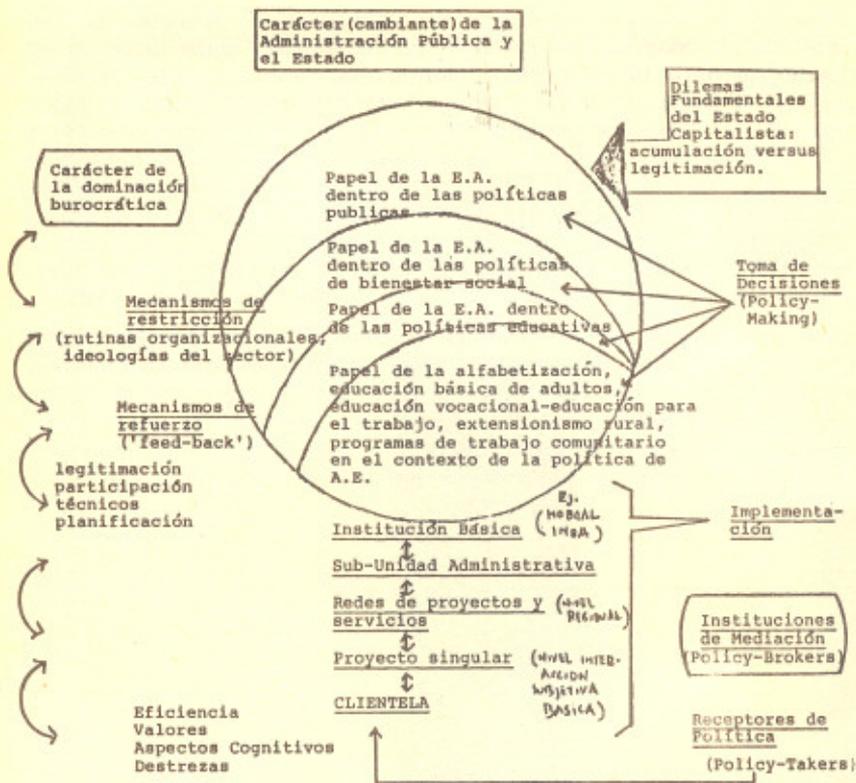
las dificultades intrínsecas de medición cuanto por problemas en el análisis de datos (por ejemplo consúltase Bowles & Levin, 1968; Jencks et al., 1972).

Por las razones apuntadas, el utilizar de manera predominante metodologías cuantitativas y análisis estadístico inferencial en el análisis de políticas de educación para adultos en América Latina no parece muy conveniente. En cambio, deberíamos tomar seriamente en cuenta la conveniencia de impulsar un análisis cualitativo, recurriendo a algunas de las experiencias metodológicas o técnicas más sugerentes al respecto (por ejemplo, Miles & Heberman, 1984; Gajardo, 1978: 29-55).

Quizás convenga entender las dimensiones principales del proceso de formación de política en educación para adultos en **instituciones para la educación pública** como un conjunto de espirales, con ámbitos de competencia administrativos y políticos específicos, que si bien indudablemente se vinculan a las problemáticas más generales que enfrentan los estados capitalistas (acumulación versus legitimación) también se diferencian por niveles de competencia burocrática, funcionalidad administrativa, especialidad técnica, esquemas y rutinas organizacionales, uso y acceso a recursos, y distintas 'racionalidades' (burocráticas, ideológicas y políticas) operantes en el diseño y ejecución de los sistemas (Torres, 1985).

La interacción inductiva-deductiva entre estos niveles podría constituir el proceso de toma de decisiones, planeación educativa, y evaluación educativa, y a la vez, permitiría iniciar un estudio de los impactos (sociales, políticos, cognitivos, etc.) de la política. El diagrama de carácter inductivo-deductivo que se presenta más adelante, pretende mostrar la dinámica general de este proceso.

La política de educación de adultos: un conjunto de espirales con niveles interconectados y una dinámica deductiva e inductiva.



Finalmente, convendría diseñar una estrategia de investigación que comprenda, al menos, tres etapas fundamentales. A los efectos prácticos, podría empezarse por un análisis de las políticas de educación de adultos diseñadas por las instituciones de educación pública, para posteriormente iniciar un análisis de las políticas de educación de adultos de los organismos no-gubernamentales (especialmente instituciones y grupos vinculados a iglesias, sindicatos y partidos políticos en América Latina).

El estudio de las políticas de agencias no-gubernamentales permitiría ampliar sustantivamente el marco de comprensión de las políticas gubernamentales en la materia --toda vez que las instituciones de la sociedad civil muy a menudo reaccionan tratando de establecer estrategias alternativas a la acción estatal-- y a la vez, permitiría deslindar, en una tercera etapa, el análisis del campo internacional de la educación de adultos, y las agendas explícitas así como el curriculum oculto de las agencias donantes y/o instituciones internacionales de financiamiento educativo.

Un análisis comparativo de estos tres niveles o campos de formación de la política de educación de adultos permitiría ampliar nuestro conocimiento en la materia. Sin embargo, es fundamental definir con claridad la agenda teórico-metodológica donde este tipo de investigación se insertaría, lo cual permitiría conocer con mayor detalle las limitaciones y posibilidades de la investigación.

Lamentablemente, la experiencia muestra que mucha de la investigación en educación de adultos carece de una base teórico-metodológica sólida. De tal manera que los análisis en el mejor de los casos son descriptivos, y se mezclan muchas veces prescripciones normativas y convicciones ideológicas con evaluaciones muy a la ligera y afirmaciones políticas sobre el valor (o carencias) de programas y servicios que, no por casualidad, se refieren a los estratos más deprimidos de los sectores sociales subordinados.

En formaciones sociales capitalistas, en ausencia de una transformación sustantiva de los mecanismos políticos de representación-participación y las relaciones sociales de producción o sin movimientos populares que representen sus intereses, estos sectores sociales subordinados quedan al margen del poder político, sin capacidad de expresar su palabra en la determinación de su propia existencia.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez, V. "Educación popular y participación política", México: FLACSO, 1986. Tesis de Maestría.

- Altwater, E. "Notes on Some Problems of State Intervention". **Working Papers on the Kapitalistate**. (1): 96-108, 1973. (2): 76-83, 1973.
- Arnove, B. editor. **Philanthropy and Cultural Imperialism. The Foundations at Home and Abroad**. Boston: G. K. Hall, 1980.
- Borón, A. "Latin America: Between Hobbes and Friedman". **New Left Review**. (130): 45-66. November-December, 1981.
- Bowles, S. & Gintis, H. **Democracy and Capitalism**. New York: Basic Books, 1986.
- Bowles, S. & Levin, H. "The Determinants of Educational Achievement: An Appraisal of Some Recent Evidence". **Journal of Human Resources**. 3 (1): 3-24, Winter, 1968.
- Camp, R. A. **México's Leaders. Their Education and Recruitment**. Arizona: The University of Arizona Press, 1980.
- Cardoso, F. H. "Las contradicciones del desarrollo asociado". **Desarrollo Económico**. 14 (53), abril-junio 1974.
- , "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America" en Collier (ed.) **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Carnoy, M. **The State and Political Theory**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Carnoy, M. & Levin, H. **Schooling and Work in the Democratic State**. Stanford: Stanford University Press, 1985.
- Carnoy, M. et al. **Economía política del financiamiento educativo en países en vías de desarrollo**. México: Gernika, 1986.
- Clegg, S. **The Theory of Power and Organization**. Boston: Routledge & Kegan, Paul, 1980.
- Coleman, J. et al. **Equality of Educational Opportunity**. Washington, D.C.: U.S. GPO., 1986.
- , **High School achievement: Public, Catholic, and Private Schools Compared**. New York: Basic Books, 1982.
- Coombs, P. **The World Educational Crisis: A System Analysis**. New York: Oxford University Press, 1968.
- Chilcote, R. **Theories of Comparative Politics. The Search for a Paradigm**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.
- Dahrendorf, R. **Class and Class Conflict in Industrial Society**. Stanford: Stanford University Press, 1959.

- Gajardo, M. "Capacitación sindical y conciencia campesina". *Revista del Centro de Estudios Educativos*. México, IV (2): 29-55, 1978.
- Griddle, M.A. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico. A Case Study in Public Policy*. Berkeley: The University of California Press, 1977.
- Hanushek, E. "The Economics of Schooling". *Journal of Economic Literature*. XXIV(3): 1141-1177, September 1986.
- Hofstede, G. *Culture's Consequences. International Differences in World-Related Values*. Beverly Hills-London: Sage, 1980.
- Jassop, B. *The Capitalist State*. New York: The Academic Press, 1982.
- Jencks, et al. *Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books, 1972.
- La Belle, T. *Nonformal Education in Latin America and the Caribbean. Stability, Reform or Revolution?* New York: Praeger, 1986.
- Levin, H. "The Limits of Educational Planning". En: H.N. Weiler (editor) *Educational Planning and Social Change*. Paris: IIEP, 1980.
- Miles, M. & Huberman, M. *Qualitative Data Analysis*. Beverly Hills & London: Sage, 1984.
- Morales Jeldes, M. "Educación Popular e Investigación Participativa en México: Un estudio de Caso". México, FLACSO, Tesis de Maestría, 1986.
- O'Connor, J. "The Fiscal Crisis of the State Revisited: A Look at Economic Crisis and Regan's Budget Policy". *Kapitalistate* 1981. pp. 41-61.
- *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*. XL(4): 1157-1199, octubre-diciembre, 1978.
- Offe, C. "Political Authority and Class Structures --An Analysis of Late Capitalist Societies". *International Journal of Sociology*. II(1): 73-108, Spring 1972.
- "Advanced Capitalism and the Welfare State". *Politics and Society*. II(4): 477-488, Summer 1972.
- "The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy". (I y II). *Working Papers on the Kapitalistate*. (1): 109-116, 1973; (2): 73-75, 1973.

- , "Structural Problems of the Capitalist State: Class Rule and the Political System. On the Selectiveness of Political Institutions". En: Von Beyme (editor) **German Political Studies**. v.I, Beverly Hills: Sage, 1974. pp. 31-56.
- , "Notes on the Laws of Motion of Reformist State Policies" (mimeografiado), 1975.
- , **Disorganized Capitalism**. London: Polity Press, 1985.
- Oszlak, O. "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its study". **Latin American Research Review**. XVI (2): 3-32, 1981.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. **Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: Documento CEDES/G.E. CLACSO/No. 4, marzo, 1976.
- Parsons, T. & Platt, G. **The American University**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1973.
- Paulston, R. **Conflicting Theories of Social and Educational Change. A Typological Review**. Pittsburgh: University Center for International Studies, University of Pittsburgh, 1976.
- Pescador, J. & Torres, C. **Poder político y educación en México**. México: UTHEA, 1985.
- Poulantzas, N. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. México: Siglo XXI, 1969.
- , "The State and Transition to Socialism". **Socialist Review** No. 37, 8(1): 9-36, January-February, 1978.
- , **State, Power and Socialism**. London: Verso, 1980.
- Puiggrós, A. **La educación popular en América Latina**. México: Nueva Imagen, 1984.
- Rodríguez Brandão, C. "Los caminos cruzados de la educación popular en América Latina". **Revista de Educación de Adultos**. México: SEP-INEA, 1984.
- Skocpol, T. "Bringing the State Back In. False Leads and Promising Starts in Current Theory and Research". Seven Springs Conference Center, Mont Kisco, New York; 1982 (mimeo).
- Tedesco, J. C. "Reproductivismo educativo y sectores populares". Sao Paulo, 1983 (Mimeo).
- Therborn, G. **What Does the Ruling Class Do When It Rules?** London: Verso, 1980.

- Torres, C. "Educational Policy Formation and the Mexican Corporatist State: A Study of Adult Education Policy and Planning in Mexico". Ph.D. Dissertation, Stanford University, Stanford, 1984.
- , "La economía política de la educación de adultos en América Latina". *Revista de Educación de Adultos*. SEP-INEA, 1984.
- , "Hacia una sociología política de la educación de adultos. Una agenda para la investigación sobre la formación de políticas educativas de adultos". En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. XV(3): 41-67, 3er. Trimestre 1985.
- , "Nation at Risk. La educación neoconservadora". *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, (84), julio-agosto 1986.
- Weiler, H. "Compensatory Legitimation in Educational Policy: Legalization, Expertise and Participation in Comparative Perspective". Stanford: IFG-Stanford University Report No. 81-A17, September. *Comparative Education Review*, (3), 1983.
- Willis, P. *Learning to Labour: How Working Class Kids Get Working Class Jobs*. Westmead: Saxon House, 1977.