

INT-0238

al
EDUCACION Y ESCUELA
A Y EL CARIBE

~~CEPAR/BA (1979)~~

Organizado por el Proyecto
UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo
y Educación en América Latina y el Caribe"
con la cooperación del UNICEF

Bajo los auspicios de los Ministerios
de Educación y Para la Participación
de la Mujer en el Desarrollo
de la República de Venezuela

Caracas, 20-24 octubre 1980

ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LAS RELACIONES
ENTRE EDUCACION Y DESARROLLO
EN LA SOCIEDAD RURAL LATINOAMERICANA

(RESUMEN)

El presente texto es un resumen, elaborado en el Proyecto RLA/79/007, de la primera versión del documento de base que será presentado al Seminario.

La minuta ha sido confeccionada con el objeto de que los participantes dispongan de una información sintética con antelación suficiente para facilitar su intervención activa en las reuniones.

Como ocurre con toda síntesis no siempre se ha logrado reproducir fielmente ni la totalidad de las categorías de análisis ni los matices de interpretación del texto original, preparado por el experto Carlos Borsotti. El Capítulo VII, referido a la planificación educativa, fue elaborado por el experto Norberto Fernández Lamarra.

INTRODUCCION

Este trabajo ha sido preparado para un Seminario cuyo objetivo central consiste en analizar las relaciones recíprocas entre la sociedad rural, la educación y la escuela en América Latina. Además, se inserta en el proceso de elaboración de los informes finales del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (RLA/79/007), una de cuyas áreas se ocupa de la educación en las zonas rurales. Por lo tanto, este documento tiene una concentración temática, cuya conexión con otras áreas y cuyas implicaciones más amplias están todavía en elaboración.

Su orientación general se centra en el análisis de los circuitos de satisfacción de la necesidad de educación en las áreas rurales en las que correspondería hablar, tal vez con mayor propiedad, de satisfacción de necesidades educativas básicas. Se parte, por lo tanto, de la existencia de necesidades o carencias de una población que vive en ciertas condiciones, de los satisfactores disponibles y de un ámbito de encuentro de ambos términos. Una orientación de esta índole obliga a incluir: a) las propiedades, características y relaciones del sistema educativo; b) las propiedades, características y relaciones de la población que tiene las necesidades; c) las propiedades, características y relaciones de los ámbitos en que se encuentran las dos realidades precedentes.

En consecuencia, no se trata sólo de enmarcar la situación educativa de las áreas rurales en la estructura económica y social correspondiente, sino de explorar cuáles son los mecanismos, las articulaciones que se producen en ella entre las necesidades y los satisfactores o, si se prefiere, entre la demanda y la oferta educativas.

Con esa orientación, este documento tiene la siguiente estructura:

1. El capítulo I analiza los cambios registrados en la sociedad rural y sus repercusiones en la educación y en la escuela. En él se consideran los procesos socioeconómicos que han tenido lugar en los últimos veinticinco años, sus implicaciones culturales y educativas y el rendimiento del sistema educativo formal, como puntos de partida para plantear el problema de la educación en las áreas rurales en relación con los estilos de desarrollo y su significado para la cultura nacional. Cabe insistir que este capítulo no está orientado a discutir aspectos puntuales de los procesos socioeconómicos (características propias de las formas de organización económica, de la migración, del empleo, etc.), sino a intentar desentrañar el significado cultural y educativo de esos procesos.
2. Los capítulos II al VI, se centran en el circuito de satisfacción de necesidades educativas:
 - a. El capítulo II considera al sistema educativo formal en las áreas rurales desde el punto de vista de su carácter de organización formal en la que se conjugan elementos políticos, administrativos y organizativos, como parte integrante de la burocracia estatal, por un lado y, por el otro, sus incidencias en la educación.

- b. El capítulo III analiza el rol docente en cuanto posición del sistema educativo formal y en cuanto participante directo en las prácticas pedagógicas. Se considera al rol docente desde el punto de vista de su definición formal, de las características personales de los docentes, de las condiciones generales y técnicas de trabajo y sus consecuencias sobre el desempeño del rol y, por lo tanto, sobre la escuela en las áreas rurales.
 - c. El capítulo IV analiza, en forma general, los asentamientos y comunidades rurales, el papel de la educación formal en las estrategias familiares de los estratos bajos rurales y la forma en que esas estrategias, al mismo tiempo, condicionan el aprestamiento e inserción de los niños para y en el sistema escolar.
 - d. El capítulo V considera el proceso pedagógico tal como transcurre en la sala de clases, como espacio social definido por los condicionamientos que tienen incorporados cada uno de los elementos que lo componen.
 - e. El capítulo VI está dedicado a la educación no formal y, desde su óptica de crítica al sistema educativo formal, analiza cómo aquélla se conecta con las necesidades educativas básicas tal como se reflejan en los programas que se están llevando a cabo en la región y, específicamente, en las escuelas radiofónicas.
3. El capítulo VII considera el tratamiento que reciben la educación y la escuela de las áreas rurales por parte de las políticas, la planificación y la administración educativas.
 4. El capítulo VIII es una aproximación al tratamiento de las alternativas para la transformación de la educación y la escuela en las áreas rurales. Se espera que, como resultado del Seminario, pueda producirse un avance significativo en la elaboración y discusión de dichas alternativas.

Es necesario que, además de esa orientación general, el lector tenga en cuenta algunos puntos específicos:

- Cuando se analiza cada uno de los elementos componentes de los circuitos de satisfacción de las necesidades, se corre el riesgo de tomarlos como si constituyeran realidades aisladas, dispuestas en etapas sucesivas y lineales a lo largo de dichos circuitos. En realidad, son elementos coexistentes, en interacción recíproca, aunque dotados de una dinámica no totalmente condicionada por esa interacción. Así, por ejemplo, el sistema educativo formal, los docentes, las familias 'demandantes', los niños, el proceso pedagógico, los distintos escenarios rurales, no son entidades sometidas a procesos paralelos, sino que tienen puntos de interacción y encuentro, aunque cada una de ellas posea, en algún sentido, su propia dinámica.
- En este documento, como en todos los referidos a las zonas rurales, se plantea el problema de saber qué se entiende por 'rural'. La discusión al respecto no es pacífica, pero aparece como relativamente secundaria a los efectos de este trabajo. Lo rural tiene ciertos rasgos propios, dados básicamente por la distribución de la población y las características generales de su ocupación, predominantemente vinculada a la naturaleza y su ciclo vital,

pero está intrínsecamente imbricado con lo urbano. Sin tener en cuenta esta conexión dinámica (y la dinámica de esa conexión), se hace difícil la comprensión de la realidad rural.

⊗ Como sucede con los análisis cuya unidad es la región, este trabajo no refleja ni ha pretendido reflejar la realidad de ningún país en particular. En consecuencia, es un bosquejo de la situación regional, en el que se ponen de relieve los aspectos estructurales centrales de la satisfacción de las necesidades educativas en las áreas rurales y los problemas que de ellos se derivan. En tal sentido es básicamente un marco de referencia y una propuesta de un esquema de trabajo para diagnósticos y acciones. Estas, como siempre, son de incumbencia de los países y sus ciudadanos.

⊗ Puede resultar extraño que no se recurra a la consideración de las llamadas situaciones típicas. Los motivos para no utilizarlas son los siguientes:

1) Es creciente la insatisfacción con los estudios cuya unidad de análisis es el país. Del lado de la variable 'independiente' (tipos de países según características de su sociedad rural), si sólo se dicotomizaran algunas de las dimensiones cuya inclusión es imprescindible (urbanización alta o baja; modernización rural; participación en las exportaciones; integración del territorio; cultivos predominantes; etc.), el número de situaciones sería inmanejable. Del lado de la variable 'dependiente' (educación), salvo las situaciones extremas, los países de la región reconocen una gran dispersión en casi todos los indicadores y no tienen posiciones similares en cada uno de ellos. Además, queda siempre sin saber cuáles son las relaciones sociales que llevan a que en ciertos tipos de países se den ciertos resultados educativos

2) Otra opción consistía en realizar el estudio con una unidad de análisis menor. Del lado de la variable 'independiente' se planteaba el problema de aislar regiones o escenarios sociales, culturales, económicos y políticos. Si sólo se dicotomizaran algunas de las dimensiones cuya inclusión es imprescindible (concentración-dispersión de la población; tenencia-no tenencia de la tierra; auto-suficiencia -insuficiencia de la explotación predial para la subsistencia familiar; monolingüismo indígena-bilingüismo o castellanización; etc.), se estaría en una situación semejante a la que se planteaba antes en relación con la unidad de análisis país. Del lado de la variable 'dependiente', la situación no aparecía como distinta, según lo que se desprendía del conocimiento disponible. Las investigaciones realizadas en el marco de este Proyecto en regiones indígenas andinas, a fin de relacionar los escenarios rurales con la educación, muestran una gran diversidad de situaciones, a pesar de la supuesta homogeneidad étnica. Por las razones antes expuestas y por el modo de análisis centrado en los circuitos de satisfacción de necesidades educativas, puede considerarse, en consecuencia, que este estudio se refiere a los estratos bajos rurales.

⊗ La escasez de investigaciones educativas en las áreas rurales ha planteado dificultades adicionales. Además, las investigaciones se centran en el estudio de las situaciones más deterioradas que son, por otra parte, las que requieren en mayor grado un cambio en las estrategias educativas.

- El tratamiento del sistema educativo formal se limita a la educación primaria o básica, ya que la educación media (y menos aún la universitaria) no forma parte del ámbito rural, salvo contadísimas excepciones.
- En el documento hay algunas repeticiones obligadas por el modo de exposición. Así, por ejemplo, los docentes ocupan una posición específica en el sistema educativo en cuanto organización formal, participan directamente en las prácticas pedagógicas y ejercen un rol clave en la prestación del servicio; las situaciones objetivamente conflictivas o contradictorias en que se encuentra la población rural se manifiestan en su cultura, en sus prácticas de socialización, en sus estrategias familiares y en los procesos pedagógicos.
- En los capítulos primero y cuarto, en algunos casos, se exponen clasificaciones cuyo nexo con lo educativo no es aparente. Sin embargo, se las ha incluido porque reflejan una variedad de situaciones que poseen un significado cultural que es necesario tener en cuenta, aunque la ausencia de investigaciones adecuadas no permita, todavía, desentrañar sus implicaciones educativas.

En síntesis, este documento parte de un enfoque según el cual todo fenómeno educativo o pedagógico es, a la vez, una práctica y un hecho social que, como tal, contiene de alguna manera las características de la sociedad en que se produce y, entre ellas, el desarrollo alcanzado por su tecnología educativa. Al mismo tiempo, todo fenómeno social tiene un aspecto educativo, en cuanto refuerza o produce aprendizajes y toda estructura social establece ciertos grados de probabilidad de que en ella se produzcan ciertos hechos, entre los que se cuentan los fenómenos que tienen intencionalidad educativa. Se abre así la posibilidad de indagar cuáles son y cómo se producen las conexiones intrínsecas y necesarias entre los fenómenos educativos y pedagógicos y la estructura social en que se registran, teniendo en cuenta, a la vez, las formas propias de ser de la educación y de la sociedad.

Es de esperar que ese enfoque permita eludir los riesgos contenidos en otros enfoques, entre los que cabría citar a los siguientes: a) pedagogizantes, que adjudican a la educación formal o no formal una capacidad endógena de cambiar y de producir cambios a pesar del medio o prescindiendo de él; b) sociologizantes, según los cuales todas las características y los problemas educativos tienen su origen en el medio; c) sumatorios: que recurren a los dos anteriores, uniéndolos por yuxtaposición, como capítulos separados y estancos, entre los cuales no existe una conexión necesaria. De los primeros se derivan las proposiciones según las cuales la educación puede cambiarse a sí misma, a sus resultados y al medio. De los segundos se derivan las proposiciones según las cuales nada va a cambiar mientras no cambie el medio. Para evitar las contradicciones, de los terceros se derivan las proposiciones que, con distintas combinaciones, hacen un listado de los resultados de los dos anteriores.

Quizás la intención que se perseguía al realizar este trabajo no esté plenamente lograda. Argumentar sobre esto tal vez sea menos importante que considerar las razones en favor y en contra de la utilidad de sus resultados y de su validez.

I. LOS CAMBIOS REGISTRADOS EN LA SOCIEDAD RURAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA EDUCACION Y EN LA ESCUELA

A. Consideraciones preliminares

Se trata de presentar una visión panorámica de las tendencias y procesos que han estado operando entre 1950 y 1975 en la sociedad rural latinoamericana. Por las razones enunciadas en la Introducción no se presenta una clasificación de 'situaciones típicas', ni se caracteriza países o zonas, y esta limitación deliberada en el análisis determina que a partir de él no sea posible establecer recomendaciones específicas sin antes profundizar en cada diagnóstico en particular.

La acotación del período no implica suponer un 'vacío' anterior - de hecho salvo en algunos aspectos parciales no hay variaciones significativas entre los indicadores socioeconómicos agregados anteriores y los del período - pero puede concluirse que los cambios ocurridos en el mismo acrecentaron la movilidad y la heterogeneidad.

Esos cambios se produjeron en el lapso de una generación, y se trata de ver cómo han variado las probabilidades objetivas de vida y acceso a bienes valorados y qué influencia tiene la variación sobre las expectativas subjetivas de individuos y grupos, lo que afecta la significación y el papel de la educación y la escuela.

B. El proceso de modernización en el agro(*)

El conjunto de transformaciones en estructuras y relaciones socio-económicas que tienden a profundizar el carácter capitalista del agro está inserto en las tendencias generales que asume el desarrollo económico en la región y en una redefinición del papel de la producción agropecuaria en la acumulación de capital a nivel nacional e internacional.

En cuanto a las primeras, pueden distinguirse tres niveles:

1) Relación economías latinoamericanas-economía mundial: la internacionalización de las primeras en un momento en que se tiende a la centralización y unificación del proceso de acumulación a escala mundial bajo la égida de las

(*) En la exposición de este punto se ha seguido básicamente a Gomes, Gerson y Antonio Pérez, "El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana", en Revista de la Cepal Agosto de 1979, p. 57-77, Nro. de venta 5-79-II, G.4.

transnacionales (Amin, 1975), ha influido en la modernización del agro a través de: la expansión del intercambio regional; transferencia de excedentes a los países centrales o reinversión en sectores dinamizados por el sector externo; alteración de las condiciones de producción por la actuación de las transnacionales como productoras y como control de la comercialización e industrialización de los productos del agro; concentración y control de los avances tecnológicos.

2) Relación agro-resto de la economía nacional: aceleración del proceso de industrialización/urbanización y creciente integración de la producción agraria con los otros sectores, puesta de manifiesto en: crecimiento y reestructuración de la demanda interna, con acelerado crecimiento del componente monetizado; generalización de la circulación mercantil; desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia áreas urbanas; desarrollo vertical (requerimiento de insumos y bienes de capital y transformación industrial de los productos del agro) y horizontal (distribución y comercialización) bajo control de las transnacionales (Arroyo, 1979).

3) Relación entre los segmentos de la producción agraria. El segmento moderno tiende a ser dominante en la producción y la circulación, mientras que se produce la descomposición (*) del segmento tradicional; la economía campesina vinculada a él se desagrega, articulándose en nuevas formas con las empresas modernas; creciente monetización, y articulación con el mercado; integración y unificación de los mercados nacionales de productos agrarios.

Las funciones actuales de la producción agraria en el desarrollo de los países pueden estructurarse alrededor de tres ejes: a) creación de excedente de mano de obra y liberación de fuerza de trabajo para otras actividades y núcleos urbanos; b) suministro de alimentos a bajo costo para esas actividades y núcleos; c) suministro de alimentos y materias primas a bajo costo para las economías centrales.

Para ello el segmento moderno debió obtener: a) reducción del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, garantizando al mismo tiempo la reproducción de la reserva; b) movilización del excedente económico de ambos segmentos para asegurar la acumulación necesaria al moderno. La resultante es el doble proceso de expansión del segmento moderno y descomposición del tradicional, encuadrado por: concentración de la producción y el capital; proletarización del campesinado; recomposición de las economías de subsistencia.

(*) La utilización del término 'descomposición' para describir lo que sucede con la agricultura tradicional ante la expansión del sector moderno, presenta algunos riesgos: a) connotar una agricultura tradicional homogénea e inmóvil; b) dar una idea de desaparición de la agricultura tradicional, sin rescatar los procesos simultáneos de desestructuración y reestructuración que se producen en las diversas relaciones o instituciones. A pesar de estas observaciones, se ha utilizado el término 'descomposición' porque ha sido ampliamente aceptado. Sin embargo, en algunos pasajes de este documento se prefiere el término 'redefinición'. Las diferencias no son sólo terminológicas sino que tienen implicaciones teóricas y prácticas: un sector tradicional 'descompuesto' remite a la determinación de su alejamiento de su estado originario; un sector tradicional 'redefinido' remite a la determinación de sus propias características.

De tal manera, la modernización en el agro tiende a asumir determinadas características, cuyas principales consecuencias para la población rural son: concentración de la propiedad y/o de la producción y apropiación del excedente por el sector moderno, cuya productividad es además superior, determinando su creciente participación en el total del ingreso y la producción; crecimiento del componente monetizado del mercado, provocado por los cambios de estructura y ritmo de crecimiento del consumo; bajo crecimiento de la demanda de alimentos a nivel nacional; eliminación de las restricciones al mercado de tierras y a la realización de operaciones comerciales; control que asegure la estabilidad de las instituciones; mientras que la descomposición de la explotación tradicional se manifiesta, básicamente, alrededor de tres alternativas: incremento de la migración a las ciudades; aumento del número y participación de los asalariados en la PEA agraria; expansión física de la agricultura de subsistencia.

A largo plazo el crecimiento económico supone la transformación de la explotación tradicional; el proceso de agro-industrialización es irreversible.

C. Algunos resultados macrosociales

Algunos de los resultados de la modernización que deben considerarse son:

Disminuyó la participación del sector agropecuario en el producto bruto y en las exportaciones (Cuadros 1, 2 y 3); al mismo tiempo la producción rural creció a ritmo más acelerado que la población total y que la población rural (Cuadros 4, 5 y 6), pero la aparente mayor disponibilidad de alimentos per capita (Cuadro 7) no mejoró el nivel nutricional de la población rural (CEPAL, 1979).

No ha habido programas específicos de salud y salubridad y se registran grandes diferencias entre zonas rurales, a veces mayores que entre las zonas rurales desarrolladas y el área urbana en cuanto a nivel de salud (CEPAL, 1979).

El ingreso rural per capita es inferior al urbano (entre tres y cinco veces menor) (Torres, 1980; CEPAL, 1979). Mientras que en el período se duplica el valor bruto de la producción y aumenta en un 20% la superficie cosechada y la dedicada a pastos y praderas (Cuadro 1), más de un 60% de la población rural vive en situación de pobreza (Altimir, 1979; Cuadros 8 y 9) manifestada no sólo en las condiciones de ingreso y nutrición, sino en vivienda (Cuadro 10), mortalidad infantil (Cuadro 11), etc.

D. Algunos aspectos particulares

1. La población y las migraciones

Para 1975 la población rural de la región llegaba al 38,4% de la población total (Cuadro 6), pero su tasa de crecimiento anual entre 1950 y ese año (1,4%) era inferior a la tasa de crecimiento de la población total (2,8%).

En el mismo período se estima que han emigrado del campo a la ciudad unos 40 millones de personas: uno de cuatro habitantes rurales. En zonas en que las familias están compuestas por un promedio de 5,1 personas, se ha registrado una migración promedio de 1,085 personas por familia (González, 1980).

El fenómeno de las migraciones desde las zonas rurales es muy complejo, y no se reduce a la radicación permanente de migrantes en el ámbito urbano, aunque ésta sea la tendencia más fuerte y en muchos casos la etapa final de las migraciones. Aunque para la aplicación de políticas es indispensable establecer en cada caso tanto las motivaciones objetivas como las formas y etapas diferentes en que se cumplen, así como las percepciones subjetivas de los migrantes y de sus familias, es necesario, en un plano general, tener en cuenta que el fenómeno afecta a una altísima proporción de la población y que su existencia determina (además de las innumerables consecuencias concretas en todos los planos de la sociedad de origen y de destino) la abolición de la separación de lo urbano y lo rural, el fin del inmovilismo del mundo rural, la quiebra de la característica de 'tradicional' que pudo adjudicarse al mundo rural.

2. Organización de las unidades económicas (*)

a. La hacienda tradicional.

Subsiste en zonas poco desarrolladas del nordeste brasileño, en los llanos colombianos y en los países de predominio indígena. Sus características principales son: Tipo variable de producción; gran extensión de tierra; forma extensiva de producción; utilización de trabajo vitalicio, atado por deudas o relaciones personales. Combina dos sectores: a) tierra explotada por el hacendado, con peonaje por deudas o trabajadores semi-libres; b) resto, menos fértil y peor situada respecto a riego y otras ventajas, por medio de arrendatarios, aparceros, medieros, etc.

La productividad de la tierra suele ser baja, por capitalización e inversión insuficiente, escasa tecnología, y realización de la producción en mercados regionales.

(*) El desarrollo de este tema se ha hecho sobre la base de Torres Rivas, Edelberto. Estructuras sociales rurales en América Latina, UNESCO, CEPAL, PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/26, Buenos Aires, en prensa.

El rango social del hacendado, propietario ausente, se basa en que la propiedad de la tierra es condición para el dominio económico, cultural y político sobre los hombres a ella vinculados. La hacienda se maneja por medio de administradores, procedimiento que dió origen a la cultura gamonal, con relaciones señoriales y autoritarias, enmascaradas bajo una formalidad paternal. La estratificación social incluye a los señores, capataces, un grupo de asalariados con funciones técnicas, los obreros asalariados y los pequeños productores (medieros, precaristas, etc.). La composición del empleo incluye de 10 a 20% de personal administrativo, alrededor de 10% de calificado que atiende la parte mecánica; 20% 'especializado' en una tarea y entre 40 y 50% sin especialización ni calificación, tanto asalariado como huasinpungero, yanapero, inquilino, etc.

b. Hacienda en transición.

En común con la anterior el tamaño, la explotación extensiva, la división social del trabajo, la estructura laboral. Pero mayor productividad del suelo y la mano de obra, mayor nivel de tecnología y mayor inserción en la circulación de mercancías. El trabajo asalariado tiende a desplazar a las formas de obtención de renta, con lo que tiende a desaparecer el mozo/colono, a monetarizarse el salario y a orientarse la producción y la inversión en función de la ganancia en el mercado. El propietario es más un capitalista/terrateniente que lo inverso. Presente en Uruguay, pampa húmeda argentina, centro sur del Brasil, haciendas cafetaleras de Guatemala, El Salvador, Honduras.

c. Empresas capitalistas.

Cualquiera sea su dimensión tienen en común: relaciones salariales; especialización productiva; inversiones relativamente elevadas en capital y organización basada en racionalidad de costos, inversiones y salarios en búsqueda de tasa de ganancia compatible con el nivel general de dicha tasa; articulación total con el mercado; expansión basada en productividad del trabajo e incorporación de tecnología moderna. Pueden distinguirse:

i. La gran empresa agraria. Son grandes empresas capitalistas por el volumen de su producción especializada, el uso de maquinarias y herramientas modernas, empleo de insumos tecnológicos, alto rendimiento unitario, mano de obra asalariada. El origen de su capital puede ser comercial, industrial o financiero; están integradas verticalmente al sistema agroindustrial, obedecen las leyes del mercado internacional, controlan la comercialización de los rubros que producen, financiándola directa o indirectamente y se apropian de parte considerable del crédito nacional e internacional. Por lo tanto, su preponderancia rebasa lo económico y lo rural y tiene incidencia política en el plano nacional.

Su forma jurídica predominante es la de las sociedades comerciales (normalmente anónimas) lo que incide en las relaciones laborales, predominantemente impersonales, técnicas y monetarizadas. Para ellas es decisiva la movilidad social y geográfica del factor trabajo: recurren a una pequeña dotación permanente y el resto es mano de obra estacional para tareas específicas, con lo que no paga tiempo muerto. La concentración de tierras, con el desalojo de los pequeños productores y la contratación de mano de obra estacional favorecen la constitución de pequeños centros urbanos de asalariados, lo que produce cambios en la forma de organización

de las unidades familiares y la aparición de sindicatos. Se estima en 10 millones el número de obreros agrícolas vinculados en la región a este tipo de empresas. Se encuentran en las zonas ganaderas y cerealeras de la provincia de Buenos Aires, y las vitivinícolas de Mendoza y San Juan, en Argentina. En el valle de Aconcagua y regiones inmediatamente al sur de Santiago, Chile, orientadas a la producción de frutas y vino para la exportación. Las productoras de leche y carne en Venezuela. En México, las dedicadas a productos de huerta, algodón, café y trigo; en Perú, las de algodón y caña de azúcar de la costa, ahora cooperatizadas. En Centroamérica las dedicadas a algodón y caña, en la costa del Pacífico. En Brasil, las hortícolas, cafeteras y ganaderas del sur.

ii. La plantación.

Lo que queda de esta antigua forma sigue siendo importante en países centro-americanos y del Caribe bajo la forma de 'enclaves neocoloniales'. Son economías manejadas desde afuera de la región, por centros de poder localizados en las estructuras de financiamiento de los mercados metropolitanos. Son extensas propiedades y están orientadas e integradas verticalmente al mercado internacional, formando parte de las inversiones extranjeras más amplias. Alta densidad del capital y elevado componente tecnológico, uso de importantes volúmenes de mano de obra con compleja división social del trabajo, donde predomina el asalariado, pero existe también la aparcería. Cumplen funciones agrícolas, agro-industriales y de comercialización, con una compleja articulación en el mercado. En las plantaciones existen pequeños villorrios próximos a las plantas industriales y toda la vida de los trabajadores aparece pautada por la mecánica del trabajo de la empresa. En la medida en que la plantación se aproxima a la gran empresa capitalista agroindustrial, aparecen aspectos sindicales, políticos, poblacionales y culturales semejantes a los de ésta.

iii. La mediana empresa capitalista.

Propiedades de tamaño mucho más reducido que las anteriores, y que operan casi exclusivamente en el área de la producción. La tierra es considerada básicamente un factor de producción y seguridad familiar, y en consecuencia el propietario (o arrendatario) está presente en las labores. Uso intensivo del suelo, inversiones constantes; completan el trabajo familiar con relativamente alta proporción de mano de obra asalariada permanente o estacional. Organización simple del trabajo y orientación al mercado. La producción puede ser especializada o diversificada. Los 'farmers' constituyen una categoría especial: sus ingresos están formados por una mezcla de ganancia capitalista, de renta de la tierra y proveniente del trabajo propio y familiar.

El beneficio se reinvierte en insumos y tecnología más que en la adquisición de nuevas tierras. Para resistir las presiones debidas a la parcelación por herencia y el costo del crédito tienden a agruparse en cooperativas de tipo capitalista.

En busca de bases rurales para una democracia estable y simbólicamente participativa, existen propuestas tendientes a apoyar la creación de una pequeña o mediana burguesía rural basada en productores familiares, competentes y competitivos, con posibilidades de enriquecerse, niveles de escolaridad superiores al promedio campesino, alta propensión al consumo urbano y valores mesocráticos.

d. Economías campesinas o de pequeños productores.

Son la mayor parte de la población rural y los más pobres, registrando una enorme variedad interna de situaciones. Cualquiera sea la forma jurídica, que de hecho muchas veces no es la propiedad, se trata de tenencias parcelarias o minifundistas, con capital insuficiente y técnicas anticuadas. La familia es el origen y finalidad del desarrollo de sus economías, y provee simultáneamente la tierra, el capital y el trabajo. Cuando se produce excedente, se destina a reponer capital y posibilitar la reproducción del mismo ciclo económico. El producto se destina a satisfacción de las necesidades básicas de la familia y lo que no se utiliza para el autoconsumo obtiene precios bajos en el mercado. Las decisiones económicas afectan seriamente la seguridad familiar; esto explica la renuencia ante las innovaciones que significan la dependencia de factores externos, lo que termina por descapitalizarlos por agotamiento del suelo o deterioro de su ya baja calidad. Algunos producen en relación con las empresas capitalistas y las agroindustrias, de las que terminan siendo asalariados disfrazados. Otros están instalados dentro de las haciendas o plantaciones. En las zonas de frontera, constituyen economías campesinas de carácter colonizador. En general asumen dos formas concretas: las subordinadas al capital comercial y a los propietarios de la tierra y las subordinadas a la agroindustria y las cooperativas capitalistas. (Sobre este tema y la proletarización como tendencia central en el ámbito rural latinoamericano ver Arroyo, 1979; Crouch, 1979; da Silva, 1980; Kirsch, 1978; Klein, 1979; etc.).

En la región su evolución ha seguido tres comportamientos: a) aumento del número y disminución del tamaño promedio (Brasil, El Salvador, Guatemala, Nicaragua); b) aumento del número y crecimiento del tamaño promedio (Costa Rica, Chile, Venezuela); c) disminución del número y comportamiento diferenciado del tamaño promedio (Colombia, México, Uruguay y Panamá). Es decir, el desarrollo capitalista ha influido, aunque en formas diferentes, en la pequeña explotación.

e. Intentos de recomposición del campesinado.

Son realizados por fuerzas políticas (fundamentalmente el Estado) para evitar o paliar las consecuencias del desarrollo del segmento moderno con simultánea descomposición del tradicional, a través de medidas de asentamiento o reasentamiento considerando a las masas campesinas ya importantes aliados ya elementos políticamente peligrosos, potenciales o reales. Han formado parte de distintos procesos: a) cambio total del sistema; b) modificaciones en la estructura y distribución como parte de un proceso de reforma general; c) modificaciones parciales de la estructura y distribución de los recursos naturales y del capital de las actividades agropecuarias, básicamente en las prediales (CEPAL, 1979) (Cuadro 13).

Se ha desarrollado una variada gama de formas asociativas según la propiedad, el usufructo, la organización social del trabajo, el sistema de servicios y la distribución de los beneficios, con suerte diversa que ha dependido fundamentalmente de la participación campesina en la elección del modelo asociativo y del grado de apoyo del Estado. Se ha sostenido que contribuyeron al desarrollo del capitalismo en el agro, fundamentalmente por haber facilitado la incorporación de los terratenientes a la burguesía, y que han favorecido la integración funcional del sector reformado a las agroindustrias de capital nacional o extranjero. Y se ha

constatado que en general ha sido mayor el número de no beneficiarios que el de los beneficiarios (Slutzky, 1979, CEPAL, 1979).

Las formas descritas no funcionan aisladamente, sino que tienen múltiples mecanismos de articulación, entre sí y con el resto de la economía nacional, así como con el mercado internacional.

3. El empleo

Entre 1950 y 1975 el crecimiento de la fuerza de trabajo fue menor en las zonas rurales que en las urbanas. El promedio regional del incremento anual de la fuerza de trabajo rural fue de 600.000 personas, de las cuales tres cuartos se ocuparon en actividades agropecuarias y un cuarto en otras actividades en el medio rural. En el agro, la proporción de la población económicamente activa sobre la población total es menor que en las zonas urbanas, lo que no significa necesariamente que cada activo debe mantener un número mayor de personas, sino que pone de manifiesto la importancia económica del trabajo predial de menores y mujeres. En la mayoría de los países hay tendencias a la disminución de la tasa de crecimiento de la PEA agropecuaria, y en otros hay disminución absoluta del número de activos (CEPAL, 1979).

Tres hechos determinan esta tendencia: tasas de fecundidad relativamente altas, aunque declinantes; monetización, que alcanza a los productos alimenticios; insuficiencia de tierras para atender las necesidades familiares mediante el autoconsumo. En este punto debe tenerse en cuenta que la población del sector tradicional (campesinado, pequeños productores) da al acceso a la tierra una valoración que excede en mucho a lo económico: la tierra significa la posibilidad de constituir una familia, en ella basa su seguridad, su estilo de vida, su forma de conectarse con el mundo. Lo fundamental es la ocupación en la tierra y no el ingreso proveniente de otras ocupaciones.

La demanda de fuerza de trabajo en el período se originó en: crecimiento de exportaciones y del mercado interno (poca fuerza de trabajo estable, mayoría de jornaleros estacionales); establecimientos orientados a la subsistencia (el grueso de los nuevos puestos en algunos países y en zonas importantes de la mayoría) donde estos puestos se asimilan a subocupación o desocupación disfrazada; instalación de empresas capitalistas grandes o medianas.

La categoría más numerosa de la fuerza de trabajo rural son los asalariados permanentes y los jornaleros eventuales y migrantes. Es importante destacar que una proporción muy alta de pequeños productores familiares no remunerados trabajan también como jornaleros estacionales migrantes, y que dicha tendencia va en aumento, aún en países donde el proceso de reforma agraria fue importante. Estas tendencias señalan un fuerte cambio en relación con el período anterior y con las modalidades de radicación de la población rural en los países latinoamericanos (CEPAL, 1979) (Cuadros 14, 15, 16 y 17).

Las relaciones de producción son muy variadas y envuelven simultánea o sucesivamente a esta fuerza de trabajo (desde familiar hasta asalariada, pasando por intercambio comunitario y mediería) (Crouch, 1979; Gonzáles, 1980). Las

Formas de pago van desde el jornal hasta el porcentaje de la producción, pasando por el destajo y el ajuste; los obreros con sueldo fijo son una minoría, inferior incluso a los obreros permanentes.

La participación de los trabajadores sin tierra en la PEA alcanza al 51% en Argentina, 42% en Colombia, 53% en Costa Rica, 66% en Chile, 49% en México (Torres, 1980).

Sólo el 20% de los puestos de trabajo (incluye los administrativos) requiere calificación (Llambí, 1980; Torres, 1980). El nivel de instrucción parece irrelevante: no está asociado con el nivel de ingreso (Llambí, 1979) y débilmente con el de calificación: a los puestos que requieren alguna calificación accede el 18% de analfabetos, el 33% de alfabetos sin escolaridad, 23% con escuela primaria incompleta y 30% con primaria completa o más (Llambí, 1980).

Sólo el 20% de los obreros permanentes goza de todos los derechos laborales, el 22% no goza de ningún derecho laboral y el resto tiene acceso sólo a algunos de los establecidos legalmente (Llambí, 1980). El porcentaje de sindicalizados es muy bajo. Es importante señalar que en general los obreros agrícolas no se identifican como tales, y que en su gran mayoría aspiran a convertirse en pequeños productores.

Lo expuesto indica la enorme complejidad y diversidad de los fenómenos vinculados al mercado de trabajo y, si se lo relaciona con las diversas formas de ocupación de los pequeños productores, se debe concluir que no se trata de un mercado de trabajo convencional. Algunas consecuencias: desde la perspectiva de la demanda no parecen existir problemas para el abastecimiento de mano de obra bajo diversas formas institucionales que permiten ofrecer bajos salarios y eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales. Desde la perspectiva de la oferta, el acceso a la tierra continúa siendo el bien más valorado y en función de ello se ha mantenido la combinación de actividades prediales y extra-prediales en busca de un ingreso que permita la subsistencia de la unidad familiar; la aspiración a convertirse en pequeños productores determina la preferencia por la capacitación general antes que una capacitación específica (Llambí, 1979). Hasta ahora, el desarraigo (a través de la venta de la fuerza de trabajo) no es más que una forma de mantener el arraigo (Galeano, 1980). Pero la persistencia de las tendencias actuales hará que la improbabilidad objetiva de constituirse en un productor agrario directo se incorpore como una expectativa subjetiva, y la población se oriente en otras direcciones.

B. Las relaciones sociales

Para comprender las posibles repercusiones de las transformaciones estructurales sobre la educación y la escuela, es necesario discernir de qué manera aquellas transformaciones condicionan o están presentes en la vida cotidiana de la población.

Las relaciones cara a cara, aunque no desaparecidas, han cedido a nuevas formas (CEPAL, 1979).

La figura del hacendado o terrateniente es casi inexistente. La cúpula del sistema está en las ciudades (directores y gerentes de las empresas capitalistas agrarias). Los antiguos notables (sacerdotes, maestros, médicos) son acompañados ahora por agentes de bancos, jefes de servicios públicos, técnicos, que comparten con los anteriores la representación de la cultura oficial y urbana.

La composición de las 'capas medias' se ha hecho más compleja y heterogénea, aunque en general están más cerca de los notables y comparten las pautas urbanas con ingresos superiores a los de la población rural. La enumeración comprende: empleados administrativos estatales y privados; medianos productores capitalistas; camioneros, acopiadores, comerciantes, dueños de talleres de reparaciones, cuya suerte está ligada a la producción rural, pero cuyas condiciones de trabajo e ingreso son diferentes, enganchadores o contratistas de mano de obra; beneficiarios de los programas de reforma agraria, que han dejado de depender de la empresa para depender del Estado, y que, habiendo accedido a la corriente predominante del proceso de modernización han mejorado permaneciendo en el medio rural.

Por último, la masa de pequeños productores (minifundistas, aparceros, medieros, colonos, inquilinos, precaristas).

En cuanto a la masa excedentaria de asalariados sin tierra, reside en pequeños núcleos poblados o en la periferia de localidades con urbanización más desarrollada.

Cada categoría pone en funcionamiento un cálculo económico distinto:

1) Las que actúan en el ámbito de la empresa moderna y el Estado, recurren a un cálculo capitalista, asalariado, monetario.

2) Las que se mueven en el ámbito de la mediana propiedad agraria con capacidad de acumulación, recurren a la combinación de relaciones capitalistas con utilización del trabajo propio, familiar y asalariado, en que sólo éste se incluye como gasto.

3) Las que están en la pequeña producción van desde el cálculo de auto-subsistencia y reproducción simple hasta una compleja combinación de trabajo propio y familiar con trabajo asalariado o comunitario.

En todo caso, si bien el cálculo económico responde de alguna manera a las condiciones estructurales básicas es sólo una parte de las estrategias de vida, a la que se debe sumar la división sexual del trabajo familiar; el trabajo infantil; los niveles educativos; las migraciones; el tipo de consumo; el tamaño de la familia, etc.

Las características del proceso de modernización y las variaciones en las situaciones de clase originaron movimientos sociales: entre 1950 y 1965 se registraron movimientos campesinos de alcance nacional que se centraron básicamente en la reivindicación del acceso a la tierra. A partir de 1965, parece haber una desmovilización, paralela al aumento de los asalariados y su organización en ligas y sindicatos. En esta desmovilización han influido desde las migraciones y el debilitamiento de las relaciones familiares y vecinales, hasta la concentración metropolitana del poder del Estado y la situación de desempleo.

Los migrantes permanentes, que mantienen complejas relaciones con su lugar de origen (desde aporte económico hasta la demostración concreta de la accesibilidad a consumos y pautas diferentes) son el instrumento de un cambio profundo de valores y perspectivas que está en pleno desarrollo. Demuestran la integración a la vida urbana, el distanciamiento de la vida rural, las diferencias entre ambos y que la migración es posible.

Los migrantes temporarios (cuyo número es mayor aún), afirman al mismo tiempo la condición de miembros de una familia rural y la insuficiencia de medios de dicho ámbito, la afirmación del arraigo a través del desarraigo temporal. Entre ellos, debe considerarse la incidencia de la conscripción militar obligatoria para los hombres jóvenes.

Otros factores que aumentan el establecimiento de las relaciones interculturales son: el desarrollo del transporte y vías de comunicación, la extensión de los servicios del Estado y otras instituciones, la instalación de agroindustria la extensión del mercado y su monetarización. Un punto central en el cambio cultural es la extensión del mercado (tanto de bienes materiales como simbólicos) en cuanto ámbito de máximas y normas que regulan los distintos tipos de intercambios entre las situaciones de clase. Todo ello está acelerando los cambios no sólo en las pautas de vida y consumo, sino en las formas de producción (en cuanto a instrumentos, técnicas y calidad).

Ante el proceso creciente de monetización, el pequeño productor y el trabajador sin tierra obtienen gran parte de sus ingresos monetarios de la venta extra-predial de su fuerza de trabajo, aumentando su dependencia de quienes pueden pagársela, cuyo prestigio y poder están asociados a formas de organización, medios de producción y productos que los legitiman.

La concurrencia de los pequeños productores al mercado local, aumenta su dependencia y, aunque obtiene ingresos monetarios que ya le son indispensables, los diversos mecanismos funcionan en el sentido de rebajar los precios relativos de su producción.

En cuanto al crédito, sus desventajas son todavía mayores: si no recurre a él está condenado a la pérdida progresiva de la tierra por descenso relativo de la producción; si lo utiliza, los intereses frecuentemente usurarios lo despojan igualmente.

Pero el centro de la cuestión agraria está en el mercado de tierras, donde las dificultades del pequeño productor van desde los altos precios hasta la carencia de títulos y la escasez de predios disponibles. Esto origina diversas estrategias para no perder la que se posee o para obtener alguna, que van desde la fragmentación familiar hasta los traslados diarios, y que comprenden distintos arreglos como arriendos, aparcerías, medierías, etc.

Por último, otro ámbito de relaciones interculturales está determinado por la prestación de servicios personales y bienes simbólicos por parte del Estado y otras instituciones, que desarrollan una variada gama de programas de este tipo. El intercambio entre estas instituciones y la población rural es asimétrico por definición, ya que ésta acude a ellas sólo para recibir, y, en este caso, la conjunción de poder, prestigio y legitimación llega a su punto máximo.

5. La situación indígena

Cuatro siglos después de la conquista, la población aborígen sigue sometida a distintas formas de coacción y discriminación. De hecho el modelo colonial sobrevivió a la legislación que lo legitimaba y está vigente aún hoy. Es más, la legislación que formalmente dió derecho a los indígenas a la propiedad de la tierra fue de hecho un instrumento para el despojo y la incorporación de la tierra al mercado al que el indígena no tuvo acceso.

Las definiciones sobre la condición indígena y sus causas y condicionamientos son muy variadas, y la cuestión es objeto de una polémica en pleno desarrollo. Parece haber acuerdo en la definición: indio es aquel que se define como tal, es definido como tal y quiere ser definido de esa manera.

De hecho, los registros censales definen a los indígenas por la lengua materna declarada, lo que da lugar al subregistro, porque los bilingües tienden a declararse como tales o como hispano parlantes. Este, y otros factores, determinan grandes diferencias en la apreciación cuantitativa, que en la literatura van desde 13 millones (Amaro, s/d) hasta 30 millones (Torres, 1980). Parece haber acuerdo en que el porcentaje respecto del total de la población estaría en 63% para Bolivia; 42% para Guatemala y 10% para México. Pero mientras unos aprecian para 1960 un 38% para Ecuador y un 46,7% para Perú (Amaro, s/d) otros dan para 1970 17,1% y 30,6% respectivamente (Hernández, 1979).

Atendiendo a estas dificultades cuantitativas y conceptuales, a los efectos de este trabajo se entenderá por población indígena aquélla que está constituida por los grupos sociales que mantienen, aunque sea en forma modificada, sus costumbres ancestrales y su idioma, pudiendo, en muchos casos, reclamar un territorio para sí (Terra, 1979). Sus relaciones en el contexto de la sociedad nacional varían en los distintos países, así como el grado de homogeneidad interna. De todos modos, su peso es importante en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Paraguay es un caso especial, por su población de relativa integración étnica pero con fuerte presencia del idioma guaraní.

Tal como se lo ha definido aquí, todos los grupos indígenas viven en el campo, y desde su posición discriminada han compartido con la población rural no indígena los procesos económicos y sociales descriptos.

Pero para el indígena el significado de la tierra excede en mucho aún la valoración supra-económica que fue subrayada para el campesino. No se trata sólo de un bien de capital, ni de inversión, ni un medio de vida. Es 'el' medio de vida, el sitio donde la familia produce para perpetuar su existencia, el lugar del ceremonial mítico-religioso, al que acompaña el culto a los antepasados. La relación hombre-tierra es la razón de ser de toda su existencia. El indígena que quiere dejar de serlo tiene que romper su vínculo con la tierra, y no sólo dejar de trabajarla y salir de su comunidad en forma permanente, sino romper los lazos socio-culturales que lo atan a su núcleo social y organizativo y le dan su identidad. Por eso la movilización, la cholización/ladinización no son más que soluciones individuales, aunque puedan ser cuantitativamente significativas.

El largo proceso de discriminación social, cultural y política y de

expropiación económica ha influido profundamente en la unidad socio-cultural de la población indígena, y se registran importantes cambios en sus componentes esenciales, desde la propiedad comunal hasta la estratificación social interna. Sin embargo, estos cambios no han determinado la desaparición del conflicto: se registran manifestaciones vigorosas del crecimiento de la conciencia del problema indígena por parte de los mismos indígenas. Las numerosas expresiones de esa conciencia se traducen en propuestas que pueden clasificarse como 'activas' y 'pasivas'.

Entre los grupos indígenas que reafirman con más decisión su condición de tales y la población de origen europeo se ha desarrollado una numerosa categoría social: los mestizos, mistis, cholos.

Entre todas esas categorías se desarrollan relaciones recíprocas en las que los indígenas resultan económica y culturalmente perjudicados, pero de las que resulta dañada la sociedad nacional. Nadie que estigmatiza a otro resulta ileso; nadie oculta su estigma impunemente, aunque el ocultamiento sea exitoso; nadie que posea una característica congénita que lo estigmatiza puede vivir como si el estigma no existiera. La definición del 'ser indígena' como un estigma ha sido hecha por toda la sociedad, la atraviesa por completo y se afirma y refuerza en multitud de acciones cotidianas que ponen en práctica todos los miembros de la sociedad. En tal sentido es un problema que atañe a la cultura nacional, a la democracia política y a la estructura social total.

E. La socialización de los agentes sociales

¿Cómo han repercutido los cambios registrados en la sociedad rural en el conjunto de prácticas y procesos formales e informales, deliberados y espontáneos, mediante los cuales se capacita a los agentes sociales para ocupar posiciones en los distintos sistemas de la sociedad?

La contestación a esta pregunta requiere algunas precisiones previas:

- 1) El marco es la expansión del sector moderno y la redefinición del tradicional.
- 2) El lapso es el de una generación.
- 3) Por lo tanto, a los gérmenes de crisis de todo proceso educativo se debe agregar la inseguridad de los agentes socializadores proveniente tanto de la reciente o incompleta internalización de los elementos a transmitir, como de la marcada dificultad para definir el futuro en el cual van a ser aplicados y las posiciones para las que se capacita.
- 4) Si bien hay diferencias entre la cultura urbana y la rural, y en sentido antropológico puede hablarse de una cultura campesina, parece no haber justificativo para hablar de 'ruptura cultural', en función de la temprana imbricación de lo urbano con lo rural, actuando el primero como dinamizador del segundo.

5) La población rural, dispersa y en disminución respecto de la población total, cuya inestabilidad está acrecentada por las dificultades de acceso a la tierra, vive, objetivamente, a gran distancia, geográfica y social, de los bienes culturalmente valorados, aunque no se puedan hacer afirmaciones acerca de la percepción subjetiva sobre esta distancia ni sobre el cambio en las probabilidades de vida.

6) La población rural no es homogénea y enfrenta de diversas maneras los cambios en la educación difusa, formal y no formal.

7) La legitimación de los procesos de expropiación y apropiación que lleva consigo la expansión del sector moderno y la redefinición del tradicional, y que implican la dificultad de los estratos bajos rurales para conservar o acceder a la tierra (factor que es sin embargo para ellos un valor central) y la readequación de sus estrategias familiares, parece estar fundada alrededor de un eje conformado por la distancia económica, social y cultural existente entre la cúpula (urbana) y dichos estratos, y el desvalimiento e impotencia en que éstos se perciben. En torno de ese eje podría organizarse la información acerca de la percepción que las clases bajas rurales tienen de sí mismas como menos cultas, menos capaces, ignorantes; y de lo urbano como un mundo alejado pero no por eso menos deseado, complejo y difícil, asiento del poder y del progreso.

En función de las premisas expuestas, la situación de las distintas capas sociales del medio rural respecto de la socialización de los agentes sociales, podría clasificarse en la siguiente forma:

a) Los 'notables' y las capas medias no tienen residencia estrictamente rural. La mayoría residen en pequeños centros poblados. Sus hijos reciben su educación difusa en estos ámbitos semi-rurales, pero llegado el momento de comenzar la educación formal son enviados a centros urbanos. Para ellos, la situación y los contenidos de la educación formal en el medio rural no constituyen problemas que les atañan personalmente.

b) Para los beneficiarios de los programas de reforma agraria, los pequeños productores, los asalariados, los indígenas y, en menor medida, los chacareros medianos, la educación difusa y la formal transcurren totalmente en el ámbito rural. Y en ese ámbito viven una serie de situaciones conflictivas: la valoración de la tierra como fuente de seguridad y su inaccesibilidad; la visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes, cuya obtención implica desarraigo; la presencia de modelos organizativos en los que necesariamente participan (la organización de las agroindustrias, las formas asociativas del sector reformado) que son extraños a sus condicionamientos culturales heredados; el estar envueltos en situaciones de cambio con una predisposición renuente a ellos; la necesidad de fragmentar o desarticular la familia para posibilitar su subsistencia; el énfasis implícito que el desarrollo de los mercados pone en el individualismo, la competitividad, la movilidad personal o familiar para una población que se percibe como inferior y en situación deteriorada en lo referente al empleo, la producción, la comercialización; el aumento de la importancia objetiva de la figura femenina y la persistencia de su estereotipo de subordinación. Todo ello procesado por las organizaciones e instituciones en proceso de redefinición (la familia) o totalmente nuevas (reparticiones administrativas, policiales, educativas), que influyen en las actividades sociales y, por ende, en la educación difusa de todos los agentes sociales.

Todos esos elementos dan pie para suponer improbable la existencia de un sistema relativamente estable de valores; lo probable es que se esté desarrollando un proceso de valorización y desvalorización que debe reflejarse en las distintas acciones educativas, aunque haya grupos que puedan poseer sistemas de valores relativamente estables, y que la coexistencia de sistemas diferentes de valores (como por ejemplo, los que pueden sustentar la escuela y la sociedad local) produzca conflictos abiertos o encubiertos. Esta coexistencia puede producir situaciones anómicas en los individuos, o generar en los agentes sociales la vigencia de diferentes sistemas normativos que aplican según el ámbito en que estén interactuando. Esta parece ser una situación insostenible a largo plazo.

Los conflictos de valores encuentran una expresión palpable en el lenguaje, especialmente en situaciones de bilingüismo. La coexistencia e interacción entre dos códigos (el emergente de la cultura urbana cuya penetración está agigantada por los medios de comunicación masiva, y el propio de la población rural) plantean problemas aún no investigados, pero que tienen que ver con la capacidad de convivir con expresiones culturales que no emergen de la realidad cotidiana. Algo similar ocurre con los elementos materiales de la cultura (mobiliario, vestuario, elementos de trabajo, etc.) ahora conocidos, presentes, pero inaccesibles.

Los problemas enumerados se magnifican cuando se trata de los grupos indígenas, para los cuales debe tenerse en cuenta muy diversas gradaciones de conciencia y aculturación.

En cuanto a los agentes socializadores, normalmente pertenecen a una generación anterior a la del socializado, pero en un contexto de cambios como los registrados en la sociedad rural, muchas formas de socialización difusa deben haber tenido lugar entre miembros de la misma generación (con el contratista, con migrantes estacionales, con el compañero de faenas que ha trabajado en la agroindustria). Lo mismo debe ocurrir en el ámbito de la capacitación por medio de la educación no formal y la educación de adultos. En todo caso debe tenerse en cuenta que el agente socializador está viviendo a su vez un proceso de socialización relativamente intenso dada su pertenencia a un ámbito en proceso de cambio, y ello debe producirle inseguridades y dudas, no sólo respecto a su papel sino a los contenidos mismos de lo que trasmite y de las posiciones para las cuales está socializando.

Ello no sucede con el agente expresamente designado (como el docente) para producir aprendizajes, lo que acentúa las diferencias entre la situación de los agentes socializadores de la educación difusa y de la educación formal.

En cuanto a los receptores de la socialización, actúan en una situación de inferioridad y subordinación. La selección social a través del proceso socio-económico de modernización por un lado, y de la socialización realizada a través de la educación difusa y de la formal en las condiciones descriptas por el otro, parece conducir a los futuros agentes sociales a ocupar posiciones deterioradas o migrar hacia un nuevo mundo, la ciudad, en el cual la socialización recibida en el medio rural no será precisamente el mejor instrumento para coadyuvar a su ascenso.

F. El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en el área rural

En este plano el documento se remite a los informes producidos por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina, que han tenido amplia difusión. Sólo se tratará de sintetizar algunas de sus conclusiones (se han anexo los cuadros básicos, actualizados por dicha Oficina).

1. Matrícula y cobertura

Para 1978 la matrícula de la educación primaria en la zona rural de la región llegaba a 20.093.000 alumnos, constituyendo el 35% del total de la matrícula primaria (Cuadro 18). Los países con menor población muestran una tasa de crecimiento de la matrícula primaria rural mayor que la tasa en zona urbana (Cuadros 19 y 20). Algunos países que muestran tasas de crecimiento de la matrícula primaria rural mayores que la tasa urbana (Cuba, Perú, Ecuador, Costa Rica) tienen porcentajes de población rural inferiores o similares a otros en que el crecimiento de la tasa primaria urbana es mayor que la rural (Brasil, México, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana). Los países con menor porcentaje de población rural (Venezuela, Chile) muestran tasas de educación rural más bajas que las urbanas, hasta llegar al caso de Argentina y Uruguay en que las tasas llegan a ser negativas en la zona rural (Cuadro 21). Debe notarse que en las tendencias regionales influyen los volúmenes de población de los países: en 1975 Brasil y Colombia dan cuenta del 50% de la matrícula primaria rural entre 19 países.

Puede decirse que, salvo en Argentina y Uruguay, la matrícula rural se ha estado expandiendo en toda la región. Esa expansión parece tener una relación positiva con el porcentaje de población rural, por lo menos para los casos más extremos, pero queda una amplia gama de situaciones donde la relación no es válida y hay que suponer otra serie de circunstancias, especialmente la decisión política de expandir la enseñanza primaria rural.

En algún país la cobertura ha alcanzado niveles altos y crecientes para todas las zonas y grupos de edad (Cuadro 24) pero en otros aparecen porcentajes altos de población en edad escolar fuera del sistema y fuertes diferencias con la situación urbana. De todas maneras, los datos, fragmentarios, no permiten llegar a conclusiones generales sino que deben ser utilizados como base de problemas a considerar.

En general, la población alcanzada por el sistema educativo formal en el área rural ha aumentado, aunque con grandes diferencias entre los países. El problema parece haberse trasladado del acceso a la permanencia dentro del sistema o la terminación del ciclo. Esto varía también según los países, el sexo y los agrupamientos sociales.

Interesa destacar que para el diseño de políticas debe contarse no sólo con indicadores globales sino otros que permitan discernir cuáles son los grupos sociales incluidos y excluidos en la expansión de la matrícula.

2. Retención, repetición, atraso, abandono, promoción.

En 1974 el 66% de la matrícula primaria rural correspondía a los tres primeros grados, concentración considerablemente mayor que en el área urbana. (UNESCO-OREALC, 1977), lo que es además un indicio de la baja capacidad de retención.

La información basada en cohortes aparentes (con las limitaciones de ese método) indica que la capacidad de retención aumentó en un 230% entre 1960 y 1970, lo que aún dista mucho de ser satisfactorio, porque a lo largo del ciclo primario abandonan el 85% de los ingresantes (Cuadro 26). Alrededor de 1970 nueve países de la región tenían todavía más de un 51% de los que ingresaron al sistema no retenidos más allá del tercer año, o sea en condición de analfabetos funcionales (Cuadro 27). De hecho, entre trece países, sólo cuatro conseguían retener más allá del 4º grado en el sistema educativo formal rural a un porcentaje superior al 50% de los ingresados. Alguna información (Cuadro 28) indica que a pesar de algunas oscilaciones de año en año, las tendencias centrales referidas a la retención permanecen constantes, lo que indicaría causas de abandono no fáciles de remover.

En cuanto a la promoción, la información disponible es escasa, pero parece indicar que las tasas se elevan a medida que se avanza en los cursos, con una probabilidad de promoción final muy baja (Cuadros 30 y 31), que es inferior al 20% entre el tercer y el cuarto grado, con mejor rendimiento por parte de las mujeres (Cuadro 31).

Respecto de la repetición, el mayor porcentaje se localiza en los tres primeros grados, y en las zonas rurales los porcentajes de repetición, en algunos casos, duplican a los de las zonas urbanas (UNESCO-OREALC-1977). Estas tasas presentan estabilidad en algunos países, franco descenso en otros y aumento en otros más (Cuadro 32). Se ha sugerido que el descenso de las tasas de repetición en algunos países podría deberse a la adopción del sistema de promoción automática.

Existe poca información sobre el retardo para las zonas rurales, pero parece indicar un descenso general, grandes variaciones entre los países, y, aún en los de mayor desarrollo educativo, niveles no inferiores al 30%.

En cuanto a la deserción, los escasos datos sobre la deserción relativa (procedimiento de las cohortes aparentes) son el indicador inverso de la retención. De todas maneras, los mayores resultados respecto de este aspecto parecen haberse obtenido con la disminución de las tasas de deserción para los primeros años (Cuadro 37), que son más importantes por su incidencia en el analfabetismo (UNESCO-OREALC-1977). Debe recalcar que en los casos en que hay datos diferenciales para zonas urbanas, las diferencias entre las tasas de deserción son altas.

Los fenómenos considerados suceden después del acceso al sistema educativo formal y llevan a reflexionar sobre las diferencias existentes entre acceder al sistema y acceder a la adquisición real de ciertas habilidades. La población rural de 15 años y más puede ser clasificada como sigue: los que no han accedido al sistema; los que, no habiendo aprobado el tercer grado, quedan como analfabetos funcionales; los que han aprobado ese grado pero no finalizaron el ciclo; los que aprobaron el ciclo básico. La pertenencia a uno u otro de estos grupos constituye un criterio de estimación o descalificación, individual, familiar o grupal.

3. El perfil educativo de la sociedad rural

Al referirse a la población que reside en el medio rural el perfil educativo no puede considerarse como un indicador exacto del rendimiento de las escuelas situadas en ese medio: porque muchos de los que han pasado por ellas migraron, y porque otros de los residentes pueden haberse escolarizado fuera del área.

a. Analfabetismo

Para 1970, y dentro de una tendencia general a la reducción del analfabetismo, que en la mayoría de los países significó un descenso de la tasa a la mitad de la correspondiente a 1950, había en la región (todos los países latinos con excepción de Cuba y Haití) un analfabeto por cada cuatro personas de 15 años y más (el 29,4% de las mujeres y el 22,8% de los hombres). Las diferencias entre la población urbana y la rural eran considerables, y los extremos estaban dados por la existencia de casi un analfabeto por cada dos mayores de 15 años en la zona rural, mientras que en las capitales la relación bajaba a uno de cada diez (Terra, 1980).

En estas tendencias regionales hay que tener en cuenta el peso específico de algunos países (cuatro entre dieciocho concentran el 77,1% de los analfabetos de 15 años y más y esos mismos países suman el 74,3% de la totalidad de los analfabetos rurales en el mismo tramo de edad) (Cuadro 42).

La asociación entre grado de urbanización de un país y tasa de analfabetismo no es lineal, salvo para los extremos de la distribución (Argentina, Uruguay y Chile, con urbanización relativamente antigua y bajo analfabetismo; Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, con las características opuestas). En cuanto al ritmo de descenso de las tasas, los datos sobre ocho países parecen indicar que, dentro de un contexto general de descenso, éste se concentra sobre el resto urbano y las capitales (en todos los casos salvo dos, descienden más en el resto urbano), disminuyendo a un ritmo menor en las zonas rurales (Cuadros 43 y 53). En las zonas rurales el descenso mayor es el registrado por Paraguay, con un 20% de diferencia porcentual standard. Ninguno de los demás países para los que hay información supera al 16% de descenso en el analfabetismo rural entre 1960 y 1970.

El desarrollo del proceso de urbanización, por tanto, no explica totalmente las tendencias de las tasas de analfabetismo y para ello sería necesario recurrir a otros aspectos de la historia de los países y, en particular, a las políticas sociales y educativas que han seguido.

La información desagregada en el interior de los países muestra, en algunos casos, diferencias muy altas entre las cabeceras de los municipios y el resto de los mismos (en Colombia, en 1973, de 6,7% a 37,6% en los primeros y de 18,2 a 56,5 para los segundos) (Cuadro 46).

Si se considera la situación del analfabetismo rural según sexo, para catorce países de la región, se encuentra que en Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay las mujeres tienen tasas menores que los hombres, mientras que la situación se invierte en los restantes, aunque las diferencias no son grandes, con excepción de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Paraguay (Cuadro 47), los cuatro primeros con la más alta proporción de indígenas y el último con extendido bilingüismo.

Dado que los indicadores sobre analfabetismo en el total de la población tienen forzosamente una evolución lenta, por la inercia debida a la longitud del ciclo vital, los indicadores referentes a los jóvenes entre 15 y 24 años revelan los avances realizados y expresan la mayor o menor importancia adjudicada por los gobiernos a la alfabetización.

En 1970, la media ponderada para todos los países latinos con excepción de Cuba, Haití y Uruguay, era de 18,2%; ello significa que sobre 48.842.000 jóvenes censados, 8.884.644 se autodeclararon analfabetos. De ellos Brasil y México aportaban el 68%.

Comparando el mismo tramo de edad en los censos de 1960 y 1970, se aprecia que la tasa ha descendido cerca de un 10% en el período intercensal, con algunos ejemplos muy destacados como el de Honduras, cuyo descenso alcanza 20 puntos (Terra, 1980, Cuadros 6 y 11).

En este grupo de edad, el analfabetismo es un fenómeno esencialmente rural (73,8% del total del grupo de edad) y las distancias relativas entre las tasas rurales por una parte y las urbanas y capitalinas por la otra son mayores que las existentes entre las respectivas poblaciones mayores de 15 años de las zonas consideradas, lo que señala que la reducción del analfabetismo no tiende a igualar las condiciones de los jóvenes rurales con las de los urbanos (Terra 1980, Cuadros 4 y

En el medio rural, la tasa de analfabetismo es un 25% más alta para las mujeres, aunque la diferencia entre los sexos es menor que en la zona urbana (para un análisis más detallado, véase Terra, 1980, en particular Cuadros 7a, 7b, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 y 19).

La información desagregada disponible (Cuadros 48 y 49 para Perú y Guatemala) indica que los grupos más afectados por el analfabetismo en la región son los indígenas, y entre ellos las mujeres.

b. El perfil educativo

En las zonas rurales, la población con niveles educativos medios no supera el 6% (salvo Uruguay y Costa Rica) y con estudios de nivel superior no pasa del 1% (Cuadros 50, 51 y 52). El análisis del perfil debe hacerse, pues, en conjunto, sobre tres grupos: los que no accedieron al sistema formal, los que no pasaron de tres años (analfabetos funcionales) y los que llegaron a los años superiores de escolarización primaria. La situación de doce países (zona rural) para 1970 muestra tres tipos de perfiles relativamente definidos (Cuadro 53): 1) Bajo: altos porcentajes sin instrucción, porcentajes bajos o medios de primaria inferior y porcentajes bajos de población con primaria superior (Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Brasil). 2) Medio: porcentajes medios de población sin instrucción o con primaria inferior y porcentajes medios y altos de primaria superior (Perú, República Dominicana, Ecuador y Panamá). 3) Alto: bajos porcentajes sin instrucción, altos porcentajes con primaria inferior y porcentajes altos o medios con primaria superior (Chile, Costa Rica y Paraguay).

En las zonas rurales de países con perfil bajo, el mero acceso a la escuela puede operar como mecanismo de selección social, ya que han accedido en el mejor de los casos, uno de cada dos individuos. En los de perfil alto, en cambio, han accedido dos de cada tres. El analfabetismo por desuso puede tener más incidencia en los de perfil bajo, porque es difícil conservar el aprendizaje cuando sólo el 15% de la población ha alcanzado los últimos grados de educación formal primaria.

Los niveles educativos actuales han sido alcanzados en los distintos países por diversos caminos; el estudio preliminar puntualiza los casos de Costa Rica, (ver García, 1977; y Cuadros 54 y 55), Chile, Panamá, El Salvador y Guatemala.

Respecto de la población de 15 y 24 años, la información sobre escolarización nula e incipiente, es analizada en el documento de base en función de los cuadros 26a, 26b, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35 y 37 de Terra, 1980. Según esos datos,

para 1970 la tasa de los sin instrucción aumenta en el medio rural, lo que indicaría que los escolarizados han emigrado proporcionalmente algo más al medio urbano. La escolarización incipiente (1 a 3 años de educación primaria formal) rural juvenil es alta en casi todos los países, y presenta diferencias notorias por zonas: en el medio rural la media aritmética de 14 países de la región alcanza a 27,1%, más que duplicando la urbana, que es 12,8%. En ese nivel se encuentra más del 58,4% de la población rural de 15 a 24 años de la región. A esa situación se ha llegado a pesar de que entre 1960 y 1970 se ha registrado un fuerte descenso en la escolarización incipiente en esas edades, lo que indicaría que la población que ya había alcanzado ese nivel tiene tendencia a seguir estudiando después de los 15 años. El fenómeno es exclusivamente masculino y más acentuado en los países de bajo analfabetismo. Se registra alguna reducción en la media de las tasas rurales de educación incipiente en los países con analfabetismo medio y bajo, lo que podría significar que en ellos es más frecuente que se continúen estudios primarios a edades avanzadas.

Aquí parece conveniente recordar lo dicho sobre la relación educación-empleo y demanda de empleo calificado en el medio rural. Apoya esa perspectiva la información sobre los departamentos de la 'mancha india' del Perú para 1972: sin desagregar urbana y rural, dos tercios de la población tienen ocupación en la agricultura y de entre quienes allí trabajan el 86,5% carece de instrucción. Algo similar ocurre en la 'industria manufacturera' (presumiblemente con predominio artesanal), donde el 71,5% de los ocupados carece de instrucción (Cuadro 57).

4. La información estadística

El documento de base analiza las características, inadecuaciones, carencias y contradicciones de la información estadística disponible (ver UNESCO-OREALC, El sistema de información, 1978; Miranda Salas, 1980).

G. Los procesos socio-económicos, su significado cultural y el rendimiento del sistema educativo formal como base para considerar las relaciones entre la sociedad rural, la educación y la escuela

Lo expuesto hasta aquí es sólo el punto de partida para la reflexión sobre las relaciones entre sociedad, educación incidental y educación formal. Normalmente el análisis considera sólo los niveles inferiores de ambos términos del problema (clases bajas rurales, educación primaria formal) descuidándose el encuadre en los sistemas globales, y se recurre a una enumeración de síntomas, causas y estadísticas que muestran variaciones entre variables socio-económicas y educativas, sin considerar los procesos y situaciones reales.

Para considerar las relaciones entre sociedad y educación formal en las áreas rurales, el punto de partida ineludible es que la escuela es allí una institución considerada legítima, con un modo de acción y de inculcación de la cultura escolar también considerados legítimos, inserta en un medio que tiene ciertas distancias con dicha cultura, con una población con determinadas disposiciones para adoptarla, prefiguradas por las relaciones de clase. Debe destacarse

que importan tanto las relaciones entre el sistema escolar y el sistema de clases como el producto de ellas.

Los interrogantes centrales (qué tipo de sociedad se desea alcanzar y qué tipo de individuo se desea formar) giran alrededor de ese producto, pero, en general se elude el planteo explícito de los valores y orientaciones, que son la esencia de dichos interrogantes. También se suele dejar de lado la problematización del propio planteo. En primer término, se omite la ubicación o definición del agente que realiza el análisis o la crítica. A este respecto debe recordarse además el escaso acceso al poder que tienen las clases bajas rurales para orientar la educación, y su escasa capacidad de presión sobre el sistema educativo en sus niveles decisorios.

En segundo término, es necesario precisar en qué consisten los problemas, la crisis o el fracaso del sistema educativo formal en las zonas rurales, que, en líneas generales se han definido como: 1) sus grandes carencias; 2) desigual distribución de las oportunidades de educación; 3) relaciones disfuncionales entre educación y empleo; 4) la naturaleza de las estructuras educativas.

1) Las carencias se refieren a la cobertura (no alcanza a toda la población que debiera) y al rendimiento interno (no le da lo que debiera o le da algo insuficiente). Aunque sobre lo primero es presumible el acuerdo de que debe ser cubierta toda la población, quedan pendientes los criterios acerca de qué debe entregarse y cuánto es suficiente.

2) La desigual distribución es especialmente grave en las áreas rurales, y el análisis de la factibilidad de lograr la igualdad debe enmarcarse en la consideración de que se trata de sociedades segmentadas, con alta heterogeneidad estructural y cultural y grandes desigualdades en casi todos los otros aspectos de la vida social, lo que apunta a determinaciones que van mucho más allá del sistema educativo formal.

3) En cuanto a la disfuncionalidad respecto del empleo debe, por un lado, evitarse los planteos que reducen a la educación a sus aspectos más instrumentales, especialmente inaplicables además a la situación en el medio rural. Por otro, hay que ajustar los criterios sobre los que se basa el juicio de disfuncionalidad: una calificación mayor que la requerida puede ser o no disfuncional de acuerdo con cuál haya sido el eje valórico central elegido. En este caso también se apunta a determinaciones que exceden en mucho al sistema educativo formal.

4) El formalismo, la rigidez y la desarticulación de las estructuras educativas, que las incapacitan para dar respuesta a las necesidades educacionales del medio rural, ponen de manifiesto el carácter de organización formal y de institución especializada dentro de la burocracia estatal y de la división del trabajo social, que tiene el sistema formal. Este carácter determina algunas de las posibilidades y límites de cambios generados endógenamente.

Si el problema de la educación se redujera sólo al sistema educativo formal cabría considerar únicamente los medios de que éste dispone, dirigirlos a incidir sobre las variables que están bajo su control, y reducir las políticas educativas a esos medios y variables (Comboni Salinas, 1979). En cambio, una visión más amplia del fenómeno educativo requiere un marco de referencia más complejo, que tendría que incluir:

a) Propiedades de la organización del sistema educativo formal: jerarquía de establecimientos, grados, personal, disciplinas, evaluaciones, etc.

b) Propiedades del sistema de clases nacional al que pertenece el sector de población: residencia, condiciones de vida, representaciones sociales, prácticas culturales, capital cultural, disposiciones hacia la escuela, etc.

c) Mecanismos, modos y formas mediante los que se conectan ambos sistemas: legitimidad de la inculcación escolar, probabilidades de acceso, permanencia y promoción en el sistema escolar, distintas formas de selección social de las posiciones y los agentes sociales, papel que en dicha selección corresponde a la escuela, etc.

Es necesario destacar algunos aspectos de ese marco de referencia. En lo que respecta al sistema educativo formal en las áreas rurales de la región, hay escasez de investigación educativa, gran inquietud y diversidad de acciones localizadas, dispersas y poco generalizables por el propio sistema. Las constataciones reiteradas sobre sus defectos y carencias, han conducido a que se desarrolle una tendencia según la cual el sistema educativo formal, en sus distintos aspectos, aparece como el chivo emisario de los problemas, la crisis o el fracaso de la educación en el medio rural. Sin embargo, se registra en la región una expansión remarcable del sistema educativo formal en las zonas rurales, lo que conduce a la necesidad de considerar algunos de los mecanismos que conectan al SEF con la población rural: la legitimidad del sistema educativo y la demanda de sus servicios. Por una parte, las expectativas objetivas que se plantean (mejoramiento sustancial de la agricultura de subsistencia, posibilidad de evadir la pobreza) pueden ser satisfechas en forma muy relativa o nula por la educación formal. Sin embargo, no se puede postular una independencia total entre las expectativas objetivas y las subjetivas, y éstas deben tener fundamentos. Surgen entonces las preguntas desde el punto de vista de la población demandante: qué obtiene de una escuela como la que existe y por qué se esfuerza por acceder a ella; cómo se asimilan culturalmente la presencia de la escuela y su actividad; cómo se asimilan el éxito y el fracaso escolar; qué papel tienen esos esfuerzos en las estrategias de supervivencia de las clases bajas rurales (Tedesco, 1980). Porque la expansión de la demanda educativa sugiere fuertemente que esa población considera a la escuela una institución legítima, es decir, cree que favorece sus intereses y satisface sus necesidades (Carnoy, 1978). En otras palabras, por qué se la demanda como un satisfactor adecuado y, en ese sentido, legítimo (Sirvent, 1978).

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, lo que la población rural esperaría de la escuela parece tener una fuerte significación simbólica. Para los grupos dispersos y escasamente vinculados a los centros urbanos, sería la incorporación de los hijos a un mundo rural distinto al tradicional, aunque sea de manera segmentaria, parcial y limitada. La aproximación a la vida urbana, o el eventual traslado van confiriendo a la educación un valor instrumental. Pero incluso para aquellos para los cuales la educación significa sólo un símbolo de prestigio en el interior de la sociedad rural, o, al menos, evitar el desprestigio, en el transcurso de esta búsqueda se produce, de alguna manera, la adquisición de conocimientos instrumentales.

En cuanto a la relación con los estilos de desarrollo, si el núcleo para el análisis de un estilo de desarrollo reside en el excedente económico, social

y cultural (si éste se produce y cómo, cuál es su monto, quiénes lo controlan y cómo se distribuye), alrededor de este eje y considerando básicamente su control y distribución pueden establecerse cuatro grandes situaciones: control y distribución concentrados en algunos grupos sociales; control y distribución generalizados a toda la sociedad o ampliados a grupos mayores; pasaje de una situación generalizada o ampliada a otra concentradora.

Por otro lado, y también a grandes rasgos, si el núcleo de un sistema educativo formal está constituido por los valores que trasmite (individualistas y competitivos en un extremo, solidarios y comunitarios en el otro) y por la calidad de los aprendizajes instrumentales que produce (alta o baja), es posible pensar en cuatro grandes tipos de sistemas educativos formales: individualistas de baja o de alta calidad; solidarios de baja o de alta calidad. En la región predominan los sistemas educativos formales de naturaleza individualista y competitiva que en las zonas rurales producen predominantemente aprendizajes instrumentales de baja calidad.

Independientemente de los cambios que puedan intentarse o concretarse en la educación, el medio rural tendrá una cultura, en sentido antropológico, y ésta, si no mecánicamente deducible del estilo de desarrollo nacional, no será independiente de él.

En la medida en que no se produzca la integración de los habitantes rurales a la sociedad nacional, las culturas o subculturas rurales podrán configurarse como culturas paralelas que, en algunos casos se manifestarán como contra-culturas; en otros quedarán marginadas; en otros, por fin, continuarán la tendencia de integración individual y familiar, traumática y conflictiva, resultante de la expansión de la modernización productiva y de la penetración parcial de las formas de vida urbana en el campo y de las migraciones temporales o permanentes. En el primer caso, el sistema educativo tenderá a ser rechazado. En el segundo, dicho sistema será casi inútil. En el tercero podrá asumir un papel contradictorio: por un lado, transmitir y consolidar un sistema de valores; por el otro, puede entregar herramientas que permitan asumir un rol crítico ante esos valores y la sociedad en general.



II. LA ESCUELA RURAL: SU SITUACION Y SU ORGANIZACION

A. Ubicación del problema

En este capítulo se considerará lo que sucede con la escuela en el medio rural, en cuanto estructura organizativa y administrativa terminal del sistema educativo, bajo el supuesto de que tanto dicha estructura como las condiciones infraestructurales de los planteles en que se produce la relación del sistema escolar con el educando y la comunidad, inciden en el rendimiento cualitativo y cuantitativo.

Los supuestos del análisis serán:

a) En la región, la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales es responsabilidad de las unidades familiares.

b) Las demandas de la población (en este caso educativas) se atienden de acuerdo con directivas del sistema político, a través del sistema administrativo (subordinado al primero pero que lo condiciona fuertemente). La atención se concreta a través de una organización: el sistema educativo (Borsotti 1972 y 1973).

c) La población en general tiene una participación limitada en la administración educativa; y, además, los habitantes de las zonas rurales son básicamente sujetos pasivos en cuanto a su participación en el sistema educativo.

En este marco, se sugieren algunas hipótesis de trabajo de carácter muy general

1) La demanda agregada efectiva de servicios educativos de las unidades familiares difiere en calidad y cantidad según la zona de residencia y la situación de clase;

2) En una misma sociedad coexisten distintas formas socio-organizativas de obtener servicios educativos, más o menos disímiles según el estilo de desarrollo predominante en cada sociedad;

3) Tanto las unidades familiares como el servicio educativo tienen distintas calidades y valores incorporados, y estas diferencias habrán de manifestarse en los agentes sociales que los insumen;

4) A menos que se modifiquen las condiciones actuales, la reproducción de los agentes sociales a través de las diversas formas socio-organizativas vigentes conducirá muy probablemente al mantenimiento o la agravación de las desigualdades educativas actuales.

Una aclaración es necesaria: el peso específico de la estructura organizativa y material de la escuela rural, de indudable influencia en la deteriorada situación educativa del medio, ha sido constatado de hecho, y existen hipótesis plausibles que señalan áreas problemáticas, pero no se cuenta con investigaciones que puedan fundamentar conclusiones definitivas sobre la relación entre las carencias o

defectos de la escuela y el rendimiento educativo.

B. El sistema educativo formal como organización

Los sistemas educativos formales de la región (en su mayoría estatales) corresponden a sociedades con diverso grado de desarrollo y reflejan sus características, de las cuales conviene retener: la radicación urbana del sistema político (Borsotti, 1978); las crisis recurrentes de las finanzas del Estado; la necesidad de éste de responder a demandas sociales originadas en la crisis del modelo oligárquico y en las alianzas de clase a que debe el poder; el papel que ese Estado cumple para suplir los déficit de oferta de empleo del aparato productivo.

Dentro de ese marco deben tenerse en cuenta características generales propias de los sistemas educativos formales de la región como son la inercia y las connotaciones ambivalentes de todo proceso de burocratización: modernizante por los elementos urbanos y reproductor en cuanto reafirmación de las distancias sociales y culturales existentes.

En el análisis concreto de los sistemas educativos formales en el medio rural, debe tenerse en cuenta:

1) Gran parte de sus insumos (excepto la materia prima) es de origen urbano y parte considerable de su producto directo tiene alta probabilidad de tener destino urbano.

2) Dado que para que la escuela pueda cumplir adecuadamente su función es necesario un mínimo de adecuación entre el mensaje pedagógico y la aptitud de los receptores para descrifrarlo (Bourdieu, 1977) y siendo que las estructuras, métodos y prácticas del sistema educativo formal se han constituido en función de un público urbano, es posible que los déficit en el rendimiento en el medio rural deban atribuirse en gran medida a la incorporación de un público que hasta ahora no había sido tomado en cuenta, un público antes negado de hecho.

3) Si bien, en general, cuanto mayor es una organización mayor es el expedienteo y la rigidez, la alta tasa de crecimiento del sistema educativo formal en el medio rural en el período considerado, entre otras causas, parece haberlo librado en cierta medida de aquellas características, dando lugar, por el contrario, a márgenes de libertad en que se pueden intentar diversas acciones, más o menos marginales a las disposiciones reglamentarias (Batallán y Tobin, 1980).

4) En cuanto a la adhesión a moldes y procedimientos tradicionales, en lo que respecta al área rural parecen haberse registrado en la región distintas tendencias: hay sistemas antiguos que tuvieron un alto grado de rendimiento mientras estuvieron dirigidos a un público homogéneo y que si bien parecen haber llegado a un punto de saturación, ante el que se ven obstaculizados por la tradición, también parecen contar con el capital de conocimientos suficientes como para encarar sólidamente distintas alternativas (Argentina y Uruguay). En sistemas más recientes, y en rápida expansión, se registran tendencias tanto a una adhesión ritual a los moldes y procedimientos pedagógicos y administrativos como a un rechazo de ellos. Los resultados de estas tendencias pueden conducir a la aplicación rígida de principios estereotipados

(que puede redundar en desconexión con el medio y algún grado mayor de rendimiento cuantitativo) o, por el contrario, en innovación cotidiana para aumentar la conexión con el medio y el rendimiento pero con el peligro de 'anomia pedagógica' (Tedesco, 1980; Vecino, 1980).

5) En cuanto a los docentes, los problemas detectados se derivan de su reclutamiento urbano, la insuficiencia en cuanto a volumen, los criterios utilizados para su promoción, el destino a áreas rurales de los recién egresados y por lo tanto con escasa experiencia. Además, en razón de su dispersión, tienen una escasa capacidad de presión dentro del aparato organizativo, aunque su antigüedad en él puede darles la experiencia suficiente como para manejar situaciones particulares de conflicto entre los diversos niveles de los funcionarios del aparato.

6) En la actividad de la escuela como socializadora de agentes sociales aparece, entre otras, la contradicción entre la efectividad conseguida por el hecho de que las acciones pedagógicas estén orientadas afectivamente y la necesidad de realizar acciones racionales con arreglo a los fines que corresponden a las organizaciones formales. La diferencia entre una orientación estructurada sobre una 'mística profesional' y otra que lo está sobre lo 'técnico profesional' (y la contradicción entre ambas) es especialmente visible en situaciones en que se intenta realizar cambios profundos en la educación, y mucho más en la forma en que son vividas por los docentes que ejercen en el medio rural (Matos Mar, 1978; Rivero, 1979; Ecuador "Proceso pedagógico,...", 1979).

7) Si bien los funcionarios del sistema educativo pueden clasificarse en tres grupos (los que aceptan pasivamente cualquier cambio, los que resisten pasiva o activamente, y los que inician o adhieren fuertemente a los cambios) debe recordarse que las burocracias no son entidades políticamente neutras y que no pueden considerarse herramientas maleables para cualquier objetivo del poder, especialmente si éste supone una transformación.

8) Dentro mismo del sistema educativo se ha advertido la escasa coordinación entre instituciones y la dispersión de acciones (Bolivia, 1979). Debe tenerse en cuenta, además, que la coordinación verificada en los más altos niveles (aunque exista) no siempre se registra en la práctica en el terreno. A veces se coordina en el terreno, al margen de las disposiciones superiores (Batallán y Tobin, 1980). Otras veces se registran relaciones conflictivas entre representantes de distintas agencias estatales en el terreno (Rivero, 1979; Ripa, 1980).

9) Dada las características del público rural (migraciones, dispersión, situaciones conflictivas, patrones culturales, características de la socialización, condición étnica, papel económico de los niños en la producción de autoconsumo o trabajo familiar, etc.) la obligatoriedad y gratuidad, que son condiciones que facilitan la asistencia prolongada a la escuela en el medio urbano, adquieren características especiales. En los hechos la exposición del niño rural a la acción de la escuela es sensiblemente inferior a la del niño urbano.

10) En cuanto a las funciones de consumidor y de control que se asignan a los clientes de las organizaciones formales, dado que en este caso los consumidores son niños, ambas quedan en manos de los padres. Las clases bajas rurales tienen poca capacidad de presión sobre el poder político nacional, y sus carencias en el plano económico, tanto como su bajo nivel de instrucción, los inhiben de ejercer un real control, que, por otra parte, sólo se concretaría sobre la parte terminal de

la organización (la escuela). Además, si no existe un proyecto educativo nacional que implique la delegación del control en las comunidades y un adecuado flujo ascendente y descendente de comunicación y asistencia técnica, el control terminal puede llevar a serios conflictos locales o a una actitud de apatía por parte de los docentes.

C. La escuela en el medio rural como parte de esa organización. Algunas dimensiones.

Una revisión de algunas de las dimensiones más estrechamente vinculadas con la acción pedagógica de la escuela rural deriva en las siguientes conclusiones:

1) En lo que respecta a objetivos: subsisten objetivos formulados hace 20 años o más, y no han sido revisados sistemáticamente en relación con una significación clara para educadores, autoridades, alumnos e individuos; la investigación sobre su grado de cumplimiento es escasa; persisten objetivos tradicionales basados en una concepción intelectualista y enciclopedista de la cultura e individualista de la educación (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977). El objetivo de una educación universal, gratuita y pública es la homogeneización de la población, pero la sola presencia de los grupos indígenas es una negación rotunda de la homogeneidad (Ecuador "Proceso pedagógico,..."; 1979). Ese es el caso extremo, pero el eje del problema es que los objetivos definen los rasgos más generales de un modelo de hombre y de ciudadano. Los sectores sociales rurales, cuya inserción social obviamente no se adecúa al modelo, están obligados a adaptarse a una educación que no ha sido concebida para ellos, y en la medida en que no lo consigan, el sistema educativo formal es ineficiente. Pero puede constatarse también que en algunas zonas o países se han planteado objetivos que significan una escuela diferenciada, que atiende a las particulares condiciones de la vida rural (Amaro 1980); ella puede contribuir a elevar el rendimiento del sistema escolar, pero también puede, al mismo tiempo, coadyuvar a institucionalizar las desigualdades sociales.

2) En cuanto a los contenidos programáticos: sobre ellos se concentran las mayores críticas y juicios adversos: en ocasiones su minuciosidad anula la libertad del docente, por lo que algunos no los cumplen, y otros sólo se preocupan de cumplirlos formalmente. Los currícula han sido caracterizados como universalizantes, académicos, extensos, poco adaptados a las condiciones locales, sin tomar plenamente en cuenta las necesidades de los alumnos y de la sociedad, con contenidos concebidos a partir de situaciones no rurales y sin consulta a la población ni a los docentes; su metodología, basada en asignaturas aisladas, fomenta la fragmentación del aprendizaje y por lo tanto de la realidad (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977; UNESCO-OREALC, "Notas,... 1978; Flood y Tobin, 1978). En suma, esto redundaría en que la escuela en el medio rural no es sino el traslado del esquema urbano, disminuido y deformado (Proyecto Red... 1977; Lourié, 1976; Prada, 1978).

3) Los calendarios y horarios no tienen en cuenta las características de la vida local, el clima y los trabajos del ciclo agrícola (Matos Mar, 1978; Prada, 1978). A veces los maestros crean por su cuenta internados (Ripa, 1980). Si las horas de clase estimadas para el desarrollo de un currículum son alrededor de setecientas, en el medio rural su cumplimiento es imposible (hay estimaciones de que sólo se cumple la cuarta parte), con la consiguiente incidencia en el aprendizaje, y en todos los aspectos del rendimiento.

4) La precariedad de las instalaciones escolares en el medio rural es proverbial, a pesar de que en algunos países de la región la dotación física ha mejorado en los últimos años. Pero debe tenerse en cuenta que en la mayoría de los casos ha sido sobre la base de un significativo aporte comunal, lo que estaría expresando por una parte el aumento de las demandas sociales de educación y por la otra el debilitamiento del esfuerzo presupuestario estatal hacia la enseñanza básica rural. También se ha hecho notar que las escuelas rurales están sometidas a un mantenimiento insuficiente, por lo que presentan un aspecto deplorable, con escasísimos laboratorios y pocos equipos de taller. La enseñanza memorística puede ser una de las consecuencias de la falta de equipo, lo mismo que la disminución de la capacidad didáctica de los profesores (Virreira, C., 1979). Por otra parte se ha constatado que las escuelas con más comodidades físicas tienen un año menos de atraso en los alumnos. También se ha sugerido la concentración en grandes unidades como medio para mejorar la dotación y aumentar la carga docente, disminuyendo así los costos (Comboni Salinas, 1979).

5) Los costos de operación por alumno son mayores en las escuelas rurales que en las de la capital, y sin embargo dicho costo no tiene en las escuelas rurales una incidencia significativa en el rendimiento por alumno (Virreira C., 1979).

6) Entre 1957 y 1978 la dotación de personal docente en toda la región creció en un 354,6%, siendo el crecimiento de la urbana 1,57 veces mayor que el de la rural. Mientras la dotación urbana muestra tendencias crecientes, en las zonas rurales exhibe grandes discontinuidades, especialmente entre 1965 y 1970, con crecimiento de sólo 4,4% y entre 1975 y 1978 en que disminuyó (Cuadro 58). Cuando se consideran las variaciones del personal docente por zonas, en un período de 15 años, para 19 países se constata: mantenimiento de la estructura con escasas variaciones en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, R. Dominicana y Uruguay; disminución del porcentaje de docentes rurales en Venezuela, Nicaragua, Brasil y Costa Rica; aumento, en Guatemala, Honduras, Paraguay y Cuba. El análisis de la situación de la dotación docente (Cuadro 60) muestra que: a) el empleo docente exhibe tasas de crecimiento muy superiores a las del empleo total y especialmente del empleo rural (Rollins, 1977); esto significa que el sistema educativo formal estatal fue una de las fuentes de empleo abiertas a las clases medias urbanas; b) sólo aquellos países en los que se registra un aumento en el porcentaje de docentes rurales estarían poniendo en práctica acciones congruentes con las necesidades de dichas áreas (salvo en los casos de Argentina y Uruguay, ambos con bajas tasas de analfabetismo rural y el segundo, con disminución de la población rural en términos absolutos).

7) Aunque no hay datos para el conjunto de la región, un porcentaje elevado de las escuelas rurales es de tipo unitario (Cuadros 62, 63 y 64).

8) La carga docente (sobre la que tampoco se obtuvieron datos generales) parece ser mayor en el área rural, mientras que la relación alumnos por plantel es considerablemente inferior (Cuadros 61 y 63).

9) En lo que respecta a escuelas incompletas, su porcentaje es varias veces superior en las áreas rurales (Cuadro 65), a pesar de que parece haber una tendencia a su disminución.

D. Propuestas para superar la situación

Algunas informaciones recogidas pueden hacer pensar que las variables de tipo estrictamente escolar no tienen una incidencia determinante sobre el rendimiento del alumnado. Así así fuera, las causas de bajo rendimiento no tendrían carácter organizacional, sino que se referirían a elementos como los docentes, las condiciones del medio y de las unidades familiares, o el proceso pedagógico. Con esta óptica deben analizarse las propuestas que se sintetizarán a continuación, formuladas para superar, desde el punto de vista organizativo, los rendimientos escolares en las áreas rurales.

1. La nuclearización

Aparece en la gran mayoría de las propuestas. Se trata básicamente de la constitución de conjuntos escolares por zonas, con una escuela central (centro de supervisión, asistencia técnica y recursos) y una serie de escuelas satélites, generalmente de un solo maestro, y el todo en una relación más estrecha y participativa con las comunidades. Los aportes consistirían en: romper el aislamiento, dispersión y carencia de recursos habituales; capacitar en servicio a los docentes; facilitar la integración social de los vecinos, especialmente los jóvenes; posibilitar la oferta de un ciclo completo de educación; y aprovechar al máximo los recursos. Los supuestos serían: la delimitación de áreas; la desconcentración de la administración; la integración y coordinación de actividades; la promoción de las comunidades y la utilización de sus recursos. Los problemas que se podrían plantear: dificultades para establecer el modelo educativo adecuado para una mayor e integrada oferta educativa destinada a satisfacer demandas locales que no se reducen a la educación de los niños; determinación de competencias jurisdiccionales en relación con el sistema educativo central; demarcación correcta de los límites espaciales para las escuelas centrales; elección de los miembros y adjudicación a la central o a las seccionales (especialmente en lo que se refiere a los miembros de las comunidades); falta de coordinación entre los diversos ámbitos administrativos;

resistencia al cambio en una burocracia no renovada; traslado del poder burocrático; disputas por las promociones; crecimiento de exigencias burocráticas sobre el magisterio; las carencias de la población objetivo, para el mejoramiento de su propia educación; las condiciones organizativas de las propias comunidades (Prada 1977; Baldivieso, 1979; Proyecto "Red...", 1977; Rivero, 1979; Tamayo Peña, 1977; Lourié, 1976).

2. Distintas experiencias

Para enfrentar los problemas de la educación formal en las áreas rurales, se han registrado innumerables experiencias. Se expondrán someramente algunas, que dan idea de la riqueza de acciones realizadas.

a. Desde la base del sistema o fuera de él.

i. Iniciadas por los maestros. Hay información sobre práctica de procedimientos de nuclearización por los maestros, al margen del sistema formal, para intercambiar experiencias y materiales, romper el aislamiento geográfico y cultural y apoyarse mutuamente. A veces se ponen en conocimiento de los supervisores, aunque informalmente. Las gestiones para lograr reconocimiento oficial insumen largas tramitaciones (Batallán y Tobín, 1980). Debe considerarse la incidencia de las distancias entre escuelas, la disponibilidad de medios de transporte, la limitación de los recursos que se intercambian y el tiempo que insume.

ii. Iniciadas por las comunidades. En casos en que, a pesar de persistentes reclamos, la población no obtuvo escuelas, procedió a crearlas. A veces proveyeron el edificio, el amoblamiento y el sueldo del docente, o alguno de esos elementos. En otros, la escuela fue pensada, hecha y dirigida por los miembros de la comunidad. Entonces suele incluir instrucción teórica y práctica en las actividades económicas del pueblo; el curriculum se elabora según las necesidades de los alumnos; las decisiones y evaluaciones tienen la participación de todos; hasta se han iniciado programas para capacitar a los egresados del ciclo primario para desempeñarse como maestros en esas escuelas y otras similares. Los candidatos son elegidos por los grupos de vecinos (ANUC, 1977; Ecuador, "Proceso...", 1979).

iii. Iniciadas por los maestros y las comunidades. Uno de los procedimientos más frecuentes es la realización de acciones conjuntas por maestros y población, para mejorar distintos aspectos, muchas veces al margen del sistema formal, aunque no necesariamente en contradicción con él, (albergues autofinanciados, programas de desarrollo comunitario, comedores, cooperativas escolares y agrícolas, escuelas con sistemas de alternancia, etc.). A veces hay participación de distintas agencias estatales de la zona (Batallán y Tobín, 1980, Baldivieso, 1979). Otras van mucho más allá del campo puramente escolar, como las escuelas Ayllu, basadas en la organización socio-económica y político cultural del ayllu o comunidad, con ideología y objetivo comunitarios, basados en el código moral aymara-quechua (no robos, no mentas, no seas holgazán) y orientadas a la liberación de las masas indígenas en la lucha contra el régimen de servidumbre (Baldivieso, 1979; Centro Boliviano, 1979). Aunque la experiencia fue destruída, plantea básicamente las preguntas acerca del rol que puede jugar el magisterio en un proceso de concientización y acerca de las posibilidades de las experiencias educativas de ser instrumentos, aunque sea auxiliares, que faciliten el crecimiento de las organizaciones campesinas, (Centro Boliviano, 1977).

iv. Iniciadas por instituciones. Dentro del régimen escolar y a partir de las escuelas pertenecientes al sistema, se dan experiencias de modificaciones relativamente profundas en la organización del trabajo, muchas veces al margen, aunque toleradas o ignoradas por el sistema. Un ejemplo son las escuelas rurales productivas (más comúnmente en el nivel medio y privado); el compromiso de los docentes explicaría gran parte de la iniciativa y su continuidad; el efecto más claro es la incidencia en la disminución de la deserción (Tobín, 1977). Otro ejemplo son las misiones socio-pedagógicas, originadas la mayor parte de las veces en ambientes institucionales definidos, compuestas de estudiantes, profesionales e intelectuales, y dirigidas a conocer y divulgar los problemas de las áreas deprimidas en las zonas rurales y a cooperar con la educación de sus pobladores, prestando ciertas formas de asistencia, especialmente en salud y vivienda; están muy próximas al campo de la educación no formal y muchas veces vinculadas a ella; tienen fuerte contenido político y concientizador; en lo que se refiere al sistema educativo formal, han hecho aportes muy importantes en la identificación de necesidades, la experimentación con equipos multidisciplinarios, el ensayo de metodologías de trabajo con jóvenes y adultos, la divulgación de características poco conocidas de la realidad, la promoción de un planteamiento integral de los problemas de la educación rural (Prada, 1978).

b. Iniciadas por el sistema y hacia aspectos parciales.

Es el caso del programa de nuclearización del Ecuador. El ente básico es el núcleo de educación para el desarrollo rural, cuyos objetivos son: aumentar el grado de democratización, eficiencia y adaptación al medio del sistema escolar y lograr la participación de la comunidad, con vistas a la obtención de un desarrollo social integrado. Se informa la existencia de 25 núcleos, que alcanzan a 396 comunidades rurales, con 211.827 habitantes; cada núcleo atendería un promedio de 16 comunidades y 7.600 personas (Cárdenas, 1978).

Otra experiencia es la de las escuelas normales rurales, para formar maestros con conocimientos del medio, con plan de estudios que vincule aspectos de la producción, la vida rural y el desarrollo de la comunidad. Su aporte más importante es proveer personal docente capacitado y con una visión más realista de las condiciones del medio rural. Esta experiencia tiende a desaparecer (Prada, 1978).

c. Iniciadas en el marco de reformas más amplias.

Se han verificado en varios países entre los cuales se considerarán tres casos: Panamá, Perú y Cuba. Las escuelas de producción de Panamá se proponían ligar la educación formal con la práctica productiva; modificar las tendencias migratorias internas; organización comunitaria de base a fin de crear nuevas organizaciones políticas regionales y nuevas formas de generar las autoridades nacionales. Implicaban un currículum adaptado a la realidad local, con dos actividades interrelacionadas y mutuamente condicionadas: educativas y productivas. El sistema era nuclear. Se preveía la articulación entre las comunidades, las escuelas de producción y los proyectos de reforma agraria localizados. Tenían profundas implicaciones y presuponían condiciones en varios planos: educativo, de las comunidades, económico, de planificación global, etc. (UNESCO, Proyecto "Planeamiento,...", 1975; Lourié, 1973).

En Perú, la reforma educativa tuvo lugar en un marco que abarcaba, además, la reforma agraria, la participación de los productores en la gestión de la empresa y la oficialización del quechua. Desde el punto de vista educativo, debe tenerse en cuenta que la existencia de dos sectores en el agro (uno reformado y el otro no), planteó distintas situaciones. Los principios básicos fueron la participación de la comunidad en la orientación y gestión del proceso educativo y la desescolarización. Su finalidad era la educación para el trabajo, el cambio de estructuras y la autoafirmación de la personalidad nacional. Además de la educación regular, se practicaron tres modalidades de educación de adultos: la educación básica laboral; la calificación profesional extraordinaria y la extensión educativa. Se diseñaron y pusieron en práctica programas destinados a los sectores marginados, a la formación de recursos humanos y de extensión educativa. En el conjunto de la reforma se recurría a la educación formal, no formal, no escolar o extra-escolar, todo dentro del concepto de educación permanente. En el área rural se utilizó la nuclearización. (Para una descripción general y análisis de los logros y limitaciones, ver Matos Mar, 1978; Rivero, 1979; Tejada Cano, 1979).

Como en cualquier otro caso, la experiencia de Cuba sólo puede comprenderse en el contexto del proceso socio-económico global. Su situación educativa es totalmente atípica en relación con los otros países de la región, hasta el punto que puede resultar totalmente inadecuado hablar de educación formal en las áreas rurales, en atención a los planes de escuela en el campo y a la organización de los asentamientos humanos. Todos los aspectos de la educación han sido atendidos, han tenido un dinamismo intenso, y se han producido redefiniciones en la medida en que se iba detectando la necesidad de superar deficiencias en el funcionamiento de todo el sistema.

3. Líneas de estrategias

Las propuestas más generales para la educación en áreas rurales que sólo pueden encararse dentro del marco de la organización educativa general son:

1) Escuela situada, integral, vital. Sus funciones tienen relación con los alumnos, los jóvenes de la zona, los adultos. Su organización formal debe permitirle brindar los servicios educativos, promover la participación comunitaria y los vínculos con otros sectores sociales. En lo específicamente escolar, graduación por cumplimiento de objetivos de aprendizaje, dar importancia tanto a las materias tradicionales como a las que hacen a la vinculación con el medio, discernimiento para distribuir horarios y dedicación a cada asignatura, procedimientos de trabajo diversificados para los distintos públicos y momentos (Nuñez, 1978).

2) Escuela que atienda prioritariamente las necesidades básicas de subsistencia y en función de ellas definir los conocimientos y habilidades a desarrollar. Debe tenerse como objetivo la cobertura general del sector en edad escolar. Los parámetros generales son la necesidad de tener en cuenta lo específico del medio rural y no limitar la acción a los niños, tanto como la certeza de que no es posible mejorar aisladamente un aspecto sectorial. Se propone concebir a la escuela como un centro de animación rural y de recursos educativos, con una estructura flexible, y centralizando la acción de los docentes, los

vecinos y de todos aquellos que trabajen en o para la comunidad. Un criterio básico es devolver a la comunidad la responsabilidad de la educación básica. (Prada, 1978).

3) En otra propuesta se sostiene que el sistema escolar debe: 1) buscar "situaciones formativas", que permitan integrar a la población a los procesos globales de desarrollo como sujetos activos; 2) aprovechar los momentos y elementos previstos para el desarrollo productivo de las zonas rurales como estímulo y fuentes de contenidos para el aprendizaje; 3) desarrollar una metodología de desarrollo curricular integral para producir un acercamiento entre educación escolar y extraescolar, formal y no formal; 4) incorporar equipos multisectoriales de técnicos de distintos sectores (salud, agricultura, etc.) y una descentralización real otorgando autonomía de decisiones y de poder a dichos equipos; 5) renovar y cambiar el reclutamiento, la formación y la capacitación de los cuadros docentes, técnicos y administrativos del sistema educativo formal, buscando metodologías y formas de aprendizaje para este personal, que tengan los mismos principios que orientan la renovación de la educación formal: flexibilidad y adaptación a los momentos "inicial" y "permanente" de su preparación. Por su parte, el conjunto de los sistemas educativos debe lograr una comunicación entre sistemas escolares y extraescolares que permita al educando ingresar al sistema escolar cada vez que el mismo interesado lo estime necesario para su desempeño profesional y para el mejoramiento de sus condiciones de vida (Proyecto "Red...", 1977).

4) Dentro del concepto de educación permanente, se propone definir los objetivos en función de la situación específica de cada zona rural; concebir una nueva estructura integrada por modalidades escolares y extra-escolares; asociar la educación a la problemática del medio; impulsar una nueva formación del educador; participación de la comunidad (UNESCO-OREALC, "Notas...", 1978).

5) Otras propuestas de carácter más limitado insisten en la dotación de material, las actividades productivas relacionadas con el medio, la producción de libros de texto específicos, etc. (Ripa, 1980; Vecino, 1980).

6) En el marco de la idea de obtener un desarrollo rural integrado, la educación es concebida como un proceso dinámico, continuo y coherente, estimulado por el Estado en el marco general de la planificación nacional, con una creciente participación del individuo y de la comunidad en el planteamiento y solución de sus propios problemas (UNESCO-OREALC, "Notas...", 1978; UNESCO, "Reunión de técnicos...", 1973).

Las críticas a las propuestas se centran en algunos casos en su excesivo carácter normativo y por ser consideradas demasiado ambiciosas. En otros, se ha hecho notar que pueden significar el mantenimiento de las discriminaciones y la perpetuación de las condiciones de inferioridad y miseria.

En función de la relativa debilidad de las presiones que pueden ejercer los estratos bajos rurales para sostener sus demandas (y aún de sus dificultades para formular demandas realistas y adaptadas a las oportunidades que puedan estar al alcance de sus hijos) se ha concluido estimando que la escuela en áreas rurales tradicionales estaba enfrentada con tres alternativas: 1) Su crecimiento puede ser paralizado y esterilizado por las estructuras existentes. 2) Su crecimiento puede minar dichas estructuras, creando aspiraciones que no pueden satisfacerse

en ellas. 3) Su crecimiento puede ser relacionado con movimientos progresistas y de reforma rural más amplios, de modo que se produzca un apoyo recíproco entre dicho crecimiento y medidas de reforma de tenencia de la tierra, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos (ECLA, 1968).

E. A manera de conclusiones

1) A pesar de la escasez de investigaciones sobre la incidencia del sistema educativo formal en los rendimientos, cualquier intento de mejoras de la situación educativa rural tiene que tener en cuenta la existencia de aquél y obrar sobre él.

2) Cualquier propuesta con las características del sistema educativo tradicional no mejorará los resultados presentes: la población a atender no tiene las características supuestas en la organización tradicional.

3) La variable política debe ser considerada en cualquier alternativa: las acciones u omisiones adoptadas por el Estado en ese plano condicionarán cualquier reforma, y no sólo en el plano financiero.

4) Las distintas experiencias, aunque no suficientemente evaluadas, han demostrado todo lo que es posible hacer, contienen indicaciones de gran valor y sugieren una variedad de acciones posibles.

5) La desescolarización no parece viable; la nuclearización parece ser un instrumento organizativo de gran valor, mientras que no se exija de él lo que no está en condiciones de dar.

6) Según lo que se ha visto, los cambios en el sistema educativo formal en el área rural son posibles en tres niveles: a) en el marco de reformas sociales más amplias y profundas; b) emanadas desde el mismo sistema y hacia algún aspecto parcial de él; c) desde la base del sistema o desde fuera de él o por una combinación de ambas fuentes y también sobre un aspecto parcial. Las tres implican distintos supuestos, condiciones y consecuencias.

7) En cualesquiera de los niveles se plantea la alternativa: enseñanza básica común o enseñanza diferenciada, con sus implicaciones para la población, su cultura y los estilos de desarrollo posibles, con miras a sociedades segmentadas o integradas.

8) El producto de la educación son agentes sociales. La educación es un derecho del hombre y la discriminación que resulta de la actual situación educativa en el medio rural es intolerable. Este es el referente axiológico para la elección de las alternativas enumeradas en el punto anterior: para sostener válidamente que la educación debe ser igual para todos los ciudadanos y alcanzar a toda la población, debe encararse acciones efectivas para modificar las actuales condiciones de la población rural. Si, en cambio, se plantea la necesidad de una educación diferenciada, debe asumirse la posible existencia de un componente discriminatorio en la primera etapa, y encarar acciones efectivas para que la diferenciación educativa, en lugar de consolidar la marginación, proporcione las bases culturales y políticas necesarias para obtener, a mediano o largo plazo, una educación común.

3

4

5

6

7

8

9

III. EL DOCENTE RURAL: SUS CARACTERISTICAS Y SU FORMACION

A. Definición del rol

Los docentes que ejercen en el medio rural ocupan una posición terminal como agentes sociales designados por una institución dedicada a producir aprendizajes.

Esto significa que por lo menos tres sectores del rol deben ser considerados: 1) hacia la institución que designa al docente; 2) hacia el público y la materia prima en cuyo proceso directo de transformación trabaja; 3) hacia la sociedad en la que se inserta desde la posición que ocupa.

La definición formal del rol, realizada por el sistema educativo, se vincula estrechamente con la orientación política del sistema y con la concepción vigente de la educación. En el caso de la definición formal de un rol específico para los docentes rurales, deben tenerse en cuenta las dificultades emanadas en la mayoría de los países de la región por la definición de educación básica común que se utiliza.

La definición real del rol, dada tanto por la definición que el mismo ocupante hace de él como por la que resulta de las expectativas de los ocupantes de las contraposiciones con quienes se relaciona por su inserción en el sistema educativo, está condicionada en general por el estilo de desarrollo nacional y en particular por el proceso de desarrollo rural registrado en la zona en que ejerce y por las condiciones de vida de sus habitantes (Asian, 1977).

B. Mercado de trabajo

Para el docente en general está constituido mayoritariamente por el Estado, que determina su nivel de sueldos; el ingreso al sistema educativo se produce en puestos marginales, rurales o urbanos, y en grados clave, que serían en algunos países primero y quinto (Tedesco 1980).

Dado que en el área rural el peso del Estado en la educación formal es aún mayor que en la urbana, puede decirse que el porcentaje de docentes que dependen de él en esas áreas es superior al promedio nacional (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977)(Cuadro 63). También puede registrarse una tendencia a que los docentes de categorías superiores se distribuyan más igualitariamente entre áreas urbanas y rurales, mientras que los de categorías inferiores son mayoría en las últimas (Cuadro 69). Las designaciones en pocos casos corresponden a la definición de una carrera docente o a criterios normativos de escalafón; en muchos, suelen producirse en virtud de recomendaciones e influencias, o porque la aceptación de los destinos más alejados o aislados es la única forma de obtener empleo

(Ferro, 1978; Ripa, 1980). El ingreso en zonas rurales parece producirse a muy escaso tiempo de la graduación (Ecuador, "Proceso...", 1979).

De los datos obtenibles podría deducirse que las áreas rurales de la región disponen de docentes con menor experiencia y formación que las urbanas, lo que, además de redundar en la calidad del producto de la educación rural (Tedesco, 1980), mostraría incongruencias con las necesidades educativas y las políticas expresas de algunos países de la región

C. Características de quienes ejercen el rol

Más del 80% de los docentes de la región son mujeres (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977), característica que parece darse también en las zonas rurales (Ecuador, "Proceso...", 1979; Rivero, 1979).

Ya se ha dicho que parece haber en las zonas rurales un mayor porcentaje de maestros sin experiencia que en las urbanas, de lo que podría deducirse que hay un significativo porcentaje de jóvenes. En cuanto a la actitud hacia los cambios, si bien se ha registrado en los jóvenes una mayor predisposición hacia ellos (mientras que los de más edad tienden a aplicar pautas tradicionales) (Matos Mar, 1978), también se ha dicho que los jóvenes en virtud de inadecuada formación tienden a utilizar distintos recursos pedagógicos hasta llegar al "método propio" que suele aproximarse a la anomia pedagógica (Vecino, 1980; Tedesco, 1980).

No hay información estadística sobre estado civil, aunque suele mencionarse la mejora en la calidad del trabajo proveniente del apoyo del cónyuge, si este ha sido socializado en el medio rural (en sociedades permisivas de uniones con diferencias étnicas o culturales y para docentes que residan en el medio) (Ripa, 1980).

En cuanto a la extracción, los docentes rurales parecen provenir de estratos medios en ascenso, capas intermedias y bajas de las clases medias asalariadas, y de los sectores más pauperizados de la pequeña burguesía, (Ecuador, "Proceso...", 1979; Rivero, 1979; Parra, 1978) aunque debe tenerse en cuenta en cada caso el grado de desarrollo del país y las posibilidades de empleo para las mujeres de los sectores medios.

Una extracción socio-cultural más elevada parece favorecer la creación, en la escuela, de un ambiente participativo que puede incidir más en el rendimiento que los años de estudio o el nivel de formación del profesor.

También se ha sugerido que la capacidad para interpretar objetivamente el medio y saber cómo y en qué sentido introducir los cambios necesarios es independiente del origen social (Soler, 1980).

Pero el origen social de los maestros rurales parece ser de especial importancia en los países con alto porcentaje de población indígena, ya que los comportamientos discriminatorios son más frecuentes en los blancos y mestizos,

aunque en general dichos comportamientos parecen tener en la escuela rural un nivel menor que en la sociedad global (Ecuador, "Proceso...", 1979). Por otro lado el origen étnico de los docentes incide en sus posibilidades y en la forma en que desarrollan sus actividades en localidades indígenas monolingües (Matos Mar, 1978; Rivero, 1979) (Ecuador "Proceso...", 1979). Esta situación no parece presentarse en sociedades de bilingüismo casi generalizado (Rivarola, 1980).

Parece ser frecuente que los docentes rurales consideren el ejercicio de su actividad como una etapa transitoria: muchos manifiestan el deseo de pasar a la docencia en el nivel medio o superior, ser trasladados a capitales o ciudades importantes, estudiar otra profesión (Parra, 1978; Matos Mar, 1978; Ripa, 1980; Ecuador "Proceso...", 1979). En cuanto a las motivaciones, se ha encontrado que algunos consideran a su profesión como un canal de ascenso social (Rivero, 1979); en casos de reformas educativas, en situación de baja participación de los docentes en dichas reformas, muchos adhieren a ellas por conveniencias personales (Matos Mar, 1978); asimismo se han registrado bajos niveles de motivación política o gremial, lo que dificulta la comprensión de las políticas educativas nacionales y sus consecuencias (Ferro, 1978).

Ante las dificultades que presenta el medio, algunos se refugian en el aula, otros defienden la escuela tradicional más por comodidad que por convicción, y un tercer grupo enfrenta la realidad, multiplica su actividad, se vuelve imprescindible. Estos últimos corren el riesgo de ser aislados u olvidados, porque los supervisores, que no están en condiciones de darles una orientación correcta o ayudarles, los encuentran peligrosos por su grado de compromiso o por sus relaciones con las comunidades campesinas en situaciones en que se desalienta la participación social (Soler, 1963).

En términos más institucionales, la inercia aparece explicada por el temor al cambio: rechazo al aumento de tareas y responsabilidades; escepticismo por el fracaso reiterado de propuestas de reforma; temores por la supuesta inestabilidad laboral generada por la innovación; inhibiciones provocadas por el rígido control de directores y supervisores (UNESCO-OREALC, "Seminario-Taller", 1979).

La característica más criticada es la formación: se basa en un curriculum homogéneo que no tiene para nada en cuenta la realidad concreta y dispar; aprendizaje memorístico, casi exclusivamente verbal, individual y directivo, de disciplinas aisladas de carácter puramente académico; formación insuficiente en psicología evolutiva y teorías del aprendizaje y falta de instrumentos para guiar el crecimiento del niño; herramientas pedagógicas y didácticas tradicionales, etc.

Pero la carencia mayor de la formación se refiere a la relación con el campo específico de trabajo: la escuela y la comunidad rural. Ninguno de los problemas concretos que va a enfrentar, desde la geografía hasta el plurigrado, pasando por el lenguaje y la cultura, le es presentado ni teóricamente ni prácticamente durante su aprendizaje (Asian, 1977; Ecuador, "Proceso...", 1979; Ferro, 1978; Parra, 1978; Ripa, 1980; UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977; Vecino, 1980; Núñez, 1978). No es extraño entonces que el docente rural se refugie en un esquema de enseñanza tradicional donde se adjudica el papel de trasmisor activo de información y reduce al alumno a la pasividad. El docente se define depositario de un saber superior al del alumno, con la obligación de protegerlo para que no cometa errores, con derecho a juzgarlo y a definir los límites de la intercomunicación (Batallán y Tobin, 1980).

Entretanto, los sistemas escolares han elevado formalmente el nivel académico del título de maestro, y ha aumentado el éxodo hacia las zonas urbanas de los docentes titulados y capacitados (Proyecto "Red...", 1977), que prefieren asumir un rol académico y no realizar actividades de desarrollo de la comunidad (Amaro, 1980).

El porcentaje de docentes titulados que trabajan en áreas rurales oscila, en doce países de la región, entre 95 y 9%, pero dentro de una tendencia general al aumento de los titulados, se registra un aumento de ellos también en el agro, aún en los países con más bajos promedios (Cuadro 70). De todas maneras queda en pie el problema de la ineficacia de la formación de los titulados para ejercer en zonas rurales y, en consecuencia, si la tendencia descripta debe ser alentada, o se debe propiciar algún estilo de formación pedagógica más corta y con capacitación en servicio.

Ante la diversidad de características expuesta, se han propuesto diversas tipologías de docentes, que responden a objetivos distintos: para discernir el grado de autoritarismo (Hernández, 1979); para comprender las actitudes de los que trabajan en zonas de población indígena (Ecuador, "Proceso...", 1979); para evaluar las posiciones ante una reforma educativa en un contexto de reformas más amplio (Rivero, 1979) (las tres basadas en aspectos actitudinales, con categorías que lindan entre lo psicológico y lo sico-social). Otra se centra predominantemente en el nivel de conciencia política y educativa de los docentes y en la forma en que pudo haberse adquirido (Vecino, 1980).

Las tipologías registradas conducen a un interrogante central, sobre el cual hay escasa investigación: ¿Cuáles son las características de los docentes que inciden en el rendimiento cualitativo y cuantitativo que obtienen en su trabajo?. Mientras no se conozca la distinta importancia que tienen las diferentes características en ese rendimiento, las propuestas de acción, y las mismas acciones, tenderán a tener un resultado aleatorio.

En síntesis, puede señalarse que los docentes rurales tienen, tendencialmente, las siguientes características: mayoría de mujeres; edad entre 18 y 30 años; provienen de capas medias y bajas de los estratos medios; origen urbano o socialización urbana tardía, en el momento de cursar sus estudios; blancos o mestizos; experiencia docente escasa o adquirida en el medio rural; porcentaje importante de titulados; formación profesional tradicional; aspiraciones a no seguir trabajando como docentes en el nivel primario en áreas rurales; diferentes tipos de personalidad básica, de compromiso con su tarea, de actitudes hacia reformas educativas profundas; empleados del Estado.

El rendimiento cualitativo y cuantitativo de los docentes no puede adjudicarse sólo a sus características personales. Deben tenerse en cuenta también las condiciones de trabajo.

D. Condiciones en que se ejerce el rol

Condiciones laborales generales: son conocidos los reclamos sobre la insuficiencia de los sueldos (Ferro, 1978; Rivero, 1979) y el argumento de que la situación económica y social de los docentes influye en la escasez de personal altamente calificado (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977). En cuanto a incentivos económicos, son poco frecuentes las bonificaciones por zona, (Ecuador "Proceso...", 1979; Soler, 1980), mientras que en algunos casos ponderan los años de trabajo con coeficientes especiales a efectos jubilatorios. Las pautas de residencia son variables. Cuando vive en la escuela o en la zona, se priva de familia, amigos y comodidades urbanas a que estaba acostumbrado y debe pasar por un difícil período de adaptación a las nuevas condiciones culturales (Nuñez, 1978; Ripa, 1980; Ferro, 1978). Cuando viaja al lugar de trabajo desde un centro urbano son notorias las dificultades para que se compenetre de la cultura y los problemas propios del medio, así como para que acepte de buen grado realizar tareas extraescolares (Ecuador, "Proceso...", 1979; Vecino, 1980; Matos Mar, 1978).

Las condiciones expuestas explican que el tiempo de permanencia del docente en cada escuela sea corto y que se haya aludido al matrimonio en la zona de trabajo como una de las formas de fijar al docente al medio rural (Ecuador, "Proceso...", 1979; Ferro, 1978; Ripa, 1980; Matos Mar, 1978; Batallán y Tobin, 1980).

La participación sindical es difícil (Ferro, 1978), tanto para las distancias como porque su actividad gremial tiene visibilidad directa en el medio local pero escaso impacto en el ámbito nacional. Además, su calidad de empleado del Estado y el hecho de que su sueldo, aunque bajo, suele ser superior a las entradas de los padres de sus alumnos, hacen que su actividad gremial sea mal vista. Los hechos enumerados pueden explicar el bajo nivel de motivación de los docentes rurales en este plano.

Por otra parte, parece haberse constatado una disminución del prestigio, aún en las zonas rurales. Se sostiene que, desplazado de su liderazgo tradicional, el docente rural no cuenta con elementos que lo motiven para encontrar nuevas formas de colaboración con la comunidad que redunden en nuevas y eficaces formas para el proceso pedagógico (Rivero, 1979; Vecino, 1980).

Condiciones para el desempeño técnico: los docentes no desconocen las bajas tasas de rendimiento del sistema educativo en el medio rural: algunos, desalentados de antemano aceptan la tarea sólo al efecto de conseguir un rápido traslado a zona urbana; otros, aceptando el desafío, dan a la profesión el carácter de apostolado.

Aunque no hay datos sobre toda la región, en 9 de trece países, se observó que la carga docente es mayor en las zonas rurales (UNESCO-OREALC, "Evolución...", 1977). Y hay información que indicaría que, dentro de las zonas rurales, la carga en los tres primeros grados es superior a la de los tres últimos. Pero, de todos modos, respecto de este punto, el problema mayor es la alta proporción de maestros con plurigrado, tarea para la que no están preparados y cuyos problemas "resuelven" por métodos que multiplican la extraedad, el retardo y la repitencia.

La exposición de los alumnos rurales a situaciones efectivas de aprendizaje puede estimarse en una cuarta parte de las horas establecidas en los programas oficiales (plurigrado, inasistencias rotativas, dificultades lingüísticas, etc.).

por lo que el docente no puede terminar de desarrollarlos.

En las condiciones expuestas, una supervisión adecuada sería un apoyo y un aliciente. Pero se ha constatado que los supervisores cumplen frecuentemente sólo una función de control administrativo y no una ayuda técnica (Ecuador, "Proceso...", 1979).

En resumen, las condiciones laborales y técnicas son las siguientes: sueldos bajos en relación con las expectativas personales y altos respecto de los ingresos predominantes en el medio; escasos incentivos económicos; pautas de residencia que lo insertan en un medio ajeno a su socialización y origen de clase; alta rotatividad en los puestos; dificultades para la participación gremial; prestigio decreciente de la profesión; carga docente relativamente alta, en situaciones de plurigrado; objetivos y programas escolares no adecuados al medio; recursos didácticos mínimos; locales escolares deteriorados; supervisión de baja utilidad técnica.

E. Los comportamientos reales

La información disponible es fragmentaria y parcial y sólo da pie para una exposición de carácter ilustrativo, tendiente a señalar las áreas en que sería necesario profundizar la investigación.

Las técnicas se basan en consignar, repetir, memorizar (Ferro, 1978), y no existe interacción con la realidad.

Parece primar una relación vertical entre docentes y alumnos, con escasa participación de éstos (Batallán y Tobin, 1980); las sanciones son elemento central en la relación entre maestros, alumnos y los padres de éstos. Los castigos (van desde la amonestación gestual hasta la agresión física) y los premios (también variados) tienen que ver no sólo con el comportamiento escolar, sino que también son la forma de generar una serie de disciplinas sociales básicas, cuya congruencia con la cultura local y nacional y su utilidad para movilizarse en dichos ámbitos no han sido estudiados. En todo caso, no han sido tampoco estudiadas las conductas reales de los docentes en relación con estos problemas, aunque es evidente que la delegación de los padres legitima esta facultad (Ferro, 1978).

En cuanto a las evaluaciones, es frecuente que el maestro evalúe el aprendizaje del niño no en función de su rendimiento real, o posible, sino a partir de la consideración que el impacto de dichas evaluaciones puede tener en sus propias relaciones con los padres, con la comunidad, y en consecuencia con sus superiores (Baldivieso, 1979).

En lo que respecta a la cantidad y tipo de las actividades extraescolares, parecen estar determinadas en gran medida por la población usuaria de la escuela, lo que podría explicar las diferencias que se registran (Vecino, 1980; Ecuador, "Proceso...", 1979).

En cuanto a las imágenes, parece ser generalizada la 'ideología del esfuerzo' (Tedesco, 1980): padres y maestros se 'sacrifican' para que los niños se eduquen, y éstos deben responder a esos sacrificios; en consecuencia el fracaso escolar sólo puede ser vivido por el niño como resultado de su propia acción o incapacidad. La selección social procesada por la escuela encontraría en esa 'ideología' una de las fuentes de su legitimidad.

En lo que se refiere a la evaluación de su propio nivel de calidad, la valoración se centra en la capacidad de explicar en forma que los alumnos entiendan, la facilidad de expresión y el buen método (Ferro, 1980) (es decir, una concepción técnica tradicional).

Respecto de los alumnos, aunque se verbalice la valorización de cualidades participativas o activas, parecería que de hecho se premia las conductas y actitudes pasivas, y en muchos casos, también se las valoriza verbalmente (Ferro, 1978; Vecino, 1980).

En muchos otros planos se ha constatado la contradicción entre valores declarados y los efectivamente aprobados, por lo que las investigaciones deberían registrar no sólo las respuestas verbales sino los comportamientos efectivos, y detectar las congruencias y contradicciones entre ambos.

En lo que hace a la imagen del público, parecen percibir a los residentes en zonas rurales como marginados, y culturalmente inferiores (Batallán y Tobin, 1980). De esta representación puede deducirse: la ubicación que postula el docente en la relación (el docente en el extremo superior de un vector inferioridad-superioridad); dificultades de comunicación, que atribuye a la población; rendimiento profesional inhibido por las características de los destinatarios; justificación genérica de todas las falencias en virtud de las condiciones socioculturales, imposibles de modificar, de los rasgos negativos de la población.

En algunos casos parece haberse constatado que los maestros se sienten vigilados y cuestionados por los padres (Ferro, 1978); estos, a su vez, parecen considerar que la calidad de los docentes ha descendido y en algunos casos han influido en las confirmaciones y remociones (Matos Mar, 1978). De ahí surge un juego de inculpaciones mutuas, donde cada sector traslada la responsabilidad al otro, lo que dificulta la aproximación real a los problemas y su posible solución.

En cuanto a la relación con el sistema educativo, parece predominar entre los docentes la idea de que es un obstáculo para las innovaciones propuestas por ellos mismos, y que es un mecanismo con movimiento propio, y no una organización cuyas orientaciones y acciones son producto del intercambio de agentes sociales.

En síntesis, y teniendo en cuenta que falta una base empírica para fundarlas, pueden hacerse las siguientes apreciaciones: el comportamiento predominante sigue las líneas generales de una definición tradicional del rol docente: las técnicas y métodos aplicados; el manejo de las sanciones; la escasa conexión con la comunidad y la desvalorización de su cultura; sus percepciones de lo que son un buen maestro y un buen alumno.

Sin embargo, las contradicciones entre las verbalizaciones acerca de su

quehacer y lo que realmente hacen y el disconformismo total o parcial con sus condiciones de trabajo y con su rol, pueden ser el punto de partida para la búsqueda de un cambio de perspectivas que se plasme en hechos.

F. Otros educadores en el medio rural

En primer término deben considerarse los promotores, monitores o animadores, especialmente bilingües, incorporados al mundo educativo formal (Guatemala, Ecuador, México, Perú), con diversa formación, características y objetivos. Actúan como auxiliares docentes y suelen ser miembros de las comunidades locales. En general tienen un grado precario de inserción en el sistema escolar, con salario muy bajo (aunque superior a los ingresos de los pobladores), y sin mejores condiciones de trabajo que los docentes. El prestigio de su función los iguala con los ocupantes de las posiciones más altas del sistema social local.

Normalmente son propuestos por las mismas comunidades u organizaciones de base. Si el promotor es un líder de la comunidad, con amplios contactos externos y tradición reconocida de servicio, su eficacia puede ser alta; sin embargo en la mayoría de los casos el cargo es ocupado por alguien que no tiene ubicación en el aparato productivo (alguna mujer joven, soltera, escolarizada) y entonces puede haber una tendencia a repetir la relación maestro-alumno en los moldes establecidos y a transmitir contenidos 'trasplantados', ajenos a las necesidades, intereses y problemas de los pobladores.

De todas maneras, los datos parecen indicar que las cohortes con promotores bilingües tienen mayor rendimiento escolar (Amaro, 1980), aunque las diferencias en los índices de deserción, reprobación y promoción no sean muy grandes. Los promotores bilingües parecen tener mayor tendencia a participar en las actividades comunitarias que los docentes (Cuadro 78).

En general el promotor bilingüe es más aceptado que el monolingüe, y su influencia en la promoción de la comunidad será más alta cuanto mayor sea el desarrollo de ésta (Amaro, 1980; Movimiento, 1978; Cornejo, 1978).

En el área rural actúa también una diversidad de instituciones y medios que, de alguna forma, hacen educación (iglesias, servicios de extensión, programas de desarrollo de todo tipo, medios de comunicación, etc.). A veces complementan o completan la acción de la escuela, o la reemplazan, o compiten con ella. No constituyen un conjunto orgánico, y una política nacional de educación para las zonas rurales no puede descansar en su existencia.

Su acción constituye un progreso, pero deben considerarse dos problemas: a) la dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación y concentración generalmente imperantes; b) la pérdida de rango de la escuela que pasa a ser una institución 'en retirada' dejando lugar a nuevas corrientes. Debe anotarse especialmente que los nuevos programas tienen objetivos muy precisos, vinculados a las situaciones rurales y su transformación, mientras que la escuela responde generalmente a objetivos y pautas más universales y no logra hacer perceptibles sus objetivos concretos en relación con las realidades locales (Soler, 1980).

El estudio de las formas pedagógicas puestas en práctica por la población rural en sus acciones de educación difusa o incidental permitiría (además de enriquecer la pedagogía académica y concretar innovaciones) detectar la existencia de educadores locales para integrar al trabajo escolar.

G. La capacitación de los docentes

El maestro rural carece de facilidades para actualizarse o perfeccionar sus conocimientos, tanto por el costo como por la distancia (Ferro, 1978).

No es frecuente considerar al perfeccionamiento como una actividad de auto-evaluación encuadrada en la necesidad de encontrar soluciones creativas a la propia práctica (Batallán y Tobin, 1980). En cambio lo frecuente es la realización de cursos cortos y de características académicas sobre aspectos específicos de la formación recibida. Se desarrolla sólo algunos aspectos cognitivos parciales, dándose por supuesto que la actualización de conocimientos actúa sobre la conducta de los docentes, y a través de los cambios en el desempeño del rol, sobre el comportamiento de los alumnos. En algunos casos se registran efectos contraproducentes debido a que los docentes regresan de ellos con una minusvaloración de la formación anterior o se resisten a los mismos por encontrarles más finalidad política que pedagógica.

Entre los aspectos positivos se han registrado: despertar en los docentes el interés por la realidad social, económica y cultural de su zona de trabajo; tener en cuenta esa realidad en la orientación de su acción educativa; considerar la posibilidad de reemplazar la organización vertical y personalista; mejorar su relación con los educandos y con los padres; lograr mayor comunicación con la comunidad y más intercambio con los otros docentes (Rivero, 1979).

II. Las escuelas normales

La creciente profesionalización, las tendencias a la homogeneización de la formación, y el desarrollo de la organización burocrática han determinado que las escuelas normales rurales sean un fenómeno en franco retroceso, a pesar de que en su momento hicieron aportes de significación.

En cuanto a las escuelas normales comunes, se ha registrado en el período un proceso que comenzó con la expansión y la feminización de la matrícula, el aumento de la participación de las instituciones privadas, y en un momento posterior, la progresiva ubicación de este tipo de formación en el nivel superior. Este último hecho, sumado a la progresiva saturación del mercado de empleo, dio como resultado que el magisterio no sea ya una carrera corta que permite la

temprana obtención de puestos de trabajo (Rivarola, "Educación...", 1977).

El proceso no ha ido acompañado necesariamente de un ascenso general en el nivel de la formación, aunque sí de una estratificación de las escuelas normales que se manifiesta, entre otras cosas, en tendencias selectivas en la extracción social de los estudiantes y en una especie de 'endogamia' educativa que reproduce, especialmente en los normales de pequeños centros urbanos, - con descenso en su nivel - los mismos conocimientos entre generaciones de maestros y estudiantes dentro de una misma institución (Parra, 1978).

Se ha observado que en las normales ubicadas en pueblos pequeños y con mayor relación con las zonas rurales se presenta más disposición de los estudiantes a ejercer en el nivel primario y en áreas rurales, aunque se pueda detectar entre ellos la resistencia a adaptar los conocimientos y actitudes docentes fruto de la modernización y de la urbanización del conocimiento, a las características económicas y culturales del variado ambiente rural (Parra, 1978).

La característica más generalizada es que en la formación impartida en las normales no se incluye conocimientos teóricos ni ejercicios prácticos referidos a las características diferenciales del medio ni del público rural, y que es muy rara y totalmente insuficiente la existencia de programas que prevean la especialización posterior para el ejercicio en el medio rural.

En síntesis, en la región parecen haberse registrado las siguientes tendencias generales, en lo que se refiere a las escuelas normales:

- desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula;
- aumento de los años para la formación y elevación de los requerimientos académicos, sin lograrse siempre la correlativa elevación de la calidad;
- homogeneización de la formación con retroceso en el número, dotación y calidad de las normales rurales;
- predominio de las mujeres en la matriculación;
- estratificación de las normales tanto en lo que se refiere a origen social de los educandos como en la calidad de la formación, y un proceso de endogamia académica que puede redundar en obstáculos para la incorporación de innovaciones.

I. Propuestas para cambiar el rol docente

El docente es el encargado de procesar directamente la materia prima que ingresa al sistema educativo. Por lo tanto, las propuestas de cambios en el sistema educativo formal implican algún tipo de cambio en algún aspecto del rol docente. Pero hay que tener en cuenta también que los cambios que puedan introducirse en el rol del docente incidirán de alguna manera en el resto del sistema y en su rendimiento.

Deben tenerse en cuenta algunas recomendaciones respecto del marco en el cual deben insertarse las propuestas de cambio del rol del docente rural:

a) La formación debe plantearse no en función de enunciados generales, sino de los requerimientos concretos del oficio (Soler, 1963).

b) Son ineficaces las medidas que sólo se refieran al maestro, si no se toma en cuenta el contexto: la actualización y articulación de los contenidos de la formación pedagógica deben producirse en torno a los principios y operaciones que el maestro deberá poner en práctica en el ejercicio de sus actividades.

c) Diferenciada o no, la formación debe ser inicialmente breve y actualizarse en la práctica misma, aplicando el concepto de educación permanente (Soler, 1980; UNESCO "Evolución...", 1980).

d) La formación del docente rural debe ser interdisciplinaria y contemplar prácticas en la zona rural.

e) Debe tenerse en cuenta la realidad educativa de cada país: en algunos parece conveniente la doble experiencia (urbana y rural) antes de la graduación; en otros parece necesaria una formación específica para el docente rural, con posibilidades ulteriores, previo reciclaje, de pasaje al medio urbano (Soler, 1980).

A modo de ilustración, se exponen algunas propuestas:

a. De carácter global

i. Se propone capacitar al maestro rural para: atender satisfactoriamente sus responsabilidades respecto de niños y adultos; actuar incentivando la participación colectiva en los procesos de cambio, entendiendo el progreso como empresa inter-personal, colectiva y que requiere acción permanente. Para ello propone: definición clara, por parte de los gobiernos, del tipo de escuela rural requerida; que la formación se realice ante la situación real en la que el maestro deberá trabajar; revalorización, por parte de las entidades públicas y privadas, del rol del maestro en la sociedad; dotación de lo imprescindible a la escuela, para que la enseñanza no se reduzca al aula, lo que hace ineludible la acción intelectualista; mejoramiento de los salarios para evitar las deserciones y la rutinización (Soler, 1963).

ii. Propone mejorar la capacitación profesional teniendo en cuenta el momento del ciclo vital en que se forma el maestro, e incluyendo teoría y práctica de sociología rural, investigación social, acción social, iniciación agronómica, didáctica especial rural, todo con una metodología igual a la que se espera que el docente aplique luego; entrenamiento en servicio, con cobertura masiva y continuada; asesoramiento frecuente y de calidad; estímulos materiales y no materiales para lograr continuidad (Nuñez, 1978).

iii. Supresión de las normales de menor calidad tanto regionales como nacionales; aplicación de técnicas de formación a distancia; regionalización de la educación, sobre la base de censos educativos o mapa escolar (Parra, 1978).

b. De carácter restringido o específico

- i. Para los que ejercen en zonas con predominio indígena se propone la calificación, mediante currícula que incluyan aspectos lingüísticos, metodológicos y socio-culturales, así como aspectos actitudinales y motivacionales que aumenten el compromiso personal, capacitación para escuelas de plurigrado y supervisión productiva y no meramente de control (Ecuador, "Proceso...", 1979).
- ii. Para estimular al docente rural se propone: mecanismos de mejoramiento técnico; superación del aislamiento mediante la organización nuclear y otros medios; capacitación específica para zonas con predominio indígena; compensaciones salariales; programas de construcción de viviendas; facilidades para retener a los matrimonios de educadores; reconocimiento de los años de trabajo, ponderándolos por encima de uno, a los efectos de la jubilación; posibilidades de ascenso y traslado a medio urbano; respaldo y valorización del educador rural. Recalca que la base es mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, con la contribución de la educación y de los educadores (Soler, 1980).
- iii. Realización de talleres en que los maestros, como grupo, puedan plantear los problemas que encontraron en la práctica como tema de investigación, y elaborar propuestas de solución a confrontar de nuevo en la práctica. Parece especialmente útil en condiciones de nuclearización (Batallán y Tobin, 1980).
- iv. Formación interdisciplinaria sobre la base de materias-vínculo que relacionen en forma teórica y práctica al maestro con la comunidad, para ensanchar sus conocimientos respecto de la organización social de la comunidad (Parra, 1978).
- v. Proseguir los programas de profesionalización para los maestros sin título, y adoptar las medidas para que no sea necesario recurrir a ellos en el futuro, (Soler, 1980).

J. A manera de conclusiones

Aún para hacer una enunciación de los problemas que han surgido de los análisis precedentes, es necesario tener en cuenta que para deducir las acciones posibles debe recordarse que el cambio implica historia y, por lo tanto, en la búsqueda de propuestas para impulsar cambios tanto en el rol docente como en el sistema educativo no debe considerarse a ninguno de ambos como realidades transhistóricas, sino como sujetos de cuyas características concretas y específicas hay que partir.

En líneas generales y sólo a título indicativo, el análisis precedente permite distinguir diferentes órdenes de problemas:

- i. El papel del docente rural en el cambio:
 - a. De su propio rol, lo que remite al punto ii) siguiente.

b. Del sistema educativo, aunque debe tenerse en cuenta que si las innovaciones son impulsadas sólo por los docentes, son difícilmente asimilables por dicho sistema (Batallán y Tobin, 1980).

c. Del sistema social local. Teniendo en cuenta que los residentes de la localidad donde se desempeña el maestro se encuentran en determinadas condiciones de vida y que permanecen en ellas no por su propia decisión y deseo, sino por razones estructurales más profundas, es mucho lo que puede hacer con ellos un maestro que se compenetre de sus problemas y de su cultura y asuma su tarea con compromiso. Se ha constatado que mientras mayor el grado de desarrollo socio-económico de la comunidad donde se asiente la escuela, mayores las probabilidades de innovaciones impulsadas por los docentes y por la comunidad (Batallán y Tobin, 1980).

d. Del sistema social nacional. Aquí entran en juego las mismas determinaciones que para la actividad tendiente al cambio tienen todos los ciudadanos. Sin embargo, el docente rural es un agente privilegiado, teniendo en cuenta sus posibilidades de incidir en la organización de la población residente y, en su caso, de denunciar la situación en que se encuentra.

ii. El cambio en el rol del docente rural.

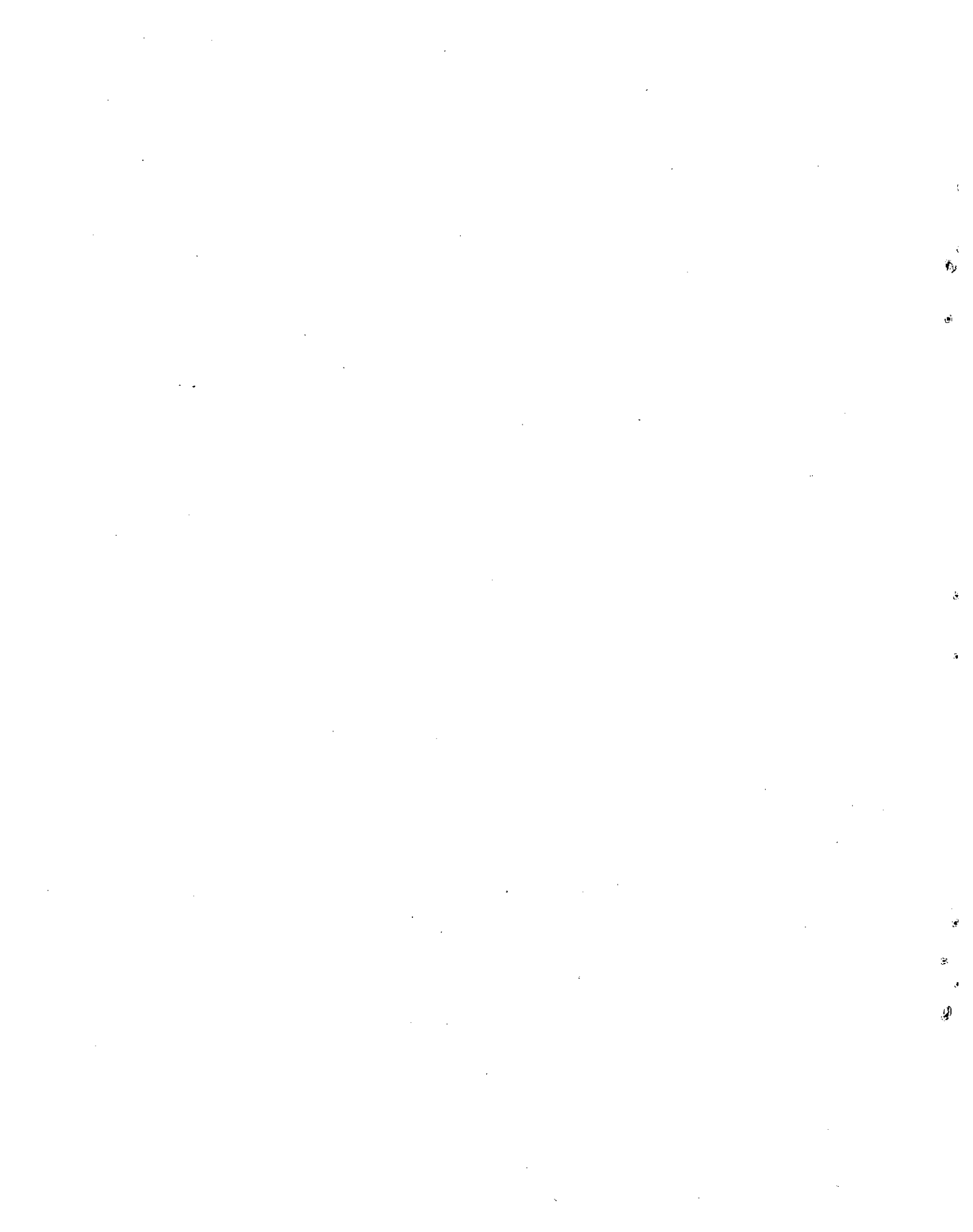
Todo este campo de problemas está signado por el hecho de que se trata de funcionarios del sistema educativo de un Estado que tiene cierto estilo de desarrollo nacional y, en particular, de desarrollo rural.

a. El cambio de la definición formal del rol del docente rural. Como se ha visto, esto significa un cambio en el sistema, sus objetivos, su política, su organización, su administración, su concepción de la educación y de la práctica pedagógica.

b. El cambio en la definición real del rol del docente rural. Esto abarca varias dimensiones: las características personales, las condiciones laborales generales, las condiciones técnicas de trabajo, las expectativas propias y ajenas respecto del rol. Entre las características personales, se ha puesto énfasis especial en el cambio en la formación, dada la comprobación reiterada de que el docente enseña tal como aprendió.

c. El cambio en la conducta del rol. Esta dimensión no es ajena a las áreas problemáticas antes indicadas, pero también depende del medio en que se ejerce el rol.

En este campo de problemas, podrá trabajarse también con hipótesis máximas, medias y mínimas. Para las primeras, dentro de un contexto de cambio social general, se insertan el cambio en la definición del rol del docente rural y su papel en el cambio de la sociedad local y nacional. Las hipótesis medias son aquéllas que contemplan cambios en la definición del rol del docente rural en el sistema educativo y su papel en el cambio de este sistema. Las hipótesis mínimas son las que intentan cambios parciales y segmentarios, aunque no por eso menos significativos, en la definición del rol del docente rural o en algunas de sus dimensiones.



IV. EL NIÑO RURAL Y SU CONTEXTO INMEDIATO: LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD

A. La demanda por educación formal en las zonas rurales: sus escenarios

El análisis de la audiencia local y especialmente de la materia prima del sistema educativo formal en el área rural, se realizará en este capítulo teniendo en cuenta fundamentalmente no la crisis global de la educación (es decir, la incapacidad del sistema formal para impartir una educación activa, participativa y creativa, que parte de los problemas vividos en situaciones reales), sino su situación crítica en el medio rural: la existencia de un público real cuyas características y condicionamientos difieren radicalmente del que se tuvo en cuenta como destinatario del sistema.

Al efecto es necesario recordar algunas características, expresadas en el capítulo I, del proceso desarrollado entre 1950 y 1975 en el agro latinoamericano, que parecen tener una relación más directa con la cultura, la educación difusa y la educación formal.

Se sostuvo que se ha registrado un proceso simultáneo de expansión del sector moderno, redefinición del tradicional y recomposición del campesinado bajo distintas formas, que ha redundado en múltiples procesos económicos, sociales y culturales, descriptos precedentemente.

Estos procesos han dado lugar a un conjunto de situaciones contradictorias: alta valoración cultural, social y económica de la tierra e inaccesibilidad de ésta; aumento de la visibilidad de bienes y servicios también relativamente inaccesibles; presencia de formas socio-organizativas difícilmente compatibles con las tradicionales; situación de cambios intensos y renuencia a ellos; afirmación de la supervivencia familiar mediante estrategias que implican su desarticulación por migración temporal o permanente de algunos de sus miembros; difusión de valores individualistas simultáneamente con sub-valoración de las características y cualidades de la población rural; aumento de la importancia de las actividades femeninas y persistencia de pautas según las cuales les corresponde una posición subordinada.

Estos cambios han tenido lugar en el lapso de una generación, con la consiguiente incidencia en las probabilidades objetivas y en las expectativas subjetivas. La inestabilidad de los valores y la coexistencia de marcos normativos pueden traducirse en anomía o en la adopción sucesiva de distintos conjuntos de normas según las situaciones por las que atraviesa un mismo actor social. Esto tiene una particular importancia respecto de la educación de los hijos, porque se traduce en inseguridad sobre las motivaciones y valores a transmitir. Lo dicho se ha visto agravado para los grupos indígenas por la discriminación étnica.

B. Asentamientos rurales, comunidad y escuela

Los asentamientos o vecindarios rurales son conjuntos de personas, familias y otros pequeños grupos que, en razón de la proximidad física de su residencia mantienen entre sí relaciones que presentan cierto grado de intensidad y estabilidad y, por lo tanto, cierta forma de estructuración.

Pero la proporción de ellos que adquiere alguna forma jurídica, define derechos y obligaciones de sus miembros, instituye autoridades y delimita jurisdicción y competencias es muy escasa en la región. La información disponible confirma que los procesos anteriormente descriptos han disminuido las características de unidades semiautárquicas de las antiguas comunidades, que además no son actualmente agrupamientos simples, sino que por el contrario en su interior existen diferencias sociales en muchas ocasiones conflictivas. En la realidad actual de la región, aún en el área andina y centroamericana, la propiedad y los trabajos agrícolas colectivos se dan en muy pocos casos y, en cambio, está muy difundido el sentido de la propiedad privada y del trabajo individual, tratándose en general de asociaciones de propietarios individuales que mantienen en común la propiedad de ciertas tierras generalmente aptas sólo para pastoreo (Terra, 1979).

La gran heterogeneidad de dichos asentamientos y la escasa proporción de unidades semiautárquicas estructuradas sobre bases comunitarias invalidan la construcción de tipologías y relativizan la importancia de esas agrupaciones como elementos estratégicos para el desarrollo de acciones modificatorias del sistema educativo. Teniendo presente que para su utilización efectiva una categorización de los asentamientos, además de los elementos relativos al tipo de distribución espacial, la relación de los pobladores con las unidades productivas y la existencia o no de homogeneidad o discontinuidad étnico-cultural, debe abarcar precisiones que van desde las condiciones de infraestructura y vivienda hasta la historia de su constitución, y desde las formas de propiedad y tipos de producción hasta la situación del mercado de empleo, lo que puede diversificar la clasificación hasta hacerla inoperante, es posible sin embargo rescatar algunos hechos básicos comunes.

a) Constituyen una unidad social restringida que vive sobre un territorio dado y posee algún tipo de organización (formal o informal), con cierta homogeneidad de costumbres y vocación predominantemente agrícola y/o ganadera.

b) Parte considerable de la vida de los niños y las mujeres transcurre en ellos y está condicionada por ese medio físico y social.

c) La agrupación en asentamientos se origina en ciertas analogías y existe una homogeneidad relativa en lo referente a problemas, necesidades, condiciones ambientales, servicios e infraestructura (Terra, 1979).

d) La situación de pobreza (62% de los habitantes rurales de la región se encuentran por debajo de la línea de pobreza) e indigencia (34% debajo de esta línea) (Cuadro 9) sintetizan las probabilidades de vida (Cuadro 11), de disposición de bienes y de destino personal, aún teniendo en cuenta las grandes diferencias entre países (Cuadros 84, 85, 86).

Pero debe recalcar que la existencia de este común denominador en el deterioro de las condiciones de vida no debe llevar a la conclusión de que los

asentamientos rurales tienen una estructura homogénea (Matos Mar, 1978; Ecuador, "Proceso...", 1979) y mucho menos a suponer que cuentan con una organización espontánea que facilite su participación en distintos tipos de programas (Lourié, 1973; Rivero, 1979; UNESCO "Proyecto Planccamiento...", 1975). Por lo tanto un diseño de políticas que tenga en cuenta a los asentamientos rurales como grupos estratégicos para la ejecución de acciones dirigidas al mejoramiento del rendimiento del sistema educativo debe considerarlos previamente en su especificidad en cuanto grupos focales hacia los cuales se realicen acciones para posibilitar su intervención ulterior como partícipes de la acción.

C. Estrategias familiares y situación de los niños

Para las familias rurales de estratos bajos, las estrategias orientadas a la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales, son predominantemente estrategias de supervivencia (Borsotti, 1979).

A pesar de que los procesos registrados en las áreas rurales durante la última generación han producido cambios en los recursos de las familias para realizar sus actividades cotidianas y han variado los condicionamientos sobre la situación y organización familiar, la gran mayoría de las familias rurales producen bienes y servicios para su propio consumo, tienen a su cargo y realizan directamente de manera casi total las actividades correspondientes a la reproducción y mantenimiento de sus miembros, efectúan la casi totalidad del consumo en el ámbito doméstico, que es a la vez el centro de la vida social y el "locus" donde los individuos se transforman en agentes sociales partícipes en relaciones económicas, sociales y políticas y portadores de normas y valores (CEPAL, "Las transformaciones...", 1979).

Teniendo en cuenta que en el área rural la mayor parte de la actividad social se ejerce en el ámbito familiar es necesario resaltar algunas características que se relacionan con la cultura escolar, con las condiciones de vida de los niños de los estratos bajos rurales y con su socialización difusa:

a) El porcentaje de analfabetismo funcional (considerando como tal a la población que no tuvo instrucción o no logró aprobar tres grados escolares) es bastante elevado aún en los países de desarrollo educativo relativamente alto (Costa Rica 49,2%; Chile 55,3%; Panamá 55,7%; Paraguay 63,9%) y más grave en los de menor desarrollo educativo (Bolivia 74,7%; Brasil 80%; Perú 81,3%; Nicaragua 89,1%; El Salvador 98,3%) (Cuadro 51). Los porcentajes suelen ser mayores entre la población indígena y particularmente entre las mujeres (Cuadros 347, 48 y 49), lo que se repite y acentúa en la dimensión lingüística, con una proporción muy superior de madres monolingües que la que se registra entre los padres (Cuadros 87 y 88). El nivel de instrucción de la madre no se refleja solamente en los aspectos educativos de la reproducción generacional de los agentes sociales, sino que se asocia fuertemente con la probabilidad de vida entre el nacimiento y los dos años de edad. Las relaciones encontradas en ese sentido en catorce países de la región son absolutamente sistemáticas y sugieren que el desce más pronunciado en la probabilidad de morir entre las edades citadas se produce cuando la madre tiene 7 y más años de estudio (Cuadro 89). Y además debe tenerse en cuenta que el papel femenino en las actividades productivas y su creciente

ejercicio de la jefatura familiar -permanente o temporal- en función del aumento de las migraciones, determinan que la elevación de los niveles educativos de las mujeres no esté relacionada únicamente con su propio desarrollo, sino también con el desarrollo económico, social y cultural de las áreas rurales. (Hewitt de Alcántara, 1979; León de Leal, 1980; Ossandón y Covarrubias, 1980; Arriagada y Noordam, 1980).

b) La participación de los niños en el trabajo rural es importante, y de hecho costean su existencia desde la infancia (Matos Mar, 1978; ECLA, 1968; Vecino, 1980).

c) La madre no recibe cuidados especiales ni varía su ritmo de vida durante la gestación; el parto, considerado un estado fisiológico normal, obtiene a lo sumo el auxilio de una comadrona, y la atención a recién nacidos y lactantes es mínima. En zonas indígenas, el niño es cargado a espaldas de la madre y acompaña todas sus actividades hasta que puede caminar y aún después (Tejada Cano, 1979).

d) En áreas que no son hispano parlantes el niño indígena se mantiene generalmente monolingüe hasta que va a la escuela. Alrededor del idioma materno se estructura la cultura, y la conformación de los valores. Ese idioma es el eje de la interacción social, el instrumento básico para comprender el mundo y transmitir sus vivencias fundamentales. La lengua y toda la experiencia social del niño lo ubican en lo concreto y denotativo. Aunque hayan sido poco estudiadas sus formas de conceptualizar y abstraer, es notorio que son extrañas a las practicadas por el sistema educativo formal (Tejada Cano, 1979; Rivarola, 1980; Ecuador "Proceso...", 1979).

e) La percepción social y el autoconcepto de los niños están profundamente influidos por los estereotipos culturales, cuyo peso sobre las percepciones se acentúa con el tiempo, ya que la acción de la socialización es progresiva. Los sujetos femeninos asimilan progresivamente a su autoconcepto las características de pasividad y debilidad y la atribución de las tareas domésticas y el deseo de ayudar a otros. La separación de roles según sexo y edad tiende a ser muy neta; se entiende que la actividad doméstica es la meta fundamental de la mujer, aunque ésta desarrolle en los hechos actividades que la exceden en mucho (Vecino, 1980). Los sujetos masculinos presentan una percepción valorizada de su propio sexo, y son vistos como más fuertes que las mujeres (Graciano, 1977).

f) Dentro de las estrategias familiares todos los individuos tienen un status y una tarea que desempeñar según sus categorías de sexo y edad. El niño desempeña las suyas con seriedad y no confunde responsabilidades con juego. Cuida animales domésticos desde los tres años y participa en labores agrícolas, de pastoreo, domésticas o artesanales desde los cinco. En esas tareas, realizadas junto a los mayores, adquiere una educación informal con conocimientos sobre el medio y la producción rurales. En ausencia de los padres se responsabilizan por los hermanos menores y el ganado. Es común que se empleen con los padres en tareas de recolección o que trabajen en propiedades vecinas. Estos elementos hacen que tengan un sentido desarrollado de autosuficiencia en su medio (Tejada Cano, 1979).

g) Las actividades que desempeñan tienen algunos rasgos característicos: se realizan de manera colectiva, otorgan al niño cierto grado de autonomía y lo familiarizan con herramientas relativamente simples, muchas veces de fabricación doméstica. Es decir, el niño rural adquiere en su vida pre-escolar ciertas habilidades y una definición de su propio comportamiento, que no son tenidas en

cuenta ni valoradas por la escuela (Ecuador, "Proceso...", 1979; Tejada Cano, 1979; Schiefelbein, 1979).

h) El juego, realizado con los elementos que brinda la naturaleza, se basa en la imitación de las actividades comunes en el medio, pero ocupa un tiempo marginal en sus vidas (Tejada Cano, 1979). Por otra parte, su única relación durante la primera infancia es con su familia más directa, y luego, a través del trabajo y la escuela, con otros niños. Por su aislamiento y temprana incorporación al trabajo se retrae ante los extraños o los rehuye, particularmente si tienen rasgos externos que le son ajenos (Tejada Cano, 1979). En consecuencia aparece ante los docentes como tímido, sumiso, carente de vivacidad, callado, taciturno (Ferro, 1978; Ripa, 1980).

i) El tiempo no es una entidad cuantificable en sí misma para el niño rural: para él es mensurable en relación con la naturaleza y la actividad (es ésta la que determina el tiempo y no a la inversa), y por lo tanto la disciplina impuesta por el tiempo de clases y recreos le es extraña (Ripa, 1980).

j) Desde que dejan la lactancia tienen la misma alimentación que los adultos y por lo tanto son frecuentes los problemas de nutrición y las enfermedades. La falta de alimentación antes de empezar la tarea escolar afecta los rendimientos al poco tiempo de ese comienzo. También se han señalado las deficiencias de vestuario. (Vecino, 1980; Ripa, 1980; Tejada Cano, 1979).

k) Los castigos físicos son práctica común en las familias, especialmente a los varones, y se centran en las faltas a la autoridad (desobediencias) y a las 'buenas costumbres' (Vecino, 1980).

l) Los métodos utilizados para el aprendizaje son el acostumbamiento y la imitación denotativa. Los padres enseñan todo lo que saben acerca de su trabajo, pero no se perciben prácticas familiares orientadas a la adquisición y desarrollo de destrezas necesarias para el desempeño escolar (Vecino, 1980).

m) Rigen pautas de gratificación inmediata, diferentes de las de acumulación y gratificación diferida predominantes en la cultura escolar formal (Ecuador, "Proceso...", 1979).

D. Condiciones de vida, estrategias familiares y participación en el sistema educativo formal

En el marco descripto debe considerarse dos problemas centrales:

I. En función de qué elementos las familias condicionan la participación de sus miembros en el sistema educativo formal (aprestamiento, acceso y permanencia de niños, jóvenes y mujeres).

II. Por qué y para qué las familias demandan educación formal (reconocimiento genérico de su necesidad, capacitación, preparación para la migración, consumo simbólico, etc.).

En lo que respecta al primero, parece poder sostenerse que el éxito escolar y la participación en el sistema educativo formal no están sólo determinados por el medio familiar, aunque debe tenerse en cuenta que las características generales del medio rural, de sus escuelas y de las familias que viven en él son variables muy difíciles de aislar.

La inasistencia imputada a la falta de escuelas o de grados superiores es mucho más alta en el agro que en las ciudades. En cuanto a la falta de recursos o al desempeño de algún trabajo, también parecen ser mucho más importantes en el campo, a pesar de que no es fácil la comparabilidad de los datos (Cuadros 90 y 91). Sin embargo debe recalcar que el peso de la residencia rural en la inasistencia es tan grande que hace prácticamente incomparable la distribución según las distintas edades y causas aducidas entre población urbana y rural.

Todos los indicadores de rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal muestran que la situación en las zonas rurales es más deteriorada que en las urbanas. Las causas detectables, aunque no cuantificables parecen ser:

1) La importancia económica del trabajo de los niños (aunque no se realice por salario, sino en la unidad familiar) (ECLA, 1978) y su imprescindibilidad en épocas de siembra y cosecha (Matos Mar, 1978), con el agravante que, para los grupos de extrema pobreza, los costos mínimos incidentales de la asistencia no pueden ser sufragados (Schifelbein, 1979).

2) La distancia entre la cultura familiar y la cultura escolar, que se manifiesta de distintas maneras: el nivel educativo de los padres; las diferencias con los métodos de enseñanza-aprendizaje utilizados en la socialización familiar; la concepción del tiempo; la orientación hacia gratificaciones inmediatas y actividades colectivas; en el caso de los grupos indígenas, el lenguaje, que no sólo es un conjunto de fonemas, sino que es portador y base de una cultura, de una visión del mundo, de un modo de relacionarse con los objetos y las personas.

3) La diferente concepción de lo que es un niño, ya que la cultura escolar predominante lo define como básicamente dependiente, relevado de responsabilidades (en particular las económicas) excepto las que tienen relación con el estudio.

4) No se perciben prácticas orientadas hacia la adquisición del tipo de desarrollo mental y psico-motor que requiere el sistema educativo formal. Posiblemente no se trate de que este tipo de aprestamiento sea difícil o caro, sino que requiere un cambio cultural de significación: una predisposición distinta hacia el sistema escolar y una visión distinta del niño.

5) El ingreso a la escuela es un hecho socialmente novedoso en la mayoría de la región, y abrupto desde el punto de vista individual e infantil, ya que tanto los niños como sus padres carecen de antecedentes sobre lo que significa la escuela (Vecino, 1980), o ingresan a ella con una definición anticipada de cuál debe ser su comportamiento en relación con la autoridad y con un personaje urbano (y blanco o mestizo, característica de importancia en las zonas indígenas).

El segundo problema se refiere al porqué de la demanda de educación formal en el medio rural.

Debe tenerse en cuenta que el sistema educativo formal se ha hecho más visible y accesible y que, a pesar de todos los hechos que se han expuesto y que

constituyen graves inconvenientes para la asistencia a la escuela, la demanda por educación formal se está incrementando en forma intensa en las zonas rurales, aunque con variedades en los contenidos demandados, según el grado y los modos que asuma la expansión del sector moderno y la redefinición del tradicional (castellanización, acreditación o permanencia en la escuela, lecto-escritura y cálculo, etc.) (Rivarola, 1980; Ferro, 1978; Ecuador, "Proceso...", 1979).

Esta demanda se expresa a pesar de que los padres, salvo casos excepcionales, no controlan ni la manera en que se trabaja con sus hijos ni el producto que se obtiene con ellos. La mayoría se considera ajena a lo que la escuela debe hacer y cómo debe hacerlo, en razón de lo que entienden como su propia falta de instrucción, lo que determina también su imposibilidad para ayudar a los hijos en el aprendizaje y las tareas escolares. Esta actitud debilita aún más los vínculos entre la familia y la escuela, y hace que sean desaprensivos respecto de las inasistencias (Rivarola, "Notas...", 1980). A pesar de todo ello, exigen que la escuela eduque a sus hijos dentro del marco valorativo que consideran válido y que además les imparta conocimientos. Si ello no sucede, reprimen a los niños y culpan y sancionan a la escuela.

Pareciera que las relaciones más importantes entre la escuela y la familia se refieren a la contribución de ésta a la infraestructura material de la escuela, y a las situaciones disciplinarias referidas a las faltas escolares. Se ha notado que la escuela y la familia tienen en común la valoración de la obediencia, el ejercicio de la autoridad y por ende del poder (Vecino, 1980).

En este contexto, la demanda de educación parece basarse, para los estratos bajos rurales en los siguientes valores: la educación formal es un bien en sí misma, aunque de dudosa utilidad como calificación previa para el desempeño de muchas ocupaciones agrarias (Thomas, 1978; Rivarola, "Notas...", 1980); una fuente de prestigio (ECLA, 1968); una vía de integración a la nacionalidad y al mundo urbano (Rivarola, "Notas...", 1980; Ecuador, "Proceso...", 1979); una fuente de autovaloración (Matos Mar, 1978; Ripa, 1980); un medio para obtener conocimientos instrumentales.

Si se confrontan estas razones con las estrategias de las unidades familiares de esos estratos, puede concluirse que la educación formal: a) no es percibida como importante para el trabajo predial, el trabajo doméstico, el mejoramiento de las condiciones de vida actuales o en el futuro inmediato, las relaciones sociales locales; b) tiene una importancia relativa para el trabajo agrario extra-predial; c) tiene importancia para el trabajo rural no agrario, las migraciones, el mercado, las relaciones con el mundo externo al asentamiento local, la posición dentro del sistema de estratificación local, las relaciones institucionales con las reparticiones estatales y privadas a que los campesinos están obligados cada vez más frecuentemente.

El análisis de los dos problemas considerados lleva a dos conclusiones generales:

Por un lado, los niños, en las condiciones expuestas, asistirán a la escuela mientras las urgencias de la supervivencia sean postergables; mientras que no tengan que incorporarse establemente a la fuerza de trabajo y mientras no se demuestre que "no les da la cabeza", cualquiera sea el nivel educativo que alcancen en definitiva.

Por otro lado, en su demanda de educación formal, los padres están afirmando su deseo de que los hijos tengan una calificación escolar superior a la de ellos y otra forma de vida, con lo que, simultáneamente expresan el rechazo a la suya.

Ambas conclusiones sugieren que está abonado el terreno para que el proceso de modernización prosiga su expansión.

E. Propuestas de estrategias

Algunas de las propuestas de estrategias que se han realizado para disminuir las distancias entre el medio familiar y el escolar se centran en los aspectos educativos y otras en las condiciones de pobreza en que están los estratos bajos rurales.

Las primeras se dirigen, en general a proponer que los centros de interés de la escuela se elijan en función de las motivaciones de la vida rural, y que las actividades a desarrollar en la escuela se refieran a áreas de problemas tales como salud, nutrición, agricultura, vivienda, etc., no dependiendo de la iniciativa del educador sino de las reales necesidades de la población. Estas propuestas requieren de la participación activa de la comunidad, que, por lo que se ha dicho, es generalmente difícil de obtener (UNESCO "Proyecto Red...", 1977; UNESCO-BIE, 1978).

Las segundas implican la puesta en práctica de paquetes de acciones tendientes a modificar las diversas variables que afectan la situación de los grupos rurales más deteriorados, ya que el deterioro de las condiciones de vida afecta a otras variables, además de la educación, y los déficit en los distintos aspectos se refuerzan recíprocamente (Tironi, 1979; Terra, 1979; Borsotti, "La Familia...", 1978).

Por último, existen propuestas de considerar simultáneamente ambas dimensiones (situación educativa y condición de pobreza), centradas en general en establecer prioridades en la oferta de servicios, posponiendo la oferta educativa formal en los casos de los grupos más sumergidos (que serían atendidos con programas de educación no formal hasta tanto se fueran resolviendo sus necesidades básicas). Los grupos que están en condiciones de supervivencia podrían ser atendidos por el sistema educativo formal a condición de que se plasmaran cambios en la escuela y en la pedagogía. Y por fin para los grupos que han superado los niveles de supervivencia y se encuentran al menos parcialmente integrados al proceso de modernización, la escuela podría dar respuesta a sus necesidades, centrándose el problema en cómo producir los aprendizajes.

F. A manera de conclusiones

En el presente capítulo se ha optado por la exposición de dos determinantes genéricos de los circuitos de satisfacción de las necesidades educativas: las condiciones de vida y las características culturales de las unidades familiares y

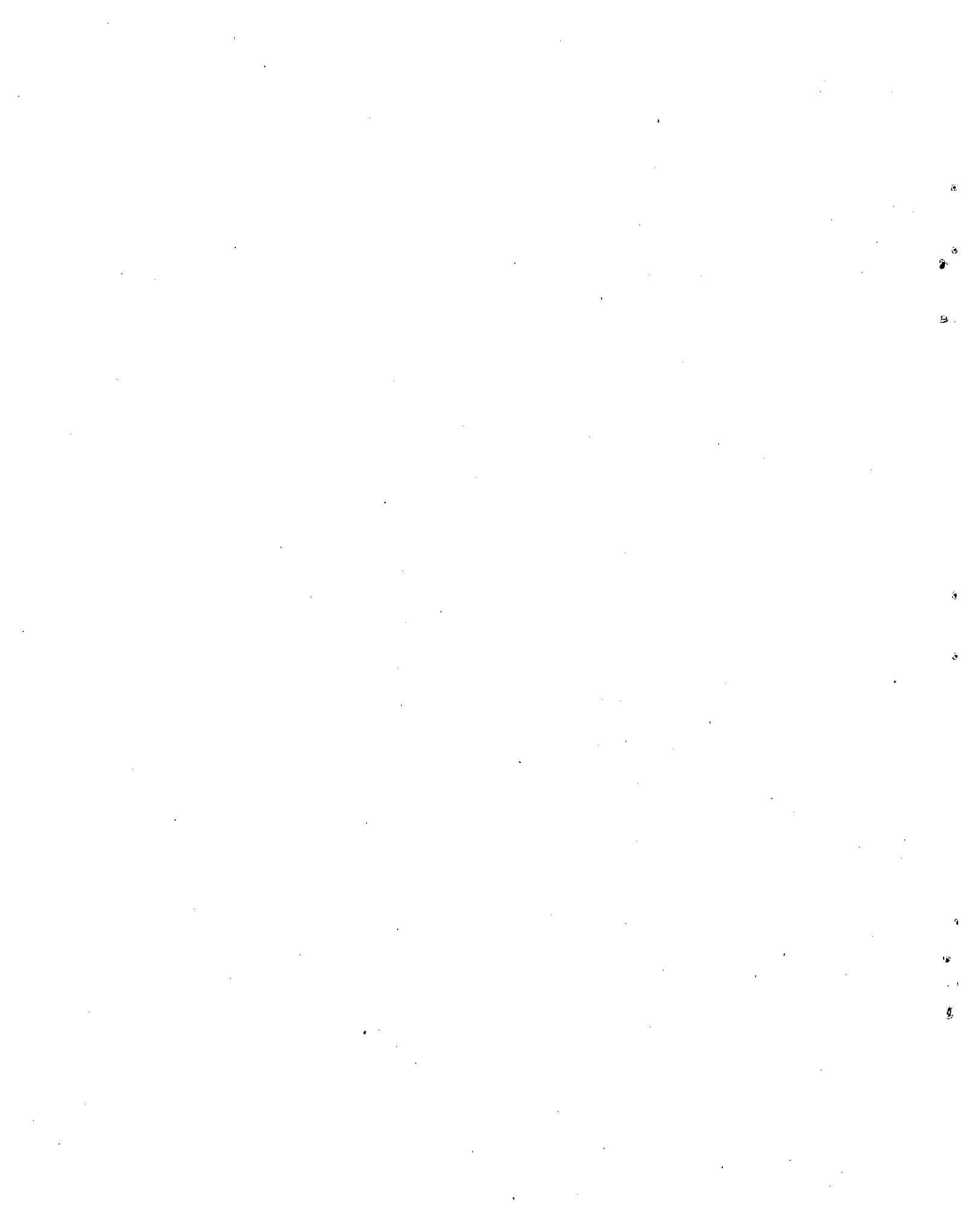
sus estrategias, y la forma en que ellas condicionan la demanda educacional y esa particular materia prima que son los niños.

De lo expuesto debe concluirse que, bajo una hipótesis de máxima para políticas y acciones, éstas deben orientarse a cambiar las condiciones de vida de las unidades familiares y a modificar sus estrategias, sea a través de medidas específicas o por intervenciones de carácter estructural.

Bajo una hipótesis media, son múltiples las acciones que pueden intentarse desde el sistema educativo formal. En este caso será necesario tener presente que las razones por las cuales la población rural demanda y legitima a la escuela ponen en guardia acerca de reformas educativas que no respondan a esas expectativas, salvo una acción previa - larga y difícil en la medida en que se trata de condicionamientos culturales - que modifique aquellas razones. Por otro lado, debe temerse en cuenta que el deficiente aprestamiento de los niños rurales para las actividades escolares refleja mucho más que un retardo en el desarrollo mental o psico-motor. Y que en esas zonas la vulnerabilidad escolar es muy alta por la inexistencia de otras alternativas una vez que el niño deja la escuela (Tedesco, 1980).

Bajo una hipótesis mínima, se abre un enorme campo, muy variado, de acciones posibles en el marco de la educación no formal y de atención a las necesidades básicas.

En todo caso, dadas las características de la organización social de la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales en las zonas rurales, la situación educacional de las mujeres, y en particular de las indígenas, merece preferente atención por el papel que les cabe en las estrategias familiares tanto como por la necesidad de su propio desarrollo personal.



V. EL PROCESO PEDAGOGICO

A. El aula como ámbito de la práctica pedagógica

La interacción entre docentes y alumnos en un ámbito material y reglamentario específico y con ciertos recursos metodológicos, técnicos y didácticos, define un espacio social en el que se produce el encuentro del sistema educativo formal (con sus propiedades y características) con el sistema social rural (también con sus propias características y propiedades). En ese espacio social se concertan, por un lado, la forma socio-organizativa de prestación del servicio educativo en las áreas rurales, con sus componentes políticos, administrativos y organizativos, y, por el otro, la forma en que las unidades familiares dan cumplimiento a la responsabilidad que les cabe en un aspecto de la reproducción generacional de los agentes sociales. La práctica pedagógica que se desarrolla en ese espacio social está signada por todos los condicionantes que tienen incorporados cada uno de los elementos que lo componen. En consecuencia el aula no es un sistema cerrado sino abierto, tanto desde el punto de vista de sus insumos como de su producto, y las características y propiedades de las relaciones que se dan en su interior permiten vincular el sistema educativo formal con el sistema social.

Las prácticas pedagógicas son un proceso de comunicación entre docentes y alumnos, destinadas a producir aprendizajes a través de mensajes recíprocos en un medio dado. Esta comunicación no se agota en las palabras que emite el docente, ya que otra serie de gestos van produciendo el aprendizaje de actitudes, valores, normas y modelos que implican el desarrollo de un curriculum oculto, no necesariamente congruente con el curriculum explícito. No siempre los procesos pedagógicos dan como resultado los aprendizajes previstos explícitamente, ni sólo el de ellos: siempre tendrán algún resultado, que incluirá total o parcialmente los aprendizajes previstos y otros imprevistos.

En consecuencia, al analizar las prácticas pedagógicas que tienen lugar en el aula, debe tenerse presente los condicionantes más genéricos (expuestos en los capítulos anteriores), de los elementos que confluyen en el proceso de aprendizaje: 1) las unidades familiares; 2) la escuela y la institución escolar; 3) los docentes; 4) los niños.

En suma, si bien es cierto que, como se ha sostenido, en el aula de las escuelas rurales se intersectan dos culturas (Ecuador, "Proceso...", 1979) y que, como sucede con cualquier intersección cultural, en ella deben producirse conflictos, eso no puede llevar a olvidar los propios conflictos y contradicciones que aportan todos los elementos confluyentes. Esta confluencia parece estructurarse alrededor de algunos puntos básicos: a) la pugna en el sistema político nacional de la que resulta cierta asignación de recursos a lo rural, y que implica un proceso de selección social de relaciones, de posiciones y de agentes sociales; b) la legitimidad que acuerdan los dominados a las distintas manifestaciones de la dominación social, fundada en la aceptación de la asimetría derivada de la distancia geográfica, social y cultural y en la adjudicación a ellos de un

papel subordinado en dicha asimetría; c) la visión de la escuela como una vía accesible para el logro de bienes deseados y distantes; d) las dificultades de que está erizada dicha vía, originadas en: las determinaciones políticas, administrativas, organizativas y técnicas del sistema educativo formal; las características de los docentes; las condiciones de vida y la cultura de las unidades familiares rurales; las posibilidades efectivas de exposición que tienen los niños; las características y propiedades de la relación entre estos elementos.

Se ha mencionado reiteradamente que el lenguaje sería una de las fuentes de la distancia social y cultural que se expresa en el aula. Como se trata de un elemento privilegiado en todo proceso de comunicación, es necesario considerarlo, aunque sea someramente.

En el campo educativo, el tema lingüístico suele ser tratado en relación con grupos indígenas no hispano parlantes. Con ello tiende a descuidarse que no se trata sólo de una cuestión de clase y lenguaje, sino de cultura y comportamiento lingüístico, que el lenguaje es uno de los principales medios para esbozar, sintetizar y reforzar los modos de pensar, sentir, comportarse, organizar la experiencia y reaccionar, y que, por lo tanto, está profundamente anclado en la cultura a la que pertenece. Un niño rural se distingue de un niño urbano por el diverso campo que abarca su vocabulario, por la sensibilidad, la manera de organizar las experiencias y de reaccionar, y todos estos hechos están estrechamente vinculados al hecho lingüístico. Por lo tanto, la provisión de un vocabulario que abarque otros campos y que esté estructurado 'correctamente' no permitiría resolver el problema de la diferente estructuración de la realidad insita en todo lenguaje (Lawton, 1974). De tal manera, el problema lingüístico está presente en la educación en las áreas rurales, a menos que el docente sea originario de las zonas en que ejerce.

Con respecto a los grupos indígenas cuyos hijos entran a una escuela donde se les habla un idioma que desconocen, pueden distinguirse básicamente tres situaciones: que el grupo desee que sus hijos se castellanicen; que desee que sus hijos aprendan el castellano sin detrimento de la lengua indígena; que no desee que sus hijos se castellanicen. En este último caso, se está ante un problema de política educativa. En los dos primeros, el problema parece ser de naturaleza fundamentalmente técnica, y presenta las posibilidades de ser enfocado desde el lenguaje nativo, introduciendo el segundo idioma como una disciplina más, o desde éste, introduciendo el lenguaje nativo como una disciplina más. Se ha hecho notar que es poco lo que se conoce sobre los procesos cognoscitivos y psico-lingüísticos implicados en el aprendizaje de una segunda lengua; cuáles son los procesos de aprendizaje de lectura que una vez aprendidos con un lenguaje no hay que reaprender con el segundo; qué implica el aprendizaje de una segunda lengua en un momento dado del desarrollo del niño; cuáles son las diferencias entre maestros indígenas que enseñan en español, maestros mestizos o indígenas enseñando en lenguas indígenas y ambos enseñando en sus idiomas maternos; qué acontece en aquellas aulas que han tenido éxito en sus enseñanzas (Engle, 1973). Además debe tenerse presente que el tiempo efectivo de exposición de los niños rurales a la escuela, insuficiente sin considerar los problemas lingüísticos, puede plantear al docente la necesidad de optar por la enseñanza del castellano u otros aprendizajes.

B. Qué sucede en el aula

La investigación educativa sobre lo que sucede en el aula es muy escasa. No obstante, la información recogida en forma sistemática (Ecuador, "Proceso...", 1979; Vecino, 1980; Matos Mar, 1978) y alguna otra dispersa permite aproximarse a algunos aspectos importantes y, además, provee de apoyo adicional a lo enunciado en el apartado precedente.

Es de señalar que la investigación se ha concentrado en aquellas situaciones en que son más intensas las incongruencias entre la práctica pedagógica y los objetivos declarados por las organizaciones educativas y por la teoría pedagógica.

Por ello, el desarrollo siguiente no implica negar que en muchas zonas rurales de América Latina y en muchas escuelas aisladas las relaciones culturales y pedagógicas son cualitativamente diferentes de las que aquí se presentan. Pero el análisis tiene una doble validez: por un lado, se refiere a las situaciones de mayor distancia entre la subcultura escolar y la local, y de mayor deterioro de las condiciones de vida de las familias, que son las más necesitadas de cambio. Por el otro, a través de la visión de lo que sucede en el aula en esas situaciones, se puede apreciar hipertrofiadamente problemas que son comunes a las escuelas de áreas rurales, incluso correspondientes a países más modernizados e integrados (Núñez, 1978).

La subcultura escolar parece no haber registrado variaciones significativas en mucho tiempo (Havighurst, 1973).

En las zonas que no son hispano parlantes, la situación lingüística es claramente represiva y refleja toda la represividad de la situación escolar. Si el maestro conoce algo del idioma nativo, se ayuda con él para mejorar el aprendizaje. En caso contrario recurre a algún niño para que sirva de traductor e intérprete (Baldivieso, 1979; Rivarola "Notas...", 1980). Usa la prohibición expresa de emplear el idioma nativo, la corrección formal, la reducción al silencio, la amonestación verbal. Como contrapartida, los niños usan el castellano únicamente para comunicarse con el docente, y presionan indirectamente por el uso de su lengua, con conductas que van desde la pasividad ante el aprendizaje hasta el pedido explícito al docente para que transgreda las prohibiciones establecidas y hable el idioma nativo, que ellos utilizan tanto en los recreos como en las aulas para comunicarse entre sí. (Ecuador, "Proceso...", 1979).

Según algunos docentes bilingües, sería imposible lograr la comprensión si no se empleara el idioma nativo, pero la decisión de usarlo como lengua instrumental es de carácter práctico y corre por su cuenta y riesgo (Rivarola, "Notas...", 1980). Los niños usan entre ellos el idioma nativo, tanto en los recreos como en las clases.

La formación generalista, imitativa, de carácter impositivo de los docentes se patentiza en el manejo de la autoridad que realizan muchos de ellos: casi siempre ignoran o reprimen las iniciativas de acción de los niños (Vecino, 1980); consideran que los niños tienen poco que aportar; les reprochan sus hábitos alimenticios y las particularidades de su vestimenta (resultantes de su condición de pobreza o de sus formas de vida). El docente, en consecuencia, actúa como si

estuviera enseñando, y el alumno como si estuviera aprendiendo, pero lo que realmente se plantea es un proceso de internalización de las relaciones asimétricas entre clases y culturas. Todas estas condiciones facilitan la predisposición al formalismo (Vecino, 1980; Ecuador, "Proceso...", 1979).

La actitud de los alumnos es pasiva, aunque se ha constatado que las respuestas son más espontáneas y libres cuando hay promotores bilingües (Amaro, 1980). Fuera del aula, los niños recuperan la espontaneidad. Estos hechos manifiestan la distancia social y cultural que los niños perciben ante la escuela y el docente, y explican que los problemas de disciplina sean escasos (Ecuador, "Proceso...", 1979). Las sanciones, aún las que se refieren a conductas básicamente académicas, se refieren a faltas cometidas contra el docente. Las exigencias de silencio y compostura no solamente limitan el disenso y la oposición, sino que anulan la espontaneidad. El comportamiento de los niños se orienta al autocontrol; se ha interiorizado la norma de que al profesor no se lo contradice ni controla; se adopta una actitud pasiva sin la necesidad de castigos explícitos (Vecino, 1980).

Los esquemas de motivación se fundamentan en objetos y conceptos inexistentes en el medio rural (Costa Rica, 1979; Groupe, 1974). El énfasis se pone en el proceso de enseñanza y no en el aprendizaje efectivo. El profesor tiende a transmitir en forma retórica y con carácter de absolutos (universales) contenidos que los alumnos deben aprender, alcanzándose el máximo cuando éstos son capaces de repetir casi textualmente lo que se les ha dicho. En la medida en que el docente y la enseñanza provienen de otra cultura, sus mensajes no llegan a interesar a los niños (Schiefelbein, 1979; Vecino, 1980). Se siguen, respecto de métodos, materiales y técnicas, los más tradicionales, con todas sus implicaciones y consecuencias. Parece no trabajarse sobre la observación y la experimentación, ni ponerse en práctica técnicas fundamentales de aprestamiento psico-motor, y, por otra parte, muy pocos alumnos están en condiciones de procurarse los materiales didácticos necesarios (Tedesco, 1980; Matos Mar, 1978). Los textos, que reflejan la cultura urbana, son utilizados espontáneamente por los niños para distraerse y como base de ensañaciones, pero quedan fuera de su comprensión intelectual por estar fuera del alcance de su capital lingüístico. En ellos, además de la mistificación de la realidad (común para la generalidad de los sistemas educativos) la escuela es presentada como un fenómeno urbano, como un lugar de trabajo antagónico con la recreación, el juego y el trabajo campesino (Ecuador, "Proceso...", 1979). Las evaluaciones que, como el control de tareas, son escasas, se centran en los aspectos cognoscitivos (Costa Rica, 1979; Ecuador, "Proceso...", 1979).

La deficiente formación de los maestros en las técnicas de la lecto-escritura redundando en numerosas fallas en la aplicación del programa y los métodos: no sólo se mezclan distintos métodos, sino que se recurre a palabras que designan elementos inexistentes en el medio local. Ante las dificultades, se termina recurriendo a la repetición mecánica, en forma colectiva. Los resultados del aprendizaje son pobres (Costa Rica, 1979; Ecuador, "Proceso...", 1979; Vecino, 1980; Ripa, 1980).

Los modelos que se transmiten, practican y enseñan dentro del aula (al igual que en la escuela urbana), entrañan competitividad, individualismo, sumisión y pasividad, como un emergente natural de la relación y las condiciones en que ésta se plantea (Vecino, 1980).

En un plano menos subliminal, los distintos contenidos y actividades presentan un modelo de ciudadano urbano, cuya finalidad en la vida del país es integrarse a las actividades que se consideran preponderantes para su desarrollo (UNESCO, Proyecto "Planeamiento...", 1975). Más específicamente, el modelo que trasmite la escuela en general enfatiza la valoración de: a) la promoción social y el mejoramiento individual; b) la posibilidad de logros en base al esfuerzo individual y el papel casi omnipotente de la educación en esos logros; c) la sociedad democrática integrada por ciudadanos en igualdad de condiciones; d) el individualismo y la competitividad. Pero esos valores son enfatizados en las zonas rurales de sociedades en que existen discontinuidades entre estratos sociales y, en algunas de dichas sociedades, barreras étnicas; en que el status adquirido por el nacimiento tiene un peso importante; en que existen grandes distancias económicas, sociales y culturales que se manifiestan en relaciones autoritarias; en que se registran una alta heterogeneidad estructural, segmentación y grandes desigualdades. Por cierto, para poder presentar un modelo conflictivo con el modelo cultural vigente en las zonas rurales y contradictorio con sus circunstancias reales, es necesario reprimir formas culturales propias de los educandos, socavando sus valores o desvalorizando su realidad (Vecino, 1980). Sin embargo, este modelo que trasmite la institución escolar y sus valores constituye una profunda innovación que se contrapone a las interacciones sociales tradicionales y produce una modernización de los modos de pensamiento en términos de potencial de cambio social. (Ecuador, "Proceso...", 1979).

La única forma de lograr la adecuación de los educandos rurales al modelo propuesto estaría dada por una especie de mutación similar a las que se producen en algunos cuentos infantiles y que implicaría la desaparición de la condición campesina o indígena actual y la interiorización del nuevo modelo (Ecuador, "Proceso...", 1979). Sin pensar en soluciones mágicas y súbitas, el proceso está en marcha. En composiciones escolares de los niños de escuelas rurales relativas a las ocupaciones que les gustaría desempeñar cuando sean grandes, se encuentra que eligen: a) ser profesores y tener ocupaciones que se ejercen básicamente en áreas urbanas, destacándose la ausencia casi total de aspiraciones hacia ocupaciones agrícolas; b) ocupaciones difusas que señalan valoraciones de distinta índole, pero que no tienen un referente concreto (Vecino, 1980). Se ha señalado que en la lectura de expectativas de este tipo se presentan varias posibilidades, ya que puede entenderse que reflejan la legitimación del orden de valores y de prestigio dominante en la sociedad; o que manifiestan una disociación consistente en suponer que esas expectativas son las que deben tenerse ante ciertos interrogadores (maestros, encuestadores, etc.) o en ciertos lugares (la escuela); o que constituyen una forma de sometimiento según la cual se estaría afirmando lo que se espera que se afirme, desechando la posibilidad de una expresión propia (Tedesco, 1980). En cualquiera de esas posibilidades, el modelo propuesto actualmente por la escuela podrá ser conflictivo con el propio modelo cultural, podrá ser contradictorio con las condiciones reales de existencia pero, en todo caso, es aceptado.

C. Resultados explícitos y latentes

A través del curriculum explícito y del curriculum oculto, a lo largo del proceso pedagógico formal se transmiten informaciones, valores, actitudes, pautas de conducta, modos de relacionarse socialmente, modelos culturales.

En lo que respecta al rendimiento cuantitativo, no es éste el momento de reiterar lo ya expuesto. Pero es importante, subrayar que, a pesar de que en la mayoría de los países de la región la situación de la educación formal es insatisfactoria desde distintos puntos de vista, los avances que se han logrado son notables, especialmente en materia de alfabetización. Es cierto que los niños de comunidades rurales logran puntajes significativamente menores que los de grupos urbanos y que esto sucede aún en aquellos países de la región con un desarrollo educativo relativamente alto y con bajas diferencias educativas entre ambas zonas de residencia (Costa Rica, 1979). También es cierto que algunos niños de las zonas rurales que han asistido todo el año no pueden llegar a trazar algún signo con el lápiz, que otros dibujan algunas palabras cuyo sentido apenas comprenden, que pocos pueden haber completado los dos primeros grados y que todavía menos están en condiciones de aprobar el tercero (Ripa, 1980). Asimismo, es cierto que existe una pérdida de los conocimientos aprendidos debido al desuso y que muchos de los que llegaron a algún nivel significativo de escolaridad reconocen haber perdido las capacidades logradas de lectura, escritura y cálculo porque: la lengua oral excluye la práctica de la lectura; la estructura socio-económica plantea exigencias limitadas; el aislamiento relativo con respecto a la cultura urbana implica la falta de oportunidades para utilizar los conocimientos; el nivel educativo predominante en las zonas rurales no estimula el mantenimiento o desarrollo de las capacidades adquiridas (Rivarola, "Notas...", 1980). No obstante, los agregados estadísticos revelan un mejoramiento sustantivo de la situación educativa en las áreas rurales y, en último término, esos agregados se constituyen a partir de individuos que poseen ciertos atributos.

Los resultados de los procesos pedagógicos no se manifiestan sólo en aprendizajes adquiridos por los individuos, sino que también tienen una dimensión colectiva que se expresa a través del cambio en las pautas de conducta, normas y valores que conforman una cultura.

A lo largo de este capítulo se señalaron varios conflictos o contradicciones de los distintos componentes directos e indirectos de los procesos pedagógicos. En lo que respecta a las unidades familiares, el conflicto entre la predisposición a participar en el sistema educativo formal y la distancia entre éste y las predisposiciones que se generan en las condiciones de vida de las familias y, en particular, el aprestamiento escolar. Con respecto al sistema educativo formal, la contradicción entre el modo en que se ha desarrollado su especialización técnica y el incremento de las distancias culturales y sociales con la población rural a la que debe prestar sus servicios, con lo que se refuerza la selección social de que ha sido objeto esa población. En lo que hace a los docentes, las contradicciones entre los principios pedagógicos que aplican, las declaraciones que hacen respecto de dichos principios y sus comportamientos concretos, así como la contradicción existente entre lo que se manifiesta en forma explícita a los niños y los mensajes implícitos. Con respecto a los niños, el conflicto entre la cultura que les entrega el sistema educativo formal y la cultura que

han interiorizado y que aplican en su vida cotidiana, conflicto reforzado por la llamada "ideología del esfuerzo".

En esos conflictos y contradicciones parece residir la clave de la comprensión de la situación de la educación formal en las zonas rurales. Ellos no sólo contendrían la síntesis de los procesos registrados hasta el presente, sino también el germen de los desarrollos futuros. Ha habido cambios en las formas de imbricación entre lo urbano y lo rural y uno de los aspectos de ellos es el cambio en la forma de articulación entre la población urbana y la rural. La integración efectiva de gran parte del territorio al Estado-Nación sin la mediación personal de los grandes terratenientes; la difusión de los mercados y de la economía monetaria; las migraciones; los medios de comunicación; los modos de legitimación de la dominación y sus diversas manifestaciones institucionales; la expansión de los servicios estatales, etc., han reafirmado las distancias entre lo urbano y lo rural y las relaciones asimétricas existentes entre ambas zonas. Pero los mismos procesos de modernización han hecho variar la naturaleza de esas distancias y de esas relaciones y los agentes sociales rurales, desde su posición de inferioridad, de pasividad y de impotencia, están predispuestos a modernizarse y desean hacerlo. Para ellos, el sistema educativo formal es una vía accesible a la que han recurrido y a la que, muy probablemente, seguirán recurriendo. Su propuesta para solucionar los conflictos y contradicciones consiste, previsiblemente, en un mantenimiento o en un aumento de la demanda educativa.

Las propuestas correspondientes al sistema educativo formal y a los docentes se han bosquejado en los capítulos pertinentes. Aquí sólo cabe recordar la variedad de propuestas y de experiencias que se han hecho en tal sentido.

D. A manera de conclusiones

Dado que el espacio social en que se desarrolla el proceso pedagógico está signado por todos los condicionantes que tienen incorporados cada uno de los elementos que lo componen, bajo una hipótesis máxima de cambio habría que apuntar a revertir las condiciones de todos y cada uno de ellos: las situaciones vitales de las unidades familiares y sus estrategias; el sistema educativo formal; los docentes; los niños; la asignación de recursos a lo rural.

Bajo una hipótesis media, se trataría de cambiar en forma generalizada a todo el sistema educativo formal las características de la relación más directa entre docentes y alumnos. Aquí correspondería tener en cuenta la posibilidad de desarrollar una pedagogía del medio, cuyo objetivo consistiría en desarrollar las habilidades para vivir en él, las que serían transferibles a otros medios. Se sostiene que el desarrollo de una pedagogía de ese tipo, más que un problema de curriculum, es un problema de didáctica. Si ésta favorece el planteamiento de problemas concretos y la búsqueda y adquisición creadora del conocimiento, el alumno se ubicará frente a la ruralidad con herramientas que también utilizará correctamente ante otras realidades (Soler, "Comunicación...", 1980). Aún así, quedarían por considerar los problemas referidos a: la asimetría y autoritarismo

de la relación y lo que aportan en ese sentido los docentes, los alumnos y la misma definición formal y real de la situación; la formación adecuada de los docentes para llevar a la práctica esa pedagogía, que implica la capacidad de conocer el medio, de convertir los elementos de éste en material didáctico y, a partir de ellos, desarrollar planes de trabajo y programas que permitan alcanzar los objetivos establecidos; la compleja situación lingüística; el papel de la misma sala de clases; etc.

Bajo una hipótesis mínima, se trataría de profundizar lo que muchos docentes ya están poniendo en práctica por su cuenta y riesgo, y de ampliar las posibilidades de difusión e intercambio de experiencias innovadoras.

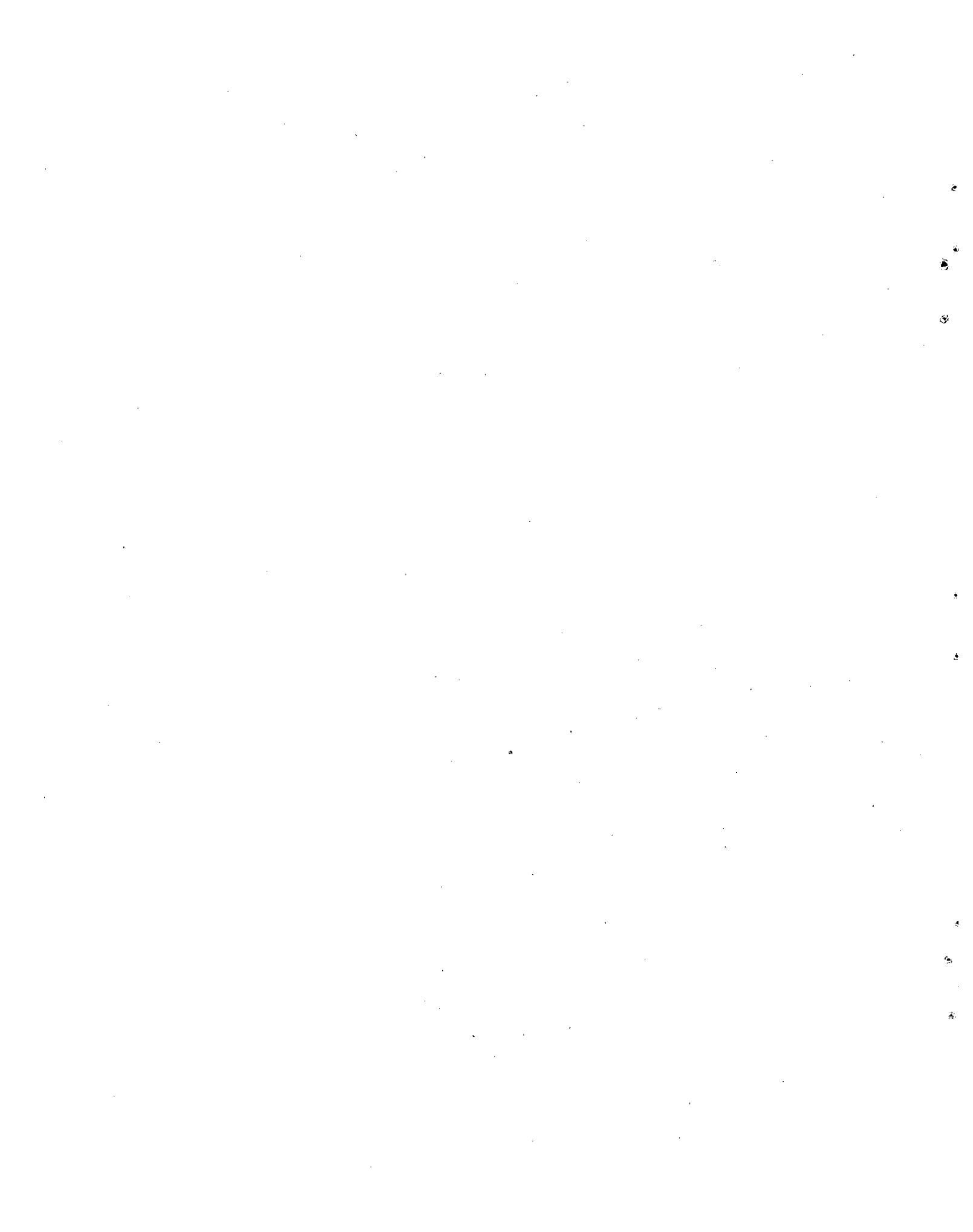
En el último apartado del capítulo I, se consideró el enorme desafío que se presenta a un sistema educativo formal de creación relativamente reciente pero tradicional en su forma, en una sociedad con bajos niveles educativos, en una situación de cambio de un estilo de desarrollo concentrador a otro ampliado o de participación generalizada. En casos como éste, en que la elevación de los niveles educativos de la población es un elemento central del estilo de desarrollo deseado, el desafío es enorme porque no sólo hay que enfrentar los problemas derivados de los bajos niveles educativos de la población, de las dificultades financieras y políticas propias de todo cambio en el estilo de desarrollo y de la inercia del sistema educativo formal, sino también de las expectativas y predisposiciones de los agentes sociales y de los contenidos del curriculum oculto. Para enfrentar adecuadamente la situación hay problemas técnicos educativos de distinto calibre y provenientes de diversas fuentes, que la mística y la creatividad emergentes de la misma situación pueden ayudar a resolver o a generar una actitud según la cual los fracasos son absorbidos como experiencias positivas. Pero sería irresponsable no preverlos o considerar que en su momento se improvisará alguna solución.

También en el primer capítulo se consideraron como inadecuadas aquellas definiciones del problema educativo en las zonas rurales, según las cuales éste se originaría en que: la educación no responde a la realidad social; la educación como sistema y la escuela como institución permanecen fuera del contexto económico, social y cultural de las zonas rurales; la educación traduce en normas y principios pedagógicos la voluntad de la clase dominante; la burguesía nacional es omnisciente y controla qué y cuánta educación hay que dar para que nada cambie y poder seguir acumulando; la cultura escolar es una de las formas por las que la cultura dominante se impone a los dominados y el sistema educativo formal tiene una fuerza que se nutre, a su vez, de las relaciones de fuerza existentes en el sistema de clases. Lo expuesto en este capítulo termina de aclarar las razones que entonces se adujeron para considerar inadecuadas a estas definiciones del problema, así como el rechazo a la opción dilemática entre gradualismo y radicalismo implícito en ese tipo de definiciones ya que, aunque se produzcan cambios en la naturaleza y orientaciones de la clase dominante y en el carácter de las relaciones de producción, queda pendiente el problema de cómo realizar los cambios correspondientes en la orientación y el desarrollo de las fuerzas productivas una de las cuales, la población, sólo puede ser cambiada mediante la educación, cualquiera sea la forma que ésta adopte.

Por otro lado, se hizo presente que se había acordado a esas definiciones una consideración especial porque parecían apuntar a aspectos más significativos que aquéllas que sugieren que es posible enfrentar la totalidad del problema desde

ángulos más restringidos, ya sean técnicos, administrativos u organizativos, dentro del sistema educativo formal.

Puede ser cierto que las prácticas pedagógicas, como cualquier otra práctica social, sean formas de ocultación de la realidad o maneras de presentar sólo las apariencias de ésta. Pero también son una realidad, y una estrategia de cambio debiera partir de la definición de diversos frentes de ataque internos y externos a dichas prácticas y no sólo esperar que se produzcan cambios externos a ellas. Parece bastante inadecuado pensar que por el sólo hecho de que se produzcan esos cambios externos, mágicamente, vayan a transmutarse todas las prácticas sociales. Tarde o temprano será necesario trabajar sobre ellas y no hay razones para postergar ese trabajo.



VI. LA EDUCACION NO FORMAL. SU ARTICULACION CON LAS NECESIDADES
EDUCATIVAS BASICAS

A. La crítica al sistema educativo formal, la educación
no formal y las necesidades educativas básicas

El surgimiento y desarrollo de la educación no formal (ENF) no son ajenos a las críticas formuladas al sistema educativo formal (SEF), que, asimismo, constituyen una primera indicación del vastísimo campo que pueden cubrir las distintas acciones de la ENF. Las críticas de diversas fuentes al SEF pueden ser ordenadas de la siguiente manera:

1. Críticas centradas en la propia operación del sistema educativo formal:

i. Cobertura insuficiente. No alcanza a la población dispersa; teóricamente excluye a todos los grupos zonales salvo a los niños, y prácticamente deja de cubrir a un porcentaje elevado de ellos, o les da educación incipiente, por lo que una parte permanece en el analfabetismo; la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza tiene distinto carácter en las zonas rurales; el aprestamiento de los niños rurales es inadecuado para los requerimientos del sistema.

ii. Bajo rendimiento. Altas tasas de repetición y abandono; baja retención; egresados que carecen de las características necesarias para su desarrollo personal y para aportar al desarrollo nacional.

iii. Estructura y costos. Es un sistema pensado desde una realidad urbana y para ella; centralizado; único; con altos costos de operación.

iv. Inadecuación técnica. Rigidez de métodos, técnicas y procedimientos; currícula universalizantes, académicos, extensos y sin adaptación al medio rural; calendarios y horarios de actividades inadecuados; formación, actitudes y comportamientos reales de los docentes incongruentes con el medio y contradictorios con un eficaz proceso pedagógico; contenidos explícitos de raigambre urbana; textos alienantes; provee una formación generalista, imitativa, impositiva.

v. Aspectos ideológicos. El sistema educativo formal pone énfasis en lo urbano y sus valores, con lo que desvaloriza la propia cultura rural; coloca al público en una posición pasiva, sin control sobre la educación y sin posibilidades de iniciar un flujo de comunicación que retroalimente al sistema; afirma la distancia social, económica y cultural existente entre lo urbano y lo rural; plantea modelos extraños al mundo rural, con una actitud paternalista.

vi. Refuerza la desigualdad. Asignación insuficiente de recursos que se manifiesta en los locales, los materiales didácticos, las escuelas incompletas, de maestro único con plurigrado; interviene en la selección social de manera negativa para la población a la que se dirige, por la vía del acceso, la permanencia,

el rendimiento y la baja calidad del servicio que ofrece.

vii. Escasa utilidad para la población rural. Ya que no parece tener mayor incidencia en la ocupación y el empleo, en la obtención de bienes materiales, para el ascenso y la igualdad social, para aumentar la productividad de la agricultura de subsistencia, para el desarrollo personal o local.

2. Críticas centradas en los problemas surgidos del estilo de desarrollo ruralo agravados por él y a los que el sistema educativo formal no atiende.

i. Necesidades básicas. La pobreza rural y sus componentes; empleo y ocupación; ingreso; vivienda; nutrición; salud; etc.

ii. Necesidades educativas básicas para: la organización y la defensa de los derechos, entre ellos, la tierra; la sindicalización; mercadeo; actividades que requieren lecto-escritura; expoliación por los intermediarios; posibilidad de asimilar los cambios sin destrucción personal, familiar y grupal; el desarrollo de formas asociativas de producción y comercialización y los elementos mínimos de contabilidad, administración, etc.

iii. Incapacidad para atender a la población de 15 años y más que no asistió a la escuela o que va perdiendo su escolarización por desuso.

En el curso de este proceso crítico y a lo largo del tiempo surgió el concepto de ENF que hace referencia a un variado conjunto de actividades educativas organizadas y semi-organizadas, ofrecidas en diversas circunstancias, a través de diferentes instituciones o personas, operando fuera de la estructura regular y las rutinas del SEF, destinadas a atender gran variedad de necesidades de aprendizaje de distintos grupos de población aunque su población-meta fundamental está constituida por los adultos (Ahmed y Coombs, 1975; Rivero, 1979). La ENF no se constituye como un sistema, sino que es un conjunto de las más diversas acciones (UNESCO, Consulta, 1980), con muy distintos grados de formalización y tipos de vínculos con el SEF (a través del cual se llevan a cabo a veces). La educación formal y la no formal tienen en común la intencionalidad educativa y ambas pueden pensarse como un continuum en el que, entre el extremo de la educación absolutamente formal y las formas más flexibles existe una variedad de formas posibles cuyos límites son siempre lábiles (Hernández, "La educación...", 1980).

En relación con la población rural, la ENF interesa como una manera adecuada de atender las necesidades educativas básicas de sus grupos más desfavorecidos.

La ENF ha sido encarada con enfoques entre los que existe una disparidad tal que hacen prácticamente imposible la comparación:

1) Enfoque centrado en la 'pobreza': define a ésta como un problema auto-contenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios, considerándola una situación anómala que puede erradicarse o extirparse sin afectar el crecimiento ni alterar los rasgos estructurales de la economía y del poder ni la dinámica del estilo de desarrollo vigente. Implica la aceptación del orden social vigente y se concreta en una política compuesta por paliativos. Conduce a propuestas asistenciales y paternalistas, al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

2) Centrado en las 'necesidades básicas': parte de un amplio espectro de problemas concebidos como un complejo interrelacionado y mutuamente dependiente que pone en cuestión al desarrollo de la persona y los sistemas sociales vigentes, proponiendo la reorganización total de ambos y la reestructuración de las instituciones.

3) Enfoques eclécticos, que proponen o la secuencia temporal entre la satisfacción de necesidades materiales y no materiales, o la provisión masiva de servicios sociales básicos de segunda clase (salud, educación, esparcimiento) sin mayores transformaciones estructurales. Suponen transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso, sin plantearse necesariamente la ampliación de la participación social y política como requisito del proceso de democratización fundamental implícito en el enfoque de necesidades básicas (Graciarena, "La estrategia...", 1979).

Sin analizar los enfoques enunciados ni considerar en qué medida las acciones de ENF se encuadran en cada uno, debe destacarse que, a pesar de la heterogeneidad de instituciones y objetivos, un denominador común es la intención explícita de satisfacer las necesidades educativas básicas de la población-meta en cada caso. (Hernández, "La educación...", 1980).

Las necesidades educativas básicas han sido clasificadas por UNICEF en cuatro campos:

Al referirse a las necesidades educativas básicas, UNICEF las agrupa en cuatro campos: a) rudimentos de lectura, escritura y aritmética funcionales que permitan a las personas el acceso a las fuentes de conocimiento que les resulten útiles personalmente; b) comprensión elemental de los procesos de la naturaleza de su zona (cultivos, ganadería, nutrición y conservación de alimentos, medio ambiente, protección del mismo); c) conocimientos y habilidades para desarrollar confianza en sí mismo, para crear una familia y administrar un hogar (puericultura, planificación familiar, salud, alimentación); d) conocimiento del medio social que permita una participación constructiva.

Las condiciones de las zonas rurales hacen aparecer como de primera prioridad los aspectos relacionados con la lecto-escritura y la atención del niño preescolar y así parecen entenderlo los gobiernos y demás entidades participantes en actividades de ENF, ya que son componente importante en casi todos los programas (Hernández, "La educación...", 1980).

El primer problema que afrontan las actividades de ENF es la definición de esas necesidades educativas básicas en cada caso concreto, y fundamentalmente la relación entre las necesidades objetivas, las percepciones subjetivas de la población meta y los medios de lograr la participación de ésta (y especialmente de sus organizaciones representativas) en dicha definición.

Por otra parte, es necesario considerar que aunque las acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades educativas básicas tienden a lograr una mejor relación de la educación con los problemas, intereses y necesidades de los grupos más necesitados, y, en especial, los problemas de ocupación y empleo, las diferentes concepciones de la educación originan distintas definiciones de esa relación.

Así, si se parte de una perspectiva de democratización de la educación y de la educación permanente, las necesidades educativas básicas serían un punto de partida para que los grupos sociales más necesitados tengan acceso a un conocimiento que les permita, no sólo individual sino colectivamente, entender, analizar y transformar las situaciones vividas, sus condiciones de vida y la sociedad en la cual se ubican. Por otro lado, la idea de responder a las necesidades básicas o a las necesidades educativas básicas de la población puede llevar a justificar una educación limitada, de segundo rango y de bajo costo, destinada a las mayorías populares, mientras se mantienen intactas las características del sistema educativo formal. En este caso, la noción de necesidad educativa básica justificaría una educación reducida a la adquisición de habilidades y conocimientos técnicos, utilizables a corto plazo para resolver problemas inmediatos y correspondientes a un nivel científico y técnico muy elemental, con lo que se mantendría el dualismo educacional existente (UNESCO, "Consulta...", 1980).

Dada la multiplicidad de instituciones, la relación entre necesidades básicas y necesidades educativas básicas, la variedad de esas necesidades y de las situaciones de los grupos que demandan atención, y la diversidad de métodos, las acciones de ENF abarcan un campo vastísimo cuya captación teórica aún no se ha elaborado. En consecuencia, todo parece indicar que la ENF sólo puede comprenderse en las actuales condiciones cuando se la toma como una respuesta a las deficiencias del SEF y como intentos de hacer realidad las distintas propuestas de cambio de las prácticas educativas. Desde ambos ángulos, la ENF tiene un enorme potencial innovador. Pero la existencia del SEF y la necesidad de recursos educativos y financieros para la ENF plantean una serie de interrogantes: grado de paralelismo y competitividad entre ambas formas de educación; cuáles son las bases conceptuales comunes a ambas; cómo articularlas; qué implica el pase de una acción educativa de un sistema a otro; cómo coordinarlos en el terreno; etc.

B. Los programas de educación no formal en el ámbito rural (*)

El estudio de 12 programas de ENF en la región plantea las siguientes particularidades:

(*) El desarrollo de este apartado se ha hecho en base a un informe especialmente preparado para el Proyecto RLA/79/007 por Isabel Hernández: "La educación no formal. Su articulación con las necesidades educativas básicas". Para la elaboración de ese informe la autora revisó varios Programas de Educación no formal en las zonas rurales, llevados a cabo en distintos países, con finalidades y modalidades diferentes y patrocinados por diversos organismos y/o entidades. De entre ellos se seleccionaron doce siguiendo un criterio de heterogenidad de características, de modo que su análisis en profundidad permitiera aproximarse a distintas perspectivas y proveyera un conocimiento cualitativo más profundo. No se pretendió medir la importancia cuantitativa o generalizar, a partir de los programas seleccionados y, menos aún, proponerlos como modelos o estilo de ENF para la región (Cuadro 92).

1) Carencia (o inaccesibilidad para el investigador) de evaluaciones parciales o totales sobre los programas aplicados, lo que origina que sólo sea posible hacer caracterizaciones descriptivas e imposibilita el juicio.

2) Los objetivos explícitos están referidos a una concepción de desarrollo integral del hombre, respecto de su propia capacidad, su relación con el medio y la comunidad y su calidad de sujeto creativo y eficiente en el desempeño de una ocupación. En ese marco, se detecta la coexistencia e interrelación de dos tipos de objetivos: los educativos, (alfabetización de una población-meta en determinado tiempo, capacitación artesanal de las mujeres de una comunidad dada, etc.), limitados en general al cumplimiento de metas puntuales y relacionados con la amplitud e intencionalidad de los programas, las modalidades de instrucción, las características y necesidades de la población-meta, la disponibilidad de recursos. Y los extra-educativos (participación social y política, promoción de liderazgo, concientización, creatividad, promoción religiosa, etc.), relacionados con el tipo de institución que presta el servicio. Debe tenerse en cuenta los grados de consenso o disparidad entre distintas instituciones, (si trabajan asociadas) y los condicionamientos del contexto social y político para la explicitación de objetivos.

3) A pesar de la preocupación por parte de las instituciones participantes en la mayoría de los programas por detectar las necesidades específicas de la población, en buena parte de las experiencias se percibió equívocos en la relación entre necesidades detectadas, objetivos implícitos y explícitos y resultados obtenidos.

4) Las instituciones son numerosas y variadísimas (estatales, privadas, nacionales, extranjeras, internacionales). En los casos en que el Estado participa se ha observado la importancia y asiduidad del papel de los Ministerios de Educación, incluso a través de la infraestructura administrativa del SEF. La importante participación de entidades estatales indica no sólo la amplitud y flexibilidad del campo educativo no formal sino la medida del cuestionamiento a la capacidad de impartir educación por medio del SEF. Otras razones para la participación de reparticiones oficiales son: las limitaciones del Estado para la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población de las áreas marginales; la conveniencia de aprovechar los recursos culturales y educativos que tienen las mismas comunidades; la necesidad de que se produzca una concertación entre el Estado y las comunidades para proveer a éstas de servicios básicos; las ventajas en costos y los ahorros en gastos indirectos que resultan de conjugar los distintos programas de atención de necesidades básicas que desarrolla el sector público; etc. Pero además de estas razones explícitas, suele haber razones implícitas referidas al control de los recursos financieros que se destinan a las acciones de ENF, o a la utilización de los programas de ENF para la realización de acciones de proselitismo o de control político. En todo caso, cualquiera sea la razón de la participación, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre la política educativa de un país en un determinado momento histórico y la participación, conducción y tipo de coordinación entre las reparticiones estatales que intervienen en acciones de ENF, así como también entre esa política educativa y los objetivos, modalidades y ejecución de los programas de ENF. En cuanto a las instituciones privadas, la gran mayoría son sin fines de lucro, y muchas tienen carácter religioso, las extranjeras o internacionales prestan colaboración financiera, por aprovisionamiento de materiales o técnica. Los organismos internacionales lo hacen en relación

directa con los gobiernos y la conducción queda en manos de éstos.

5) El examen de las relaciones entre las diversas clases de instituciones participantes muestra una amplia gama de situaciones (cooparticipación, indiferencia, control mutuo, cooperación, apoyo, asistencia, competitividad, etc.), en las que pesan fundamental pero no únicamente las diferencias o similitudes entre las motivaciones institucionales.

6) La consideración de los aspectos institucionales pone de relieve la importancia de las preguntas acerca de quiénes las promueven, quienes las conducen y bajo qué forma socio-organizativa. A veces los esfuerzos por integrar acciones llevan a mecanismos demasiado complejos que conspiran contra la eficiencia y rapidez para la cobertura amplia. Si bien la participación de los Ministerios de Educación indica una creciente flexibilidad en términos de acceso a los servicios educativos, introduce criterios escolarizantes (La Belle, 1976).

7) La población-meta, definida por la concepción de necesidades básicas y necesidades educativas básicas y los objetivos de las instituciones participantes, abarca una amplísima gama de agrupamientos por edad, sexo, inserción productiva, condición étnica, etc. En lo que respecta a los indígenas, se distinguen programas monolingües, bilingües o de castellanización. Pueden o no tener en cuenta los elementos básicos de la personalidad cultural diferenciada, y dedicar espacio a la discusión de los problemas referidos al grado de conciencia étnica y a las estrategias de integración o autoafirmación y a la política cultural indígena que implican. También hay gran variedad respecto de las zonas en que los programas se llevan a cabo: aisladas, cercanas a los centros poblados, o población dispersa. Hay zonas con sobre-oferta y otras que carecen de todo tipo de atención. También se detecta superposición de servicios, lo que da lugar a competencia.

8) Las modalidades más frecuentes son: a) alfabetización: puede ser funcional o integral, incluir cálculo y elementos rudimentarios de cultura general; puede ser monolingüe o bilingüe; b) nivelación básica: implica el desarrollo acelerado, reducido o compensado de un curriculum equivalente al de la enseñanza elemental o básica. Se supone que, al cabo del mismo, el poblador rural alcanza un nivel educativo que lo habilita para iniciar estudios secundarios; c) educación funcional de adultos: tiende a preparar y pre-calificar para el desempeño ocupacional a todos aquellos sectores de la población rural que aún no se encuentran incorporados al mercado de empleo o que lo están en forma precaria o esporádica; d) calificación laboral para el medio rural: propicia la adquisición de conocimientos tendientes a la mayor capacitación o perfeccionamiento laboral a fin de lograr mayor productividad y mejor desempeño frente a la diversidad de tareas que se realizan en el medio rural; e) educación al pre-escolar o estimulación precoz: procuran mejorar el desarrollo psico-motriz de los niños en edad pre-escolar mediante el entrenamiento de los padres y, en particular, de las madres; f) educación que incluye todo el proceso educativo del llamado 'desarrollo de la comunidad'. Las formas que puede adquirir esta modalidad son las siguientes: 1) mejoramiento del hogar (construcción y mejora de viviendas, dependencias, servicios higiénicos, etc.); 2) nutrición; 3) participación comunitaria (actividades culturales, deportes, etc.); 4) saneamiento ambiental. Esta modalidad de ENF es una de las más divulgadas, admite innumerables formas y se adapta a las más diversas circunstancias, permite el logro de objetivos múltiples y una flexibilidad

en los contenidos curriculares. La mayoría de los programas que adoptan esta modalidad, se caracterizan por requerir una mayor participación de la comunidad. Es frecuente que el personal docente requerido por este tipo de ENF sea reclutado entre los propios pobladores, en mayor proporción que para las acciones correspondientes a otras modalidades. En general, las instituciones privadas privilegian las modalidades tipo "Desarrollo de la comunidad" mientras que las oficiales dan prioridad a las relativas a alfabetización, nivelación básica, etc.

9) Respecto de la modalidad alfabetizadora, se informa que en general la motivación espontánea de los campesinos es baja (UNESCO-OREALC, "Reunión de expertos...", 1977) pero en los casos en que la necesidad es sentida, los impulsa a reunirse y trabajar diariamente durante meses, y la discusión y el diálogo facilitan la movilización de los grupos hacia la solución de los problemas de los campesinos.

10) La participación comunitaria se plantea en la casi totalidad de los programas consultados, aunque el éxito en este plano es dispar y parece relacionado con el tipo de sociedad, sea o no participativa (UNESCO "Consulta...", 1980). Los distintos programas plantean tres formas diferentes de participación comunitaria: pasiva, indirecta (a través de organizaciones de base) o directa (sin mediaciones de organizaciones locales). Como la participación es una conducta que debe aprenderse, la primera decisión que corresponde adoptar es si se debe alentarla o desalentarla (UNESCO, "Consulta...", 1980). Pero en el análisis debe tenerse en cuenta que la heterogeneidad detectada en las sociedades latinoamericanas, y especialmente en el agro, impide simplificar los planteos: no siempre hay una relación directa entre las características de fondo del estilo de desarrollo y el grado de participación impulsada desde el poder en determinados niveles concretos; en sociedades con proyectos inmovilizadores se dan situaciones en que el poder impulsa la participación en el plano educativo y de otros medios de comunicación y socialización como forma de obtener consenso y consolidar ciertos procesos. En otras, con proyectos de reformas sociales, se ha dado el caso de que proyectos educativos con amplia participación han acompañado los movimientos sociales desde una posición rezagada o han sido el detonante de la oposición a las reformas generales. Esto es totalmente válido para las actividades de ENF, en las que, aunque la extensión de este tipo de actividades haya preparado en muchos casos condiciones para la implantación de reformas más generales, se ha registrado en otros casos la aparente contradicción indicada: en proyectos inmovilizadores una actividad participativa que consolidaba los objetivos del estilo de desarrollo; y en proyectos movilizadores ya una renuencia u oposición a la participación, ya una actividad participativa opuesta a las reformas. También se ha dado el caso de que en un contexto de reformas los programas educativos hayan logrado aglutinar a los más amplios sectores de la sociedad, incluso aquéllos reticentes a las reformas en otros campos. En este plano cabe señalar que si bien la participación de la población-meta en las acciones de la ENF puede ser a la vez un medio y un fin (para dinamizar procesos de cambio) no parece conveniente partir del supuesto de que dicha población está ansiosa por participar, sabe cómo, está acostumbrada a ello, y menos aún suponer que en el proceso de aprendizaje y desarrollo de la participación las dificultades desaparecen como por arte de magia.

11) En lo que respecta a métodos y técnicas, la variedad es enorme.

Lamentablemente no se cuenta con un estudio que sistematice las posibilidades de métodos y técnicas respecto de los tipos de atención, y las características de la población-meta, etc. Pero a pesar de que lo lógico sería suponer que, dadas las características de la ENF los métodos y técnicas a utilizar deberían ser los de máxima flexibilidad en cuanto a la trasmisión de contenidos, de corte anti-autoritario en la relación docente-alumno, con permanente interacción grupal, con rescate del medio como fuente pedagógica, ello no es un hecho general. Las causas van desde las dificultades para contar con el personal técnico con un elevado dominio de su oficio requerido por el desarrollo de currícula centrados en problemas, en enfoques proyectivos de auto-realización que deben adaptarse a cada situación, hasta las contradicciones entre los objetivos de las instituciones, las necesidades de la población-meta y los fines de los programas, pasando por las características impuestas por el contexto en que se realiza la práctica educativa. También se ha hecho notar que, mientras las escuelas rurales han tendido a desescolarizarse, las comunidades piden mayor formalización, como resultante de un proceso de colonización mental a que ha estado sometida la población (UNESCO, "Consulta...", 1980). De tal manera, la alta potencialidad de innovación de las acciones de ENF encuentra limitaciones de distinta índole.

12) Se preve distintas formas de atención a la población-meta: para la individual, (que puede incluir a la familia) el promotor visita casa por casa y la comunicación es oral. La interacción grupal y la posibilidad de aprender interrelacionándose con los pares es sustituida por la permanencia continua y la repetición de contenidos por parte del educador. Es frecuente el apoyo a distancia (radio, periódico, etc.). Cuando se trata de grupos limitados, de un mismo vecindario, el funcionamiento es a través de reuniones periódicas, y tanto el local como el elenco de educadores y educandos pueden ser establos o rotativos; la metodología es de interacción grupal y los materiales didácticos rudimentarios. Para la atención a grupos extendidos se constituye una red de grupos limitados pertenecientes a distintos vecindarios, relacionados entre sí a través de la estructura, los objetivos y ejecución del programa, y se emplean múltiples combinaciones de métodos.

13) Se ha hecho notar que las experiencias de ENF tienden a la burocratización y la temen, y, en consecuencia, se mantienen ambiguas respecto de una serie de aspectos que podrían conducirlos a burocratizarse.

14) En cuanto a los recursos humanos, tema íntimamente ligado a la burocratización, se han planteado los problemas referentes a los mecanismos para la designación del personal directivo y administrativo y del reclutamiento del docente, si son rentados o voluntarios, quien los financia y con qué nivel de salarios, cuál debe ser la estructura organizativa a la que se ajustan, y si se ofrece participación comunitaria, cuál será su nivel de ingerencia en las designaciones. Pero en cuanto a los docentes, en la medida en que su acción está directamente ligada con la comunidad, se abre otro tipo de relaciones con diferentes connotaciones, y se amplían los problemas y los enfoques relativos a la capacitación y calificación, así como las posibilidades referentes a su extracción en relación con la población-meta. Deben considerarse dos perspectivas: si los objetivos del programa son suficientemente importantes para la comunidad o responden a reivindicaciones sentidas, los agentes educativos pueden surgir de ella; y si esta motivación de la comunidad se corresponde con las orientaciones (políticas o religiosas) de la institución que presta el servicio, es probable que se incorporen al personal docente aquellos individuos más próximos a la 'mística' institucional. No existe un docente tipo dentro de la ENF y es difícil

precisar sus características predominantes. No obstante puede concluirse que el tipo de capacitación requerida, las diferencias en el tipo de reclutamiento, el carácter de la recompensa, una alta motivación por la tarea, serían algunas de las notas distintivas respecto de los docentes del SEF.

15) Los programas más recientes incluyen guía para su evaluación y las preocupaciones comunes en ese sentido pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) grado de cumplimiento total o parcial de los objetivos explícitos; b) control de los avances percibidos en relación con los objetivos implícitos y formas de detectarlos; c) metas alcanzadas en relación con el presupuesto de tiempo, de recursos financieros y humanos y su utilización y del grado de influencia de las interferencias y los imprevistos endógenos y exógenos a los programas; d) grado de participación comunitaria, en términos de respuestas de la población-meta en relación con el nivel inicial de expectativas; e) perspectivas de continuación; posibilidades de generalizar las experiencias positivas; alcances e implicaciones de los logros alcanzados; propuestas de nueva programación en función de nuevas necesidades aparecidas o reconocidas durante el desarrollo de cada programa. Estas propuestas de evaluación requieren que los objetivos y metas sean operacionados de la misma manera en el diagnóstico, durante la ejecución de los programas y en su evaluación lo que, aunque parezca obvio, no siempre se produce. Se ha sostenido que los programas de ENF carecen de razón de ser mientras no estén ligados con otros componentes del sistema social; no incluyan incentivos socio-económicos; no entreguen habilidades productivas o conductas que puedan ser transferidas o aplicadas al medio social de los participantes (La Belle, 1976). Pero esta falta de sentido puede deberse a que esas características también las tiene el sistema educativo formal y, en consecuencia, no se justificaría la iniciación de acciones de ENF; o a que sin esos elementos cualquier acción de ENF difícilmente alcance sus objetivos. También se ha sostenido que para que los programas de ENF tengan éxito es básico que tengan un sólido apoyo institucional, procedan a una selección cuidadosa de las comunidades; prevean y consigan la participación de las comunidades y haya una adecuada selección y entrenamiento del personal docente. Cabe preguntarse si el sistema educativo formal no tendría un éxito similar si consiguiera dar cumplimiento a esas condiciones y cuántas de las acciones de ENF tendría sentido continuar si se les exigiera, también, reunir esas condiciones.

En todo caso, la discusión sobre los temas presentados de manera tan general y descriptiva, así como sobre otros que no se han mencionado (cobertura efectiva de las acciones de ENF, costo, etc.), sigue abierta y seguirá abierta mientras no se disponga de evaluaciones adecuadas. Tal vez lo más grave de esta ausencia de evaluaciones no consista en que las distintas instituciones que prestan servicios de ENF las realicen en forma confidencial y para su propio uso, sino en el hecho de que dichas instituciones no evalúan sus propias actividades.

C. Las escuelas radiofónicas de América Latina */

La Asociación Latinoamericana de Escuelas Radiofónicas (ALER) está conformada por Instituciones de educación radiofónica (IER) con sede en 16 países de la región. La primera de ellas fue creada hace 35 años.

Básicamente las IER son asociaciones privadas, sin fines de lucro, basadas en documentos de la Iglesia católica, que se dedican a la educación integral de adultos y a la promoción de estructuras comunitarias de desarrollo en áreas rurales y zonas especialmente desprotegidas, utilizando una integración de medios de comunicación social e interpersonales. Valoran la educación como un medio para el mejoramiento individual y conciben al desarrollo como un aumento en la calidad de vida.

Constituyen una manifestación de la nueva actitud de la Iglesia católica en relación con los grupos sociales más discriminados y más pobres de América Latina. En muchas de sus acciones respecto de esta población la Iglesia actúa como institución autónoma - y frecuentemente contrapuesta - a las orientaciones del sistema de poder dominante, y los vínculos que establece con los grupos marginales a partir de su acción educadora la obligan muchas veces a asumir la defensa de los intereses de dichos grupos. Como el objetivo de la acción evangelizadora ya no es realizable por la mera catequesis, el conjunto de acciones que asumen algunas de las IER se vincula a la atención de las necesidades básicas de la población. Debe señalarse que la disparidad en la orientación de las IER en este plano es muy grande: algunas se limitan a ofrecer formas de alfabetización o un ciclo de educación básica con una técnica diferente a la del SEF, y en ellas las tendencias a la integración de los grupos atendidos al sistema es dominante, prevaleciendo los valores conformistas; para otras, especialmente las vinculadas a los campesinos más pobres y a los grupos indígenas, la acción educativa es sólo un medio para la organización social de esos grupos y, en algunos casos, para impulsarlos al logro de su identidad cultural.

En los documentos de las IER se concreta una enumeración de los objetivos específicos explícitos, que reflejan una visión del hombre como productor económico social y cultural, y se orientan a la satisfacción de las necesidades emanadas de esa condición. Los métodos y acciones de las IER se diferencian en función del énfasis que cada IER asigna a los distintos tipos de necesidades y, por otra parte, las características de su relación con la población-meta han ido variando a través de los años y en relación con los cambios producidos en la Iglesia católica. Las vinculaciones con ésta han beneficiado a las IER por cuanto les han facilitado

*/ Este apartado es una síntesis de un informe especialmente preparado para el Proyecto RLA/79/007, por la consultora María Teresa Sirvent: "Las escuelas radiofónicas de América Latina". La autora fue Directora Técnica Asociada al Proyecto "Análisis de Sistemas de Educación Radiofónica", investigación que abarca la totalidad del universo de las escuelas radiofónicas que componen la Asociación Latinoamericana de Escuelas Radiofónicas, y asume la total responsabilidad por las ideas que vierte en su informe. Este apartado puede reflejar con distintos grados de adecuación y completitud las ideas de la consultora y eso escapa a su responsabilidad.

el acceso al mundo rural y les han permitido subsistir a pesar de los contenidos socio-políticos de algunos de los programas; sin la protección de aquella institución, experiencias semejantes hubieran carecido de factibilidad. Pero esa vinculación establece también limitaciones y puede constreñir su acción.

Las líneas generales de acción consisten en: a) una estrategia de comunicación social, orientada por una concepción de la educación no formal, combinando el uso de varios medios, masivos e inter-personales, entre los que se destaca la radio; y b) un modelo de promoción comunitaria y de inserción en la comunidad basado en el trabajo con organizaciones de base. La población-meta estaría definida como constituida por los adultos pobres residentes en las áreas rurales, especialmente indígenas, con carencias educativas y desatendida por otras instituciones. Se ha estimado que alcanzan a una audiencia de 250.000 personas, organizadas en grupos, más una numerosa audiencia abierta o no controlada (UNESCO-OREALC, "Innovaciones...", 1980).

Existe consenso en partir de la cultura indígena, con matices sobre la valoración de esa cultura, que diferencian marcadamente a las distintas IER: mientras unas se preocupan de la castellanización en vistas a la integración de los indígenas a la cultura y la sociedad global, otras privilegian el uso de la lengua nativa como forma de reconstrucción cultural y recuperación de una identidad que puede llegar a ser entendida como equivalente a una propuesta de nacionalidad propia.

Entre los elementos a que recurren las IER pueden citarse: las transmisiones en lengua nativa; la apertura a los mensajes de los campesinos, que promueven y difunden; el tomar los problemas cotidianos como punto de partida para la acción cultural y educativa; la selección de auxiliares voluntarios y miembros de la comunidad; la acción en terreno.

La acción directa de las IER en terreno implica una inserción en las comunidades campesinas a través de la vinculación, apoyo y promoción de las organizaciones campesinas de base. Las IER perciben a éstas como los mecanismos fundamentales en la articulación de los intereses campesinos y en su formación para una acción colectiva organizada. En esta acción directa en terreno, las IER se vinculan con una variada gama de asociaciones: juntas parroquiales; clubes de madres, de jóvenes; comisiones formadas para problemas inmediatos; organizaciones reivindicativas (sindicatos campesinos o agrarios). Las actividades que se realizan en terreno pueden ser de desarrollo, es decir, destinadas a mejorar la salud, la producción, etc., o a buscar la solución de problemas inmediatos de la comunidad; o reivindicativas, consistentes en acciones para enfrentar situaciones injustas que afectan a los grupos campesinos. Las IER acuden adonde se las llama o donde se demanda su intervención. Se discuten con la comunidad los problemas y necesidades y las alternativas para enfrentarlas (creación de una cooperativa, un proyecto agrícola, alguna forma de capacitación) y se elaboran con la misma comunidad planes a corto, mediano y largo plazo. Tanto en la elaboración de los planes como en su ejecución, se tiende a la decisión conjunta entre las IER y la comunidad. Algunas IER tienen formas de evaluación de sus monitores por las comunidades de base.

Existe entre las IER consenso en fortalecer sistemas de comunicación propios de los sectores populares; lograr su empalme con los sistemas nuevos sin pérdida de identidad cultural; en la potenciación de las organizaciones de base. Hay disenso y diferencias respecto de las tendencias a la integración o apoyo a la

identidad étnica, neutralidad o identificación con las reivindicaciones de la población meta; adopción de la 'educación popular' o la 'pedagogía del oprimido'.

Sus métodos varían en la combinación de lo auditivo, lo visual, lo personal, con varios enfoques sobre la función del monitor y su entrenamiento. La primitiva orientación hacia la audiencia abierta ha variado hacia la realización de acciones en terreno para las cuales la radio actúa de apoyo. De todas maneras, se combina la radio para motivar, la discusión grupal para reflexionar, la cartilla para informar.

En el transcurso del tiempo se han desarrollado varios modelos para la combinación de los medios educativos.

Se ha generalizado entre ellas el uso del método psico-social de Paulo Freire, aunque se registran críticas a su forma de aplicación.

En cuanto a los recursos humanos, tienden a utilizar voluntarios que pertenezcan a la comunidad, con especial intensidad en los programas de alfabetización en situación de bilingüismo.

Las relaciones de las IER con el Estado y el SEF dependen de la legislación del país al respecto. Algunas han suscripto convenios formales con el Estado.

La acción de las IER como mecanismos facilitadores de un cambio en la situación de la población meta depende de factores externos e internos y fundamentalmente de la interrelación de ambos planos.

D. A manera de conclusiones

Los desafíos e interrogantes que enfrenta la ENF no se limitan a constituirse en propuestas para superar los déficits críticos del sistema educativo formal en las zonas rurales sino que, como se ha visto, se le adjudica un papel primordial en las actividades dirigidas a romper con la alienación del educando y la unilateralidad del mensaje educativo, asegurar la retroalimentación de dicho mensaje y la participación de los educandos en su producción, posibilitar la reflexión sobre hechos de la vida y que el grupo determine alternativas colectivas de acción sobre la realidad, lograr la identificación cultural del campesino. (Sirvent, 1980).

En conjunto, esto significa que las acciones de ENF requieren, de una u otra manera, la fijación de metas sociales que exigen atención urgente, ya que sus implicaciones no se reducen sólo a innovar métodos y técnicas. Sin embargo, se ha notado que, en muchos programas, se intenta cambiar el estado interno o la conducta de los individuos, sin atender a las limitaciones materiales y estructurales que impone el sistema social (La Belle, 1976).

Por otra parte, se ha señalado que los argumentos en favor de la ENF son contradictorios. Se parte de que el sistema educativo formal básico no puede alcanzar a toda la población y no es un instrumento adecuado para promover mayor

igualdad social. Acto seguido, se propone que para que la educación básica alcance a todos, hay que crear un nuevo tipo de educación que será inferior a la formal y se concluye que ese nuevo tipo será un instrumento de igualdad social (Solari, 1977).

Tal vez en atención a estas razones, se sugiere que lo que se sabe sólo autoriza a pensar en medidas que: hagan más eficaz al sistema educativo formal, en especial a la enseñanza básica; amplíen la ENF en todos los aspectos en que se muestre más eficaz y económica que el sistema educativo formal; traten de reforzar la importancia de las calificaciones obtenidas fuera de dicho sistema y de desacelerar la carrera de incremento de las exigencias educacionales en términos ocupacionales. Se sostiene que la destrucción del sistema educativo formal en función de argumentos inaplicables a la realidad latinoamericana o falsos razonamientos para crear nuevos sistemas educativos de segunda clase, es una manera más de perpetuar y reforzar las grandes desigualdades sociales (Solari, 1977).

Pero todo esto plantea el problema de si el sistema educativo formal y la ENF deben articularse y cómo. Se ha constatado que la ENF no llega a constituirse como sistema, ni aún cuando es propiciada por el Estado, ya que en estos casos, el sistema formal la atrapa y lo que no se conforma a sus normas, queda afuera (UNESCO, "Consulta...", 1980). También se ha señalado que, de hecho, la política educativa global abarca tanto el sistema educativo formal como a las distintas acciones de ENF que se llevan a cabo (UNESCO, "Consulta...", 1980). Ante esta concepción de las políticas educativas globales, la pregunta acerca de la articulación entre el sistema educativo formal y la ENF merece, por ahora, dos comentarios. En primer término, tal como se la plantea normalmente, sin distinguir distintos aspectos o dimensiones, resulta casi una pregunta sin respuesta posible. En segundo término, en la situación de la mayoría de los países de la región y desde el punto de vista de los interrogantes y desafíos que enfrenta la ENF, la pregunta acerca de la integración o articulación entre el sistema educativo formal y las acciones de ENF no puede juzgarse de manera abstracta y los juicios se fundamentan en ciertos criterios de valor.

El Estado suele considerar a la ENF provista por instituciones privadas como un servicio educativo marginal y, en no pocos casos, como un elemento perturbador del orden social establecido. Otras veces, el mismo Estado entraba las acciones que dice promover. Ante esa circunstancia, los distintos sectores sociales tienen distintas posibilidades de reaccionar y se asiste a una atomización a una marginalización de la educación que conduce a una variedad de formas no escolares, para-escolares o clandestinas. En esas condiciones, la integración de la ENF al sistema educativo formal puede ser juzgada como peligrosa tanto desde el punto de vista del Estado como de aquellas instituciones que desarrollan acciones de ENF. En suma, la articulación o la vinculación entre el sistema educativo formal y la ENF no es sólo un problema educativo, sino que es un problema de política educativa o, lisa y llanamente, político, aunque se piense por parte del Estado o de las instituciones que ofrecen ENF, que todas las formas de educación extra-estatal no van a cambiar las estructuras sociales, por más que se trate de una educación para el cambio (UNESCO, "Consulta...", 1980).

En términos de estrategias puede pensarse, nuevamente, en tres niveles de hipótesis. Bajo una hipótesis máxima, se trataría de integrar el sistema

educativo formal y las acciones explícitamente de ENF en políticas educativas globales, en un contexto de reformas más generales. Se estaría básicamente, dentro del enfoque de atención de las necesidades básicas, tal como se expuso en el apartado primero de este capítulo.

Bajo una hipótesis media, se trataría de que el sistema educativo formal intentara incorporar en sus distintos aspectos, y de manera generalizada, algunos de los resultados provenientes de las experiencias de ENF.

Bajo una hipótesis mínima, se trataría de alentar, profundizar, perfeccionar, generalizar, las acciones de ENF que están teniendo lugar. Pero debe recordarse que éste no es juicio puramente técnico, sino que está teñido de connotaciones valorativas.

VII. EL TRATAMIENTO DE LA EDUCACION Y LA ESCUELA EN LAS AREAS RURALES EN LAS POLITICAS, LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION EDUCATIVAS

A. Introducción

La política, la planificación y la administración son tres dimensiones del proceso de Gobierno que están interrelacionadas, y cada una de las cuales adquiere mayor énfasis o importancia relativa según los diversos momentos de dicho proceso 1/.

Pero en la región, suele existir escasa integración, coordinación y compatibilización de estas tres áreas, atendiendo generalmente cada una de ellas a sus propios intereses y dimensiones: las políticas suelen no reflejarse en los planes, y éstos no son ejecutados por los organismos administrativos responsables de su implementación. Estos rasgos se agudizan y tienen consecuencias más negativas en las áreas rurales, dada la heterogeneidad de situaciones, problemas y requerimientos existentes en estas áreas.

B. Situación en cuanto a políticas sobre educación y escuela rural

Las políticas educativas son opciones que pretenden resolver problemas y que el Estado adopta en el marco de una acción política más amplia, y reflejan la orientación resultante del juego de fuerzas en que se apoya la estructura del poder vigente 2/.

Ante el proceso de expansión educativa verificado en las últimas décadas en el área rural de la región, la reformulación de las políticas educativas debe estar dirigida a incorporar a la escuela a los sectores aún marginados por razones sociales, culturales y geográficas, y posibilitar la permanencia escolar de amplios grupos que el sistema educativo formal tiene dificultad para retener.

En general, las definiciones de las políticas educativas en la región no establecen diferencias entre escuelas de zonas urbanas y rurales, ni entre escuelas de ámbitos rurales tan diversos como se han presentado a lo largo de este trabajo. Se suelen desarrollar criterios uniformes, dirigidos a poblaciones escolares que se suponen homogéneas, partiendo de trasladar a las áreas rurales los modelos vigentes en las urbanas.

En el marco de los estilos de desarrollo prevaecientes, los grupos sociales a los que se dirige la educación básica en las áreas rurales tienen escasas posibilidades de presionar sobre el poder y de ser tenidos en cuenta para el diseño de políticas enderezadas a atender sus problemas específicos.

C. Situación de la planificación de la educación y la escuela de las áreas rurales

El proceso de planificación de la educación

El surgimiento y evolución de la planificación educativa en la región no partió en general de una decisión política previa y fundamentada con el objeto de programar el desarrollo educativo de cada país, sino de una serie de factores de orden nacional e internacional muy diversos pero, en su mayoría externos a las autoridades político-educativas nacionales, entre ellos pueden citarse los referidos al desarrollo de la planificación global, la ideología predominante en la década del '60 respecto del desarrollo, el papel de los organismos financieros y de cooperación técnica internacional, las experiencias de planificación educativa externas a la región, etc.

La orientación economicista y desarrollista predominante en las primeras épocas de la planificación y el fuerte acento tecnocrático que se impuso posteriormente a esas tareas, por lo menos en buen número de países, hizo que las preocupaciones se centraran en la enseñanza media urbana y en la superior, y en las vinculaciones entre la oferta educativa y la demanda de recursos humanos por parte de los sectores productivos. Esto originó un relativo desinterés por el análisis de los problemas y las alternativas respecto de la educación básica, muy especialmente la de las áreas rurales.

Las metodologías de planificación y los procedimientos de trabajo han constituido una reafirmación de la orientación señalada: se ha puesto el acento básicamente en lo económico y administrativo, otorgando menor importancia a los aspectos sociales, culturales y pedagógicos. El proceso de elaboración de los planes ha estado a cargo de oficinas de planeamiento radicadas en los Ministerios de Educación, y asumido por los funcionarios y especialistas de esas oficinas, en la mayoría de los casos con escasa o nula participación tanto de los ejecutores de los planes como de los destinatarios. En la mayoría de los países sólo se han elaborado planes nacionales, sin desagregación en planes regionales, para los que tampoco según áreas rurales y urbanas se dispone habitualmente de estadísticas desagregadas, ni estudios o investigaciones específicas.

En términos generales, la casi totalidad de los planes presenta un mayor desarrollo en cuanto al diagnóstico y a las políticas y estrategias y uno mucho menor en el aspecto que más lo requeriría para asegurar la implementación: la programación. Esta característica se agudiza en lo referente a las áreas rurales, ya que son muy pocos los planes que presentan programas específicos para la educación rural.

La mayoría de los planes plantea la prioridad de la educación y la escuela rural en el marco de objetivos de expansión de la educación básica, de democratización, de igualdad de oportunidades educativas sin discriminación de regiones ni sectores sociales. Sin embargo, en las políticas y estrategias no se formulan precisiones sobre la orientación del esfuerzo a desarrollar para superar problemas concretos del área rural, como las barreras culturales, lingüísticas, de dispersión poblacional, etc. Tampoco, salvo algunas referencias genéricas sobre adaptación de los contenidos de los programas a las necesidades de cada zona, se encuentran estrategias específicas para abordar los problemas de carácter cualitativo.

Se observa que la planificación no ha aportado la visión interdisciplinaria que le es propia y cuya utilidad se acrecienta ante la complejidad de los problemas de la población rural.

Las metas de matrícula, cobertura y graduación, así como las de inversión, se presentan en forma global para la totalidad del país. Como consecuencia de ello, y de otros factores técnicos, la programación suele contener sólo una serie de propuestas algo más detalladas que los objetivos y estrategias, pero que no llegan a constituir verdaderamente programas y proyectos.

La investigación educativa, que debería proveer a la planificación del conocimiento científico y exhaustivo de los problemas educacionales y servir de base de reflexión para la adopción de políticas y estrategias, tiene un muy limitado desarrollo en el conjunto de la región.

Algunos casos nacionales

El análisis detallado de los planes de algunos países muestra una evolución favorable del tratamiento de la educación rural en los últimos años.

En el caso de Brasil, tal vez el más representativo, se han producido cambios sustanciales entre los contenidos del primer plan (período 1972-1974) y el tercero (período 1980-1985). Sólo uno de los 33 proyectos del primero hace referencia a la extensión de la escolarización a zonas rurales 3/. El segundo (período 1975-1979) incluye entre los objetivos la expansión de la educación rural que asegure por lo menos cuatro años de educación fundamental, pero omite las áreas rurales en las metas y estrategias y sólo dos de las Acciones programadas tienen referencia al tema: una sobre adaptación de los procesos educativos a las necesidades y peculiaridades socio-económicas de las distintas regiones rurales y otra sobre la ampliación de la red física y su reordenamiento en zonas rurales 4/.

En cambio, el tercer plan plantea a la educación rural como primera línea programática, con una clara fundamentación sobre la situación en esas áreas, las limitaciones que plantea, por lo que se "impone repensar la política de educación para esas áreas, especialmente en lo que se refiere a los planes curriculares, la descentralización de los programas y la efectiva participación de los usuarios" agregando que "se espera poder ofrecer servicios educativos más convenientes a la estrategia de sobrevivencia de las familias pobres". En el capítulo de política regional señala que "en correspondencia con las prioridades nacionales que establecen la importancia del planeamiento participativo y la necesidad de que las comunidades participen activamente en la formulación y conducción de política se considera muy relevante el enfoque regional del planeamiento sectorial"; luego se establecen estrategias comunes y estrategias específicas para cada una de las cinco grandes regiones definidas para el país 5/.

En el caso de los últimos dos planes elaborados para la Argentina, la evolución no es tan marcada. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 se hacen referencias específicas, tanto en el diagnóstico como en los objetivos y estrategias, a las desigualdades regionales y sociales y a la efectivización de una política de igualdad de oportunidades educativas sin discriminación de regiones ni sectores sociales, con una ampliación de la cobertura del sistema en zonas críticas del interior del país; entre las medidas propuestas

se incluye la creación de establecimientos escolares y de diversas acciones de asistencialidad escolar, entre las que figura el transporte gratuito en áreas rurales; pero las metas no se discriminan por áreas, y ni siquiera por regiones o provincias 6/. El último plan elaborado 7/ muestra en su diagnóstico la desigualdad de oportunidades educativas según diversos indicadores, presentando información por provincias y no por áreas; en el capítulo de Objetivos, políticas y prioridades plantea un fuerte énfasis en cuanto a una real igualdad de oportunidades fundamentalmente en las regiones menos favorecidas, aunque sin hacer referencia específica a lo rural.

En el marco de la Reforma Educativa, el Perú ha desarrollado un sistema de planificación con planes quinquenales, bianuales y anuales, en los que el tratamiento de la educación en áreas rurales se particulariza en los de menor plazo. El Plan de Educación 1971-1975 plantea en el diagnóstico el privilegio de que han gozado los centros urbanos en detrimento de los rurales en materia de programas, servicios, métodos, etc., aunque en el análisis cuantitativo no se discrimina la información por urbano-rural; en los objetivos se propone la aplicación de proyectos especiales en las áreas menos favorecidas para la liberación del campesino y en materia de política educativa se establece la implantación del sistema de nuclearización, la efectiva igualdad de oportunidades sin discriminaciones socioeconómicas, la aplicación de programas especiales en las áreas desfavorecidas particularmente en cuanto a la erradicación del analfabetismo y de educación de adultos y la desconcentración administrativa; mientras que ni en las metas ni en la estrategia para la aplicación de la Reforma Educativa ni en los programas para la conversión del sistema se hacen referencias específicas a las áreas rurales 8/. El Plan Bienal 1973-1974 y el Plan Operativo 1973, en sus objetivos y política afirman los del plan quinquenal sobre democratización, nuclearización y participación de la comunidad; en la estrategia dan prioridad a las zonas menos desarrolladas (áreas rurales, pueblos jóvenes, etc.) en cuanto a la aplicación de la Reforma y la nuclearización, estableciéndose al respecto metas por regiones; en el capítulo de metas también se desagregan por regiones y no por urbano rural, siendo las mismas muy detalladas (de atención, de alfabetización, de escolarización por edades, de ingresantes, de producción y de inversión); en materia de programación pone el énfasis en áreas rurales, zonas de educación bilingüe y pueblos jóvenes. Sin embargo, es de interés señalar que el Programa de Investigaciones del Plan Bienal no considera la realización de estudios sobre problemas de la educación en zonas rurales 9/.

Experiencias en materia de regionalización y microplanificación

La conciencia gradual sobre las limitaciones del proceso de planeamiento ha dado lugar a diversas experiencias tendientes a superarlas, referidas especialmente a la regionalización y complementariamente a la microplanificación, que posibilitan un mayor acercamiento a los problemas y perspectivas de la educación rural.

Las experiencias de planificación regional dentro de los diversos países se ponen en marcha en los primeros años de la década del '70 en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Argentina por medio de equipos interdisciplinarios de especialistas en la mayoría de las provincias; Brasil establece oficinas estatales de planificación en las respectivas Secretarías de estado de educación; Perú desconcentra la planificación a través de Unidades de Planeamiento en cada una de las nueve Direcciones regionales de educación de las que dependen 27 Direcciones

zonales, desarrollando así un sistema de planeamiento muy diversificado, probablemente el mayor de la región; en Venezuela, en el marco de un proceso más amplio de regionalización administrativa, cada Oficina regional de educación cuenta con una Coordinación de Planeamiento.

La microplanificación es un intento de revertir las características predominantes en materia de planeamiento, reseñadas anteriormente, poniendo el énfasis en una zona específica, con relativa homogeneidad y tamaño reducido; plantea la posibilidad, y se puede decir que exige, la participación de la comunidad local y de los miembros del sistema escolar en las tareas de planeamiento. La instalación de Núcleos educativos comunales ha permitido realizar en Perú una tarea relativamente sistemática de microplanificación, mientras que en otros países se ha ensayado sólo a nivel experimental.

En cuanto a los organismos internacionales, la OREALC de UNESCO ha impulsado actividades de microplanificación en varios países, con objetivos de capacitación, en el marco del denominado "Desarrollo integrado de las zonas rurales", y ha preparado un documento de síntesis donde se desarrolla una serie sistemática de notas metodológicas sobre las diversas fases del proceso de microplanificación en áreas rurales que constituye un avance significativo hacia la microplanificación 10 En Centroamérica, en relación con el Programa UNESCO-UNICEF de Necesidades educativas básicas, coordinado por el Proyecto UNESCO RLA/78/100 "Red de sistemas educativos para el desarrollo en Centroamérica y Panamá" 11/ se han llevado a cabo algunas actividades de microplanificación.

Las diferentes experiencias a este respecto, incluyendo la de Perú, permiten afirmar que se trata de una vía que es necesario continuar perfeccionando y explorando, tratando de evitar el trasplante de errores y limitaciones de la planificación a nivel nacional, sobre la que, sin embargo, han influido escasamente

Uno de los instrumentos de la microplanificación es la denominada Carta escolar, que está siendo utilizada por diversos países de la región y posibilita un conocimiento detallado y con perspectiva de futuro de la situación actual, la evolución y los requerimientos educacionales de una determinada zona y permite planear el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y su más equitativa distribución. En razón de que su elaboración exige la consideración de un conjunto de factores pedagógicos, sociales, administrativos, económicos, financieros y políticos, ella se convierte en un ejercicio completo de microplanificación 12/.

A manera de conclusión

Las actividades reseñadas sobre planeamiento regional y microplanificación constituyen solamente experiencias de carácter metodológico, por lo que se hace necesario un replanteo más integral tendiente a superar las limitaciones de la planificación, que debe partir de la conceptualización de su ubicación en el proceso de gobierno y del papel a cumplir en la acción estatal dirigida a las áreas rurales, y específicamente a la educación.

Aunque un cambio de ese tipo requiere de la transformación de los estilos de desarrollo prevalecientes en la región, es posible llevar a cabo un proceso que permita introducir gradualmente factores importantes, aunque parciales, para el mejoramiento de la planificación educativa en relación con las áreas rurales.

D. Situación de la administración de la educación y la escuela en las áreas rurales

Características de la administración de la educación rural

La administración ha desempeñado un papel muy importante en los procesos de expansión de los sistemas educativos. La inestabilidad y falta de continuidad de las decisiones de nivel político y la limitada influencia de la planificación en la adopción de decisiones fueron causa de que en muchas oportunidades los administradores fueran definiendo las políticas en forma casi simultánea con su ejecución. Esto, entre otros factores, explica el carácter inorgánico e improvisado del proceso de evolución de los sistemas educativos que se registra en la región. La mayoría de las decisiones operacionales se van adoptando en forma relativamente puntual y limitada, en función de requerimientos o presiones perentorias, planteados por los propios funcionarios de la administración en vista de sus propios intereses o de los sectores sociales con capacidad de presión. En muchos casos, la administración y sus intereses se han convertido en un objetivo en sí mismos, en vez de constituir un medio para el cumplimiento de los objetivos educacionales fijados.

La composición profesional de la administración difiere de un país a otro, pero puede señalarse que en los cargos técnico-pedagógicos predominan los docentes, llegados por sucesivos ascensos sin capacitación específica para las nuevas tareas; los cargos administrativos son ocupados por agentes provenientes de la misma burocracia, que tampoco han sido capacitados para los sucesivos ascensos. En ambos casos, los ascensos son determinados por la antigüedad o la relación política más que por la actuación técnico profesional. Este perfil varía relativamente en ciertos países que han optado por un modelo 'tecnocrático' de conducción, en los que se recurre con más asiduidad a funcionarios con formación específica.

En la mayor parte de los países se administra conjuntamente la educación urbana y rural, y la mayor parte de los administradores provienen de la primera, desconociendo la problemática específica del medio rural, por lo que aplican indistintamente a todo el sistema los mismos criterios, normas y directivas. La lectura y análisis de las comunicaciones y circulares que se reciben en las escuelas rurales, funcionando en la mayor precariedad, revela el grado de 'ficción' en que se desenvuelve el sistema escolar rural.

Los principales problemas del funcionamiento de la administración de la educación rural son: formalismo (acumulación de reglamentaciones, disposiciones y normas escritas sobre aspectos formales); burocratismo (rígida jerarquización de la autoridad, relaciones impuestas por el poder del cargo ejercido y no por la calificación técnica); rigidez (en estructuras y conductas, que origina conflictos de jurisdicción e inmovilismo, expedienteo, resistencia a las innovaciones); excesiva centralización (concentrada en las capitales, origina una lentitud especialmente perjudicial para las escuelas de las zonas rurales, a la que se suma la incomprensión de sus problemas).

La supervisión de la educación rural

La supervisión, que debiera ser entendida como orientación, cooperación,

ayuda, asistencia para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, es generalmente encarada por la administración como una tarea de control, y de punición. Los supervisores visitan muy irregularmente las escuelas : en primer lugar porque tienen a su cargo un número excesivo de docentes; en segundo lugar, porque se los sobrecarga con las tareas de gestión administrativa, por lo que descuidan las técnicas; que son las esenciales, y actúan en función del formalismo, el burocratismo y la rigidez, verificando el cumplimiento formal de las normas escritas mediante una actitud autoritaria y rígida; en tercer lugar, por falta de formación adecuada, ya que sus ascensos son otorgados también sin la complementación de una capacitación técnica eficaz, aunque en algunos países se cumplen cursos formales para supervisores.

La descentralización de la administración

Se ha observado en varios países la puesta en práctica de experiencias tendientes a superar la centralización y rigidez administrativas. Este proceso ha asumido características y estrategias diferentes, pero en términos generales las principales modalidades adoptadas son las siguientes: a) transferencia de algunos niveles y ramas a unidades administrativas regionales o departamentales dotadas de facultades ejecutivas y que administran fondos provenientes de diferentes fuentes de financiamiento del sector público; b) creación de oficinas seccionales establecidas como organismos especializados, para regionalizar la oferta de servicios educativos, que pueden o no funcionar autónomamente respecto de los ministerios respectivos; c) implantación de la descentralización en una determinada región con carácter de ensayo, para ampliarla luego; d) integración en el marco de una descentralización administrativa general, como consecuencia de una política de regionalización; e) instituida a escala nacional, en algunos casos más acorde con indicadores de desarrollo económico y social y rompiendo el esquema de 'región educativa' 13/.

El proceso de descentralización administrativa se complementa, en algunos países, con el de nuclearización de los servicios educativos.

NOTAS

- 1/ Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I., La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región, UNESCO-CEPAL-PNUD Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, setiembre de 1977.
- 2/ Solari, A., Boeninger, E., Franco, R. y Palma, E. El proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas, ILPES, CEPAL, Santiago, setiembre de 1977.
- 3/ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura Plano Setorial de Educação e Cultura 1972/74, Brasilia, 1971.
- 4/ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura, Secretaria - Geral. II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979), Departamento de Documentação e Divulgação, Brasilia, D.F., 1977.
- 5/ BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Secretaria - Geral III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/1985 MEC/DDD, 1980.
- 6/ ARGENTINA. Presidencia de la Nación, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, República Argentina, 1971.
- 7/ ARGENTINA. Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Area Educación, Versión preliminar, Buenos Aires, julio de 1974
- 8/ PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, Vol. VIII, Plan de Educación (reajustado), Lima s/f.
- 9/ PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. Plan Bienal. Sector Educación 1973-1974. Lima, mayo 1973. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. Ministerio de Educación. Plan Operativo 1973. Lima, Mayo 1973.
- 10/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Notas para una metodología de planificación de la educación para el desarrollo integrado de las zonas rurales, Santiago de Chile, 1978.
- 11/ Programa de Cooperación UNESCO/UNICEF, Necesidades básicas de la población rural del área centroamericana, Informe de actividades, setiembre 1977.
- 12/ Fernández Lamarra, N. R. "Planificación de la educación y su relación con la dinámica de población. Enfoques, metodologías y fuentes de información", en Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1976.
- 13/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Educación para el desarrollo integrado de las zonas rurales de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, julio de 1980.

VIII. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA DISCUSION DE CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE POLITICAS

1. En distintos foros internacionales los gobiernos de la región se han propuesto objetivos educacionales y medidas para lograrlos. Ello ha sucedido en la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe, organizada por la UNESCO, con la cooperación de la CEPAL y de la OEA y celebrada en México del 4 al 13 de diciembre de 1979; en las Sesiones de la Comisión Económica para América Latina celebradas en Quito en 1973, en Chaguaramas en 1975, en Guatemala en 1977 y en La Paz en 1979; en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y celebrada en Roma del 12 al 20 de julio de 1979.

Entre los objetivos establecidos en relación con la educación en general se incluye: alcanzar en 1990 un índice de escolarización en ningún caso inferior al 90%; erradicación del analfabetismo durante el decenio 1990-2000. En relación con la educación en las áreas rurales se han establecido los siguientes objetivos: educación primaria o elemental completa para todos los niños en edad escolar; educación general básica o de nivel secundario medio incompleto en una primera etapa, y educación general media completa en una etapa ulterior; alfabetización de jóvenes y adultos.

Las medidas para lograr tales objetivos son múltiples y contemplan los diversos determinantes sociales y más específicamente educativos que inciden en la situación educacional existente en las áreas rurales de la región.

2. En los mismos foros, los gobiernos de la región han definido los valores que guían la prosecución de esos objetivos y, entre ellos, pueden citarse: la justicia social; la homogeneidad social; la distribución equitativa de los frutos del desarrollo; la participación activa de los sectores sociales; el completo desarrollo de las potencialidades humanas; la democratización de la educación; una población informada, culta, eficiente, productiva y solidaria; el fortalecimiento de la conciencia, la participación, la solidaridad, la capacidad de organización, principalmente entre los grupos menos favorecidos.

Esta toma de posición axiológica es importante porque los juicios sobre muchos fenómenos educativos se basan en criterios de valor. Las reflexiones que siguen, en líneas generales, concuerdan con los objetivos propuestos y comparten el conjunto de valores definidos. En consecuencia, el problema central no consiste en qué lograr ni en para qué lograrlo, sino en cómo hacer para dar cumplimiento a los objetivos.

Podría pensarse que el problema de cómo lograr ciertos objetivos sobre los que hay consenso, con un marco de valores más o menos explícito, es secundario. Sin embargo, no parece ser así, ya que los países de la región se fijaron hace bastante tiempo dichos objetivos y, aunque se reconoce que ha habido logros importantes en la expansión cuantitativa de los sistemas y en el mejoramiento de los contenidos y de los procesos educativos, se observa que subsisten graves carencias tales como baja escolarización, analfabetismo, alta tasa de deserción

en los primeros años de escolaridad, sistemas y contenidos de enseñanza muy a menudo inadecuados para la población; desajustes entre educación y trabajo; deficiente organización y administración de los sistemas educativos, caracterizados aún por una fuerte centralización en los aspectos normativos y funcionales. (Conferencia, 1980). Si estos logros y deficiencias han sido señalados en términos generales, son más notorios en las áreas rurales.

3. Dentro del marco general antes expuesto pueden considerarse los aspectos más propiamente educativos de las alternativas de acción: su enfoque general; la especificidad del problema educativo en las áreas rurales; el papel de la educación no formal; las características de la población atendida.

a. De alguna manera, las alternativas que se propongan se enmarcarán dentro de los enfoques centrados en la pobreza, en las necesidades básicas o en alguna de sus versiones eclécticas, reseñados en el capítulo cuarto. Esto no significa que las alternativas deban ser valorizadas o desvalorizadas porque se enmarcan en uno u otro enfoque. Hay condiciones de posibilidad y, dentro de ellas, puede ser tan ineficaz proponer alternativas dentro del marco de las necesidades básicas cuando el contexto presenta pocas probabilidades para que puedan desarrollarse acciones que vayan más allá del enfoque centrado en la pobreza, como a la inversa. Además, no debe desecharse la posibilidad de que en un mismo país, en ciertas regiones sea posible avanzar dentro de un enfoque de necesidades básicas, mientras que en otras sólo sea posible avanzar mediante un enfoque centrado en la pobreza.

b. Asimismo, las alternativas que se propongan tenderán a poner énfasis o en la situación crítica de la educación en general o en la situación crítica que enfrenta la educación al tener que incorporar a un público que no había sido tenido en cuenta.

Algunas de las propuestas de alternativas educativas de carácter más general, no sólo no distinguen entre ambas crisis sino que no parecen ser específicas de lo rural. Ello sucede cuando se propone, por ejemplo: una relación pedagógica diferente que implique intereducación, ruptura de la noción de espacio educativo como espacio separado y gradual; una educación que tome en consideración el medio, partiendo de su efecto educativo; el cambio de una actitud de dependencia y conformismo a una actitud crítica y participante; una educación que sirva para complementar y perfeccionar la concepción del mundo que tiene la comunidad y que parta de los postulados de ser activa, situada, integrada y que conduzca a la acción; una educación personalizada; una educación integrada a las actividades productivas y que contribuya al aumento de la producción y de la productividad.

Estas propuestas, que se formulan desde el punto de vista de lo que debiera ser la educación, a veces son calificadas como inútiles o utópicas, pero no puede dejar de reconocerse que tienen el doble papel de mostrar claramente la distancia entre la realidad y el deber ser y, por lo tanto, de despertar inquietudes para reducir esa distancia. De todos modos, sería conveniente avanzar más allá de la reiteración de lo deseable y empezar a enfrentar seriamente el problema de cómo operacionalizar esas propuestas para el medio rural, de una manera más realista.

Esto puede verse en relación con propuestas dirigidas a aspectos parciales del fenómeno educativo en las áreas rurales.

Con respecto al sistema educativo formal se propone que éste debiera tener una estructura flexible, ágil y adaptable a las necesidades cambiantes, ya que una estructura de esa naturaleza le permitiría a la vez ser más eficiente y más equitativo. Pero no se realizan propuestas concretas que tengan en cuenta la inercia de los sistemas educativos y el hecho de que ellos manifiestan la asignación de recursos a las zonas rurales, resultante de la pugna política a nivel nacional. Puede ser que para acciones de duración relativamente breve (campañas de alfabetización) sea conveniente pensar en estructuras flexibles, ágiles, adaptables, paralelas al sistema educativo formal y que montar estructuras semejantes sea factible. Pero la situación es totalmente diferente si se piensa en la reestructuración completa del sistema educativo formal. En este caso, rigen otros plazos y otros condicionamientos para crear sistemas educativos formales alternativos que tengan estructuras flexibles, provisión de normas y materiales culturales de orientación y que logren desarrollar una pedagogía a partir de la experiencia del medio.

Algo similar sucede con el rol docente. Se propone que éste debe ser determinado por la realidad para que el maestro se convierta en agente del desarrollo económico, cultural, social y político rural. Además, se propone que los docentes estén capacitados para mantener una nueva relación pedagógica, participar en acciones educativas interdisciplinarias, organizar una experiencia de promoción de la comunidad. El ideal de un docente que tenga el profesionalismo suficiente como para realizar una pedagogía del medio y adaptada al medio y, al mismo tiempo, actuando interdisciplinariamente, sea un animador de la comunidad, parece bastante alejado de las posibilidades actuales de la región y, en particular si se consideran las características de la formación de los docentes. Sin embargo, ninguna alternativa de políticas para la transformación de la educación y la escuela en las áreas rurales, puede pensarse sin tener en cuenta a quienes van a realizar las prácticas pedagógicas, sean éstos docentes profesionales, promotores, animadores o facilitadores.

Podrían seguirse analizando distintos aspectos específicos del fenómeno educativo y considerando las distintas propuestas y su factibilidad, pero lo planteado parece suficiente para apoyar la tesis de que es imperioso empezar a pensar de manera imaginativa e innovadora, la forma de operacionalizar tales propuestas.

La propuesta de la nuclearización, a pesar de que no implica costos adicionales muy altos, de que puede ser puesta en práctica casi inmediatamente y de que posee una serie de ventajosas posibilidades, no ha sido adoptada de manera oficial y generalizada en las zonas rurales de la región.

c. Se sostiene que para jerarquizar a la escuela rural se ha querido hacer una escuela única nacional y un maestro único nacional, desconociendo los subregionalismos y las subculturas, con lo que se ha terminado deteriorando aún más a la escuela de las áreas rurales. Ante este diagnóstico, se propone que la única solución es una dinámica de cambio permanente, estructurada sobre dos ejes principales: el abandono de los modelos urbanos, inadecuados para el área rural; la descentralización técnica y administrativa.

Esta propuesta remite a los dilemas entre educación básica común nacional y educación básica diferenciada, por un lado y, por el otro, organización centralizada y organización descentralizada. Suele suceder que ambas líneas dilemáticas se consideren separadamente o que se tomen en cuenta sólo sus extremos: a) educación básica común nacional con organización administrativa y técnica centralizada, con lo que se estaría en el caso de los sistemas educativos tradicionales, predominantes en la región; b) educación básica diferenciada con organización administrativa y técnica diferenciada. Pero hay posibilidades intermedias (educación básica común con descentralización administrativa y técnica; educación básica diferencial con centralización normativo-técnica pero no administrativa, etc.) que no parecen haber sido experimentadas en la región.

d. Dada la diversidad que presenta el campo de la educación no formal, es poco lo que puede agregarse aquí a las conclusiones que se adelantaron en el capítulo correspondiente. En algunas propuestas de integración y articulación del sistema educativo formal con la educación no formal pareciera detectarse el supuesto de que ésta se aproxima más a una 'nueva educación' definida de acuerdo a lo que debiera ser la educación, por lo que el sistema educativo formal se enriquecería con dicha integración y articulación. El supuesto y su consecuencia no parecieran ser ciertos en todos los casos y, en aquellos casos en que lo fueran, se vuelve al problema de la factibilidad de transformación del sistema educativo formal.

e. Cuando el tiempo y el espacio social son cambiantes, es poco probable que emerja un arquetipo definido del hombre que se quiere lograr y, por lo tanto, también es difícil que las distintas categorías de actores envueltos en el fenómeno educativo puedan definir qué esperan dar y recibir en él. Además, en la medida en que la expansión de los distintos mercados plantea subliminalmente condiciones de competitividad individual, en que se participa en esos mercados y en que surge o se refuerza la creencia en que la posesión de mayor educación coloca en mejores condiciones para participar en esos mercados, quedan fuera de discusión y ni siquiera se hacen conscientes en la población demandante: la competencia misma, la necesidad educativa y la selección social que se está procesando.

Por otra parte, la organización de la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales, sigue siendo responsabilidad de las unidades familiares, que demandan educación como un recurso en el proceso de redefinición de sus estrategias y condicionan a sus hijos en lo que respecta al acceso y permanencia en el sistema educativo formal, demanda que les implica un costo económico y personal relativamente alto, dadas sus condiciones de vida.

En esas circunstancias, las propuestas educativas deben intentar dar una respuesta en lo que respecta a las características que tiene la población rural que accede a ella y a aquellas que obtienen a través de su pasaje por la escuela y cuál es el tipo de hombre y de sociedad que se están generando.

4. A lo largo de este trabajo se fueron presentando diversas hipótesis en relación con las propuestas de alternativas de acciones para la transformación de la educación y la escuela en las áreas rurales. Es conveniente retomarlas aunque sea de manera sucinta.

Bajo la hipótesis máxima, se trataría de cambiar la estructura política, administrativa y organizativa del sistema educativo formal dentro de un contexto de reformas sociales más amplias y profundas; la definición del rol docente y de su papel en el cambio social y local; la organización social de la reproducción generacional y del mantenimiento cotidiano de los agentes sociales o de variar sustancialmente las condiciones de vida de las unidades familiares y sus estrategias; las condiciones de todos y cada uno de los elementos que definen el espacio en que se producen las prácticas pedagógicas; la integración del sistema educativo formal y la educación no formal en políticas educativas globales que incluyeran también los efectos educativos de los medios de comunicación social.

Bajo la hipótesis media, se trataría de producir reformas en la estructura política, organizativa y administrativa del sistema educativo formal, desde dicho sistema y hacia algún aspecto de él; en la definición del rol docente dentro del sistema educativo formal y su papel en el cambio del mismo; en las condiciones de vida de la familia y, en especial, en el aprestamiento escolar de los niños y la vulnerabilidad educativa; en la relación entre el docente y el alumno incluyendo, en lo posible, alguna forma que aproximara a una pedagogía del medio; en la incorporación de aportes de la educación no formal al sistema educativo formal.

Bajo la hipótesis mínima se trataría, en resumen, de alentar todas aquellas acciones que, con miras a los objetivos expuestos al comienzo de este capítulo y orientadas por los valores allí consignados, tuvieran lugar desde la base del sistema, o desde fuera de él o desde ambas fuentes conjuntamente.

Claramente, la hipótesis máxima se ubica en un enfoque de necesidades básicas, mientras que las hipótesis media y mínima se enmarcan en un enfoque de pobreza o en alguno de los enfoques eclécticos, pero pueden generar las condiciones de posibilidad para cambios más profundos.

La hipótesis máxima sólo parece ser pensable en el marco de reformas sociales más amplias y profundas y exige una visión del sistema educativo formal que no se limite a las zonas rurales, sino que considere el conjunto de dicho sistema a nivel nacional. Esto no implica ni la necesidad ni la posibilidad de atacar simultáneamente todos sus aspectos, ya que puede ponerse en práctica una estrategia que, mientras deja intacto el sistema educativo formal, simultánea y paralelamente, comience a desarrollar las nuevas concepciones y estructuras educativas.

Por el contrario, en el caso de la hipótesis media, habría que pensar en la posibilidad de actuar discriminatoriamente en favor de la enseñanza básica primaria en las zonas rurales. En caso contrario la ampliación del modelo tradicional de educación puede provocar, sin proponérselo, el mantenimiento de las distancias entre los distintos grupos sociales, la exclusión educativa de algunos grupos y la creación de nuevas formas elitarias. Por otra parte, la ampliación indiscriminada de la oferta educativa para la población escolar, sólo puede ser aprovechada por quienes tienen capacidad de ingresar y continuar en el sistema educativo. Ambas situaciones redundarían en perjuicio de la escuela y la educación en las zonas rurales.

5. En las propuestas de alternativas de políticas hay un aspecto que normalmente merece escasa consideración. Se trata del grado de manipulabilidad de los distintos aspectos o, si se prefiere, de las distintas variables involucradas. La modificación de las 'variables' requiere distintos tipos de poder social y, además, tiene distinto tiempo. Es posible que algunos aspectos educativos se puedan manipular con relativa facilidad, dependiendo del poder relativo de los actores afectados y de la posibilidad de controlar el cumplimiento de los mandatos emitidos (asignaciones presupuestarias, reordenamientos burocráticos, etc.). En cambio, otros aspectos no son tan fácilmente manipulables porque consisten en conductas, valores, ideologías enraizadas en la vida cotidiana de la población, instituciones que tienen su propia inercia (la formación de los docentes, las aspiraciones que se manifiestan como demanda educativa, la distancia a la cultura escolar, las estrategias familiares).

Si se reducen las políticas educativas a aquéllas que se limitan al sistema educativo formal y a lo que se puede hacer desde él, el diferente grado de manipulabilidad de los distintos aspectos del fenómeno educativo puede disminuir su rango de variación, pero no su significado.

6. Por cierto, todo este trabajo y estos lineamientos generales para propuestas de acción hubieran tenido un carácter muy diferente si hubiera un mayor caudal de investigaciones, lo que equivale a decir, de conocimientos sobre lo que sucede con la educación en las áreas rurales de la región. Se ha observado que en algunos países ha habido un aumento de la producción de investigaciones, pero que la mayoría de ellas son de carácter descriptivo, se circunscriben al sistema educativo formal y que, al vertirse en informes mimeografiados o mecanografiados, tienen una difusión limitadísima (Toro y Lombana, 1978). A ello debe agregarse la ya mencionada escasez de investigaciones y evaluaciones de las acciones de educación no formal.

De acuerdo al enfoque central de este trabajo y sin entrar a señalar características y temas específicos, la propuesta se orienta a sugerir investigaciones sobre la satisfacción de las necesidades educativas en las áreas rurales o que puedan ser recuperadas dentro de ese enfoque.

7
A
2
3

1
2

3

4
5
6
7

