

Informes Finales

4



DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

SINTESIS GENERAL

VOLUMEN 2



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

**Proyecto
Desarrollo y Educación en
América Latina y el Caribe**



DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA

Volumen 2
El sistema educativo
y la situación de la educación básica

Borrador para
Críticas y
Comentarios
Distr.
RESTRINGIDA

Informes finales/4
Vol. 2
Noviembre 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

811003

No autorizada su reproducción parcial o total

DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

Volumen 1 - La estructura social y sus relaciones con la educación

- Parte I Principales líneas de cambio estructural en América Latina a partir de 1950
- Parte II Educación, clases sociales y estratificación socio-ocupacional en América Latina
- Parte III La relación entre la educación y el empleo

Volumen 2 - El sistema educativo y la situación de la educación básica

- Parte IV Descripción de las principales tendencias del sistema educativo entre 1950 y 1980
- Parte V Caracterización de la estructura del sistema educativo latinoamericano
- Parte VI La situación de la educación en la sociedad rural

Volumen 3 - Educación media y superior

- Parte VII El desarrollo de la educación media
- Parte VIII El desarrollo de la educación superior

Volumen 4 - Las respuestas a los problemas y bases para políticas

- Parte IX Las respuestas a los problemas de los sistemas educacionales
- Parte X La situación de la educación en el proceso de desarrollo de América Latina
- Parte XI Bases para políticas

INDICE

	<u>Página</u>
PARTE IV. DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO ENTRE 1950 y 1980	
A. El analfabetismo.	IV. 1
1. El analfabetismo de la población adulta	IV. 1
2. El analfabetismo en la población de 15 a 24 años	IV. 7
B. Los principales cambios cuantitativos	IV. 12
1. La población a atender o demanda potencial global.	IV. 12
2. La población en edad de escolarización básica y la matrícula de ese nivel	IV. 16
3. La situación educativa de la población de doce años en 1970	IV. 25
4. La situación educativa de la población de quince años en 1970	IV. 29
5. La población en edad de escolarización media y la matrícula de ese nivel	IV. 38
6. La población en edad de escolarización universitaria y la matrícula de ese nivel.	IV. 45
7. La evolución conjunta de la tasa bruta de escolarización en los tres niveles del sistema educativo	IV. 53
PARTE V. CARACTERIZACION DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO LATINOAMERICANO	
A. Los antecedentes históricos	V. 1
1. El proyecto educativo del modelo de crecimiento hacia afuera	V. 1
2. El comportamiento de los sectores medios	V. 5
B. El desarrollo desigual del sistema	V. 6
1. Exclusión de las grandes masas de la escolarización básica y simultáneo desarrollo de los niveles medios y superiores	V. 6
2. Demanda social y asignación educativa según área y grupos sociales.	V. 9
3. El papel de las clases medias en la estructuración de los sistemas educativos	V. 11
4. La segmentación del sistema educativo.	V. 13
C. La inadecuación institucional y pedagógica de la educación básica.	V. 14
1. La vigencia del sistema educativo tradicional en América Latina	V. 14
2. Los grupos sociales recientemente incorporados al sistema educativo.	V. 17

	<u>Página</u>
3. El problema de la organización escolar	V. 21
4. El problema del aprendizaje de la lecto-escritura	V. 24
5. El problema de los docentes	V. 26
D. El sistema educativo formal como organización	V. 32
1. Problemas relevantes	V. 32
2. Principales características de la administración educativa	V. 35
3. Aspectos técnicos de la administración de la educación	V. 39
4. La supervisión y la participación de los educadores en los procesos técnicos.	V. 41

PARTE VI. LA SITUACION DE LA EDUCACION EN LA SOCIEDAD RURAL

A. El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en las áreas rurales. Su perfil educativo.	VI. 1
B. Los cambios registrados en la sociedad rural y sus repercusiones en la cultura y en la educación	VI. 13
C. Características de la oferta educativa en las zonas rurales	VI. 19
D. Los recursos humanos	VI. 28
E. Las condiciones que se derivan de los asentamientos poblacionales y de las estrategias familiares de los sectores rurales más desfavorecidos	VI. 38
F. El proceso pedagógico tal como transcurre en la realidad.	VI. 53
G. La situación educativa de los jóvenes de 15 a 24 años, residentes en las zonas rurales, alrededor de 1970.	VI. 59
H. Utilidad y significado de la educación formal en las zonas rurales	VI. 62

PARTE IV
DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS
DEL SISTEMA EDUCATIVO ENTRE 1950 Y 1980

SECRET AND CONFIDENTIAL INFORMATION
OF THE NATIONAL DEFENSE AGENCY

En esta parte se consideran dos temas: a) el analfabetismo; b) los principales cambios cuantitativos registrados en los sistemas educativos de la región.

La reducción de la tasa de analfabetismo es uno de los objetivos básicos de los sistemas educativos de la región. Dicha tasa es uno de los resultados de la operación de esos sistemas y, al mismo tiempo, uno de los factores que la condicionan.

Los cambios cuantitativos registrados en los sistemas educativos de la región proveen la información básica para el análisis de la forma en que han evolucionado. En esta parte se expondrán sólo los aspectos cuantitativos relativos a la población demandante y la forma en que esa población ha sido atendida (matrícula, tasa bruta de escolaridad) en los tres niveles educacionales. La forma en que ha funcionado cada nivel y los resultados que han obtenido se consideran en las partes correspondientes de este Informe.

A. El analfabetismo

1. El analfabetismo de la población adulta 1/

Durante el período 1950-1970, la región ha experimentado un lento y regular descenso de las tasas globales de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad.

Este descenso lento y regular no refleja adecuadamente los esfuerzos más recientes de alfabetización que se han hecho en muchos países de la región, debido a la gran inercia de los grupos de población de mayor edad, cuya situación no ha cambiado y tiende a neutralizar las transformaciones registradas en las generaciones más jóvenes.

Si se ordenan los países según sus tasas globales de analfabetismo para 1950, 1960 y 1970 (cuadro IV.1) es posible hacer varias observaciones.

En primer término, el descenso del analfabetismo ha seguido una pauta homogénea en los dos decenios considerados. Si bien se ha reducido la amplitud de la variación entre los dos países ubicados en los extremos de la distribución (54% en 1950; 53,4% en 1960; 44,8% en 1970), se mantiene la desigualdad de la distribución, el orden de los países prácticamente no se altera (salvo los casos de Ecuador y República Dominicana en 1960) y no se registra ninguna ruptura importante.

Cuadro IV.1. América Latina: Tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más, en dieciocho países de la región, 1950, 1960 y 1970

País	Grupo	Tramo	1950	1960		1970	
				Censo	OMUECE	Censo	OMUECE
Argentina	I	Menos de 30%	14,0	8,6	7,7	7,4	7,1
Uruguay			-	9,5	8,9	6,1	-
Chile			20,0	16,4	15,2	11,7	10,7
Costa Rica			21,0	15,6	14,4	11,6	10,4
Panamá	II	Entre 30 y 50%	30,0	23,3	25,0	20,6	20,7
Paraguay			34,0	25,4	24,4	19,8	-
Colombia			38,0	27,1	26,6	19,1	-
México			43,0	34,6	33,0	25,8	23,8
Ecuador			44,0	32,5	30,6	-	-
Brasil	III	Entre 50 y 60%	51,0	39,4	39,0	33,6	-
Perú			-	38,9	39,9	27,2	25,2
R.Dominicana			57,0	35,5	34,1	32,8	32,2
El Salvador	IV	60% y más	61,0	51,0	52,9	43,1	40,5
Honduras			65,0	55,0	53,8	-	38,7
Guatemala			71,0	62,0	61,1	53,8	51,9
Jamaica a/			25,6	-	18,1	-	-
Guyana a/			24,0	-	12,9	-	-
Trinidad y Tobago a/			26,1	-	11,3	-	-

Fuente: Carlos Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1978, Cuadro 1, pág. 8.

a/ A efectos comparativos se introducen tres nuevos Estados con procesos coloniales netamente diferenciados que tienen tasas de alfabetización equiparables a las de los países más avanzados.

En segundo lugar, en el primer período se presenta un descenso importante en la tasa global de analfabetismo de los países de los Grupos I, III y IV. En el segundo período la reducción de dicha tasa se hace menos marcada. Las alteraciones más importantes se producen en los países del Grupo I (que apenas superan una tasa del 10%) y del Grupo IV (que continúan disminuyendo la tasa en un 10% cada diez años).

Si se considera la situación de los países ubicados en los distintos grupos, se observan comportamientos contrastantes según el nivel de alfabetización alcanzado al comienzo del período. En efecto, los países que en ese entonces tenían tasas relativamente bajas de analfabetismo (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay), parecen haber alcanzado cierto límite en sus posibilidades de reducir aún más dichas tasas, aunque Costa Rica y Chile han podido reducirlas en casi un 5% en cada decenio.

Los países del Grupo IV, que en 1950 tenían las tasas más altas de analfabetismo, las han reducido al ritmo de una tasa acumulativa media anual de aproximadamente el 1%. Si se mantuviera esta tendencia, estos países tardarían más de cuarenta años en aproximarse a las tasas de analfabetismo que tenían en 1970 los países del Grupo I. Posiblemente la situación más grave sea la de Guatemala, dado su alto porcentaje de población indígena.

Los países de los Grupos II y III tienen un comportamiento bastante heterogéneo. Brasil apenas reduce su tasa de analfabetismo entre 1960 y 1970. Perú, que en 1960 tenía una tasa similar a la de Brasil, la reduce en casi un tercio. México, que tenía una tasa global de analfabetismo del 43% en 1950 la reduce a casi la mitad (24%) para 1970, o sea en un 10% para cada uno de los decenios considerados. Paraguay consigue una disminución similar entre 1950 y 1960, pero entre este último año y 1970, la disminución es del 5%. En la República Dominicana, que registra un descenso espectacular de su tasa de analfabetismo entre 1950 y 1960 (más del 20%), después de este año casi se detiene el proceso de disminución de esa tasa.

La reducción de la tasa de analfabetismo está estrechamente relacionada con la expansión de la escolarización básica y es sabido que este nivel educativo depende casi totalmente de la acción estatal. Es conveniente retener este hecho, que introduce la dimensión política en los análisis, dado que muchas veces se ha sugerido que la tasa de analfabetismo sería una suerte de consecuencia directa de ciertas tendencias naturales del sistema educativo o de cambios o rupturas importantes en otras esferas de la estructura económica o social.

Así, en ocasiones se ha relacionado la tasa global de analfabetismo con el grado de urbanización. Si se considera el proceso de urbanización tomando en cuenta no sólo el porcentaje de población que vive en zonas urbanas sino también la antigüedad del proceso, se detecta que, salvo en los casos extremos de la distribución, la asociación entre proceso de urbanización y tasa global de analfabetismo no es lineal. En efecto, los países de urbanización relativamente alta y antigua (Argentina, Chile, Uruguay), presentan bajas tasas globales de analfabetismo. En el otro extremo, los países con baja urbanización (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras), presentan altas tasas globales de analfabetismo. Pero entre estas dos situaciones extremas se registra una serie de desviaciones a esa asociación, siendo las más notorias

la de Venezuela (país de urbanización relativamente antigua y alta, que registra alto analfabetismo) y las de Costa Rica y Paraguay (países con urbanización baja o reciente, que tienen bajas tasas globales de analfabetismo) (cuadro IV.2). Tampoco puede discernirse una relación clara entre el ritmo del proceso de urbanización y el ritmo de descenso de la tasa global de analfabetismo.

Al poner de relieve esta situación no se pretende negar la existencia de relación entre la urbanización, la tasa global de analfabetismo y su ritmo de disminución, sino sólo hacer presente que no se trata de una relación mecánica, que no se concreta si no están presentes, además, otros elementos.

Cuando se desagrega la tasa global de analfabetismo según área de residencia (cuadro IV.3) se hacen evidentes las grandes diferencias entre las tasas de las zonas rurales y de las urbanas y las diversas situaciones que se registran en los países. El intervalo de variación en las tasas globales de analfabetismo urbano era del 35,7% en 1950; del 29,2% en 1960 y del 26,0% en 1970. Puede decirse que se trata de una variación menor que la de las tasas nacionales, y en disminución. Por su parte, el intervalo de variación en las tasas globales de analfabetismo rural era del 58,3% en 1950; del 61,4% en 1960 y del 60,5% en 1970. Puede concluirse que la situación del sector rural sería responsables de las grandes diferencias existentes entre los países de la región.

La heterogeneidad de situaciones nacionales puede analizarse recurriendo a un agrupamiento de países:

- a. Países con alta homogeneidad: Estos países presentan una baja tasa global de analfabetismo y escasas diferencias entre zonas urbanas y rurales: Argentina, Uruguay y Costa Rica;
- b. Países discontinuos con analfabetismo bajo: En este grupo se encuentra Chile, país con baja tasa global de analfabetismo y con diferencia relativamente alta entre zonas.
- c. Países discontinuos con elevado analfabetismo: Se trata de los países del Grupo IV. Como tienen altas tasas globales de analfabetismo urbano y rural, las diferencias entre zonas son altas, aunque no tan extremas como en otros casos.
- d. Países con crecimiento desigual de la alfabetización: En estos países, la tasa de analfabetismo se ha reducido de manera sustancial en las zonas urbanas, de modo que el analfabetismo rural llega a ser entre nueve y diez veces mayor que el urbano. Es el caso de Perú y Panamá.
- e. Los restantes países, que presentan diferencias menores entre sus zonas urbanas y rurales. Las tasas globales de analfabetismo de éstas son entre dos y tres veces mayores que aquellas de las zonas urbanas.

Por otro lado, alguna información sugiere que entre las divisiones administrativas de los países se encuentran diferencias entre el analfabetismo de las zonas rurales y de las urbanas aún mayores que las que se registran

Cuadro IV.2. América Latina: Proceso de urbanización y analfabetismo, para 18 países de la región. 1950 a 1970

Porcentaje de población rural en 1970	Alcance porcentajes de población rural en 1970	Países y porcentaje de población rural en 1970	Grupo Educativo en 1970	Porcentaje analfabetismo 1960				Porcentaje analfabetismo 1970				Diferencia porcentaje standard según zonas 1960-1970				Diferencia porcentaje standard entre zonas								Diferencia porcentaje standard por zonas entre 1960/1970			
				Total		Rural		Total		Rural		Total		Rural		1 9 6 0				1 9 7 0							
				Capital	Resto Urbano	Capital	Resto Urbano	Capital	Resto Urbano	Capital	Resto Urbano	Capital/Resto Urbano	Capital/Rural	Resto Urbano/Rural	Urbano/Rural	Capital/Resto Urbano	Capital/Rural	Resto Urbano/Rural	Urbano/Rural	Capital/Resto Urbano	Capital/Rural	Resto Urbano/Rural	Urbano/Rural	Capital/Resto Urbano	Capital/Rural	Resto Urbano/Rural	
				(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	
Inferior al 50%	Antes 1950	Argentina (35,2)	I	7,7	...	...	7,4	3,1	10,1	-4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Durante '50	Uruguay (29,9)	I	9,5	5,1	7,8	17,0	5,7	2,6	...	...	-50	-65	...	...	42	108	74	...	...	...	...	...	...	...
	Durante '60	Venezuela (44,3)	III	34,8 ^{a/}	...	...	23,0	7,6	15,6	49,1	-41	...	...	...	...	...	...	69	146	104	...	...	...	...	...
		Chile (45,4)	I	15,2	6,3	9,6	29,6	11,6	5,1	7,3	25,8	-27	-21	-27	-14	41	130	102	...	35	134	112	...	-16	+2	+9	
Del 50% al 79%	Antes 1950	Colombia (57,0)	II	26,6	9,4	15,5	40,6	19,3	8,9	12,3	34,6	-32	-5	-23	-16	49	106	89	...	32	118	95	...	-42	+10	+6	
		México (59,5)	III	33,0	12,0	22,6	46,6	25,9	10,3	...	...	-24	15	...	...	61	118	69	...	...	...	...	...	...	...	...
		Brasil (60,7)	III	39,0	...	...	...	32,9	19,6	52,1	-17	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	91	...	...
		Franca (61,2)	II	25,0	4,2	8,7	40,4	21,7	4,4	6,3	38,1	-14	-5	-32	-6	70	162	129	...	35	159	143	...	-65	-2	+10	
		Costa Rica (67,7)	I	14,4	4,8	6,6	19,8	11,8	4,0	5,1	17,5	-20	-18	-26	-12	32	122	100	...	24	126	110	...	-26	+3	+9	
	Durante '50	Ecuador (67,1)	II	30,6	7,9	13,9	42,1	26,1	8,8	14,2	41,2	-16	+11	+28	-2	55	137	101	...	47	130	97	...	-16	-5	-3	
		Paraguay (67,5)	II	37,8	10,2	27,6	5,4	12,7	51,6	-31	-61
		Bolivia (76,7)	III	61,0 ^{a/}	37,3	15,7	18,5	53,0	-48
		República Dominicana (72,4)	III	34,1	...	21,6	36,9	32,7	13,7	18,1	43,1	-4	+15
		Nicaragua (75,4)	IV	50,2 ^{a/}	42,4	12,7	19,3	65,3	-17
Durante '60	Paraguay (79,1)	I	24,4	9,6	19,9	31,0	19,6	7,4	11,3	25,3	-22	-26	-55	-20	70	105	44	...	42	109	76	...	-50	+4	+55		
	El Salvador (81,6)	IV	52,9	17,4	33,0	68,6	43,2	12,0	22,1	59,3	-20	-37	-40	-14	62	86	69	...	59	133	91	...	-4	+43	+28		
Guatemala (82,3)		IV	61,1	17,2	44,8	76,2	53,9	14,3	28,6	68,7	-12	-18	-44	-10	89	119	52	...	67	131	83	...	-29	+10	+46		
Honduras (84,6)		IV	53,8	20,6	22,1	60,7	41,6	18,5	...	...	-26	-11	...	...	7	99	93	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: UNESCO, CEPAL, PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice Estadístico. Bibliografía. Informes Finales 1. Buenos Aires, 1981. cuadro 43, pág. 25.

Cuadro IV. 3. América Latina. Tasas de Analfabetismo en la población de 15 años y más, por sexo y zona urbana y rural, 1950, 1960 y 1970. Para 18 países.

Tasas de analfabetismo 15 y más	Urbana									Rural									Total								
	1950			1960			1970			1950			1960			1970			1950		1960		1970				
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M			
Argentina a/b/	8,8	7,0	10,5	5,8	4,5	6,9	2,6	2,7	3,3	23,2	20,9	26,2	18,1	16,2	20,5	8,2	7,3	9,2	13,6	12,1	15,2	8,6	7,5	9,7	7,4	6,5	8,3
Bolivia	...	...	...	...	...	...	18,5	7,0	24,1	...	...	...	...	...	...	53,0	37,7	67,8	67,9	57,6	77,2	61,2	52,0	70,0	37,3	24,8	49,0
Brazil c/	26,6	20,1	32,3	...	...	...	20,0	15,8	24,0	66,9	60,9	73,3	...	...	...	53,6	50,2	57,3	50,6	45,2	55,8	39,0	35,0	42,9	33,8	30,6	36,9
Colombia (1951-1964)	24,9	22,0	27,2	15,0	11,9	17,4	17,8	d/16,2	19,2	54,8	52,2	57,2	41,3	38,4	44,4	34,6	32,5	36,6	37,7	35,0	41,2	27,1	25,2	28,9	19,3	18,1	20,3
Costa Rica (1963-1973)	8,1	6,1	9,7	6,1	4,5	7,5	5,1	5,3	7,3	27,9	26,7	29,3	22,0	21,1	23,0	17,5	17,0	18,0	20,6	19,9	21,4	16,0	15,4	16,5	11,8	11,6	12,0
Chile (1952)	10,4	7,5	12,7	9,2	7,0	10,9	7,3	7,4	10,1	36,0	33,0	39,3	33,6	31,2	36,6	26,8	24,1	28,8	19,8	18,0	21,4	16,4	15,1	17,6	11,6	10,7	12,4
Ecuador (1962)	...	...	...	11,9	8,1	15,2	14,2	12,4	18,3	...	...	...	44,5	38,4	50,7	41,2	35,2	47,3	44,3	37,9	50,3	32,5	27,9	36,9	26,1	22,2	29,0
El Salvador (1961)	...	...	...	28,8	21,0	35,0	22,1	19,4	31,0	...	...	...	66,3	61,3	71,5	59,3	55,4	63,3	60,6	56,4	64,5	51,0	46,1	55,5	43,2	39,4	46,8
Guatemala (1964-1973)	39,0	31,8	45,4	35,0	27,2	41,7	28,6	28,6	47,7	81,5	77,0	86,1	77,4	70,4	84,8	68,7	60,0	77,7	70,6	65,6	76,0	62,1	55,9	68,2	53,9	46,0	61,4
Honduras (1961)	43,6	41,4	45,6	26,1	21,0	30,4	19,1	16,4	21,4	74,7	72,3	77,2	64,6	60,4	68,8	51,3	49,8	52,6	64,8	62,9	66,7	55,0	51,3	58,5	41,6	39,9	43,2
México a/	...	...	...	21,3	16,7	25,5	16,7	6,1	14,0	...	...	...	48,9	42,9	55,3	39,7	24,3	32,6	...	...	...	34,6	29,8	39,3	25,9	22,8	29,6
Nicaragua (1963)	30,0	27,3	31,9	20,6	17,5	23,0	19,3	21,0	27,4	81,1	80,0	82,4	70,2	69,2	71,3	65,3	63,6	67,1	61,6	62,0	61,3	50,4	49,9	50,8	42,5	42,0	42,9
Panamá	7,9	6,5	9,3	6,2	5,3	6,9	6,3	7,9	9,2	46,4	44,0	49,3	40,2	38,1	42,6	38,1	35,4	41,2	30,1	29,1	31,0	26,7	25,8	27,6	21,7	21,1	22,3
Paraguay	...	...	...	...	...	...	11,3	10,2	19,2	...	...	...	...	...	...	25,3	19,1	31,4	34,2	24,5	42,9	25,4	19,0	31,3	19,6	14,6	24,2
Perú	...	...	...	17,7	9,3	25,9	12,7	8,5	25,7	...	...	...	59,4	41,6	76,2	51,6	33,9	67,5	...	...	...	38,9	25,6	51,7	27,6	16,9	38,1
Rep. Dom.	29,5	23,5	34,5	...	...	...	18,1	19,2	24,4	67,3	65,3	69,5	...	...	...	43,1	40,5	44,0	57,1	55,3	58,9	35,5	33,3	37,6	32,7	31,0	34,3
Uruguay a/	...	...	...	7,2	6,8	7,6	5,2	5,1	5,2	...	...	...	16,0	17,6	13,9	11,0	12,6	8,6	...	...	...	9,6	9,8	9,3	6,1	6,6	5,7
Venezuela	...	...	...	20,9	...	...	15,6	14,3	21,4	...	...	...	62,7	...	...	49,1	45,8	52,9	47,8	42,8	52,8	36,7	32,0	41,6	23,0	19,9	25,9

Fuente: UNESCO, CEPAL, PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico. Bibliografía. Informes Finales 1, Buenos Aires, 1981, Cuadro 41, pág. 23.

a/ En 1970: el censo se divide en Capital (Urbana) y resto del país (rural).

b/ En 1950 analfabetismo de la población de 14 años.

c/ En 1960 analfabetismo de la población de 13 años y más.

d/ Total urbano 1970, se utilizó el porcentaje del cuadro 4 (OMUECE) y no 12,3% (Terra) utilizado en el cuadro 42.

e/ En 1960 analfabetismo de la población de 8 años y más.

entre países (cuadros IV.4 y IV.5).

Asimismo, las diferencias de analfabetismo según sexo continúan siendo de considerable magnitud, aunque existe en la región una gran heterogeneidad de situaciones y un amplio margen de variación entre países.

Gran parte de los países donde es mayor la discriminación educacional según sexo corresponde a sociedades con un alto porcentaje de población indígena. Las diferencias parecen ir creciendo a medida que se pasa de las zonas urbanas en países con población indígena mínima o casi inexistente hasta llegar a las zonas rurales de países con predominio de población indígena.

La dinámica de la tasa de analfabetismo según sexo sigue pautas distintas en los diferentes países. En Guatemala y Perú, por ejemplo, estarían creciendo las diferencias entre las tasas de varones y mujeres, y algo similar pareciera estar sucediendo en Honduras y Nicaragua. Por otro lado, Argentina, Panamá, México, El Salvador y Paraguay, mantienen ritmos similares de disminución del analfabetismo para ambos sexos. Por su parte, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Brasil y Uruguay presentan disminuciones de las tasas de analfabetismo femenino más aceleradas que para el analfabetismo masculino. En estos países, la tasa de analfabetismo femenino puede llegar a ser inferior a la masculina en un plazo relativamente corto.

Dado el alto crecimiento de las tasas de alfabetización de las mujeres jóvenes y el hecho de que las tasas de analfabetismo son mucho más equilibradas entre ambos sexos en las generaciones jóvenes, debe concluirse que existe un importante proceso de igualación que no se manifiesta plenamente en virtud de la inercia de las generaciones mayores.

2. El analfabetismo en la población de 15 a 24 años 2/

Comparada con la de la población de 15 años y más, la situación de la población de 15 a 24 años de la región, refleja la franca y sostenida reducción de la tasa de analfabetismo que se está registrando en la región. Sólo los jóvenes de las zonas rurales de Nicaragua y Guatemala tienen tasas de analfabetismo relativamente semejantes a la de la población de 15 años y más (cuadro IV.6 y IV.7).

Hacia 1970, la tasa global de analfabetismo de los jóvenes de 15 a 24 años era la mitad de la tasa de la población de 15 años y más, en ocho de diecisiete países de la región. En los nueve restantes, era entre un 9% y un 20% menor.

Este significativo descenso no ha incidido por igual en las distintas zonas de los distintos países. Si se consideran sólo las capitales, ya hacia 1970, la tasa de analfabetismo para los jóvenes de 15 a 24 años no superaba el 10% en ningún país de la región. Esas tasas eran mayores en la zona denominada resto urbano, pero ocho de entre trece países tenían tasas menores al 10% y sólo Guatemala se aproximaba al 30%. En las zonas rurales, la tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años es entre un 10% y un 20% menor que aquella de la población rural de 15 años y más. Solo en dos países

Cuadro IV.4. Ecuador: Analfabetismo por zona y provincias, censos de 1962 y 1974
(números relativos)

	1962			1974		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total Ecuador	30,4	10,8	41,9	23,7	8,7	35,2
Carchi	21,1	11,2	25,2	16,5	8,5	20,3
Imbabura	43,6	14,8	54,3	35,8	12,3	47,3
Pichincha	21,1	10,2	40,7	14,8	7,7	30,3
Cotopaxi	46,1	14,8	51,9	40,4	10,3	45,4
Tungurahua	30,6	12,4	40,4	26,0	9,5	34,5
Chimborazo	54,4	14,9	64,8	43,6	10,7	55,6
Bolívar	39,6	12,0	43,2	34,7	9,8	38,7
Cañar	41,6	18,5	46,0	32,5	9,4	36,4
Azuay	31,3	11,2	38,1	24,6	8,8	32,6
Loja	24,3	9,2	27,6	19,9	7,0	23,8
Esmeraldas	36,6	20,1	44,6	29,2	14,5	37,9
Manabí	37,3	16,3	43,1	31,7	13,2	39,0
Guayas	18,8	19,2	43,8	15,5	7,1	31,3
Los Ríos	38,7	7,6	35,6	30,6	14,6	36,3
El Oro	15,3	9,5	19,4	12,1	7,4	16,5

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico. Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 45, pág. 26.

Cuadro IV.5. Colombia: Tasa de analfabetismo por departamentos, censos de 1938, 1951, 1964 y 1973

Departamentos	Cabecera del municipio				Resto del municipio			
	1938	1951	1964	1973	1938	1951	1964	1973
Total Nacional		21,1	15,0	12,1	49,7	41,3	34,7	
Total de los Departamentos		21,0	14,9	11,9	49,8	41,8	34,4	
Antioquia	16,0	13,2	10,0	7,9	34,1	35,1	31,6	30,3
Atlántico	27,7	21,2	13,8	12,0	59,1	54,8	43,9	34,2
Bogotá a/			9,9	6,7			19,1	19,2
Bolívar	39,8	36,6	26,6	23,6	72,1	72,7	54,0	45,1
Boyacá	33,3	28,7	18,6	13,7	66,3	61,2	54,7	36,2
Caldas	15,6	...	11,8	9,1	28,6	...	25,8	19,5
CaUCA	21,4	20,4	16,1	12,8	61,6	53,6	45,1	36,6
César a/			25,6	25,7			50,6	35,9
Córdoba a/			32,1	25,8			61,4	50,4
Cundinamarca	21,9	17,4	17,5	13,0	52,4	48,7	34,8	27,9
Chocó	37,9	31,2	27,9	23,2	50,3	75,0	66,0	56,5
Huila	32,3	33,7	24,3	17,9	59,7	52,5	38,6	34,2
La Guajira	22,4	...	20,8	20,8	95,9	...	72,3	32,0
Magdalena	38,2	...	19,2	25,5	56,5	...	46,4	38,4
Neta	30,0	...	19,1	15,7	71,6	...	35,5	32,5
Nariño	24,2	22,9	18,3	15,6	53,1	52,2	43,9	36,0
Norte de Santander	27,7	...	19,5	15,5	60,2	...	47,4	36,5
Quindío a/			15,9	12,5			27,4	18,2
Risaralda a/			12,1	8,9			26,5	19,5
Santander	32,9	...	18,3	13,5	62,9	...	45,9	37,8
Sucre a/	33,0	...	33,8	37,6			61,8	54,5
Tolima	33,2	...	21,2	16,1	56,1	...	43,8	32,7
Valle	19,4	...	11,3	9,6	36,7	...	28,7	23,2
Territorios Nacionales	34,5	27,0	22,2	31,4	60,6	43,3	15,9	43,6

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico. Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 46, pág. 26.

a/ En 1938 y 1951, los datos de estos Departamentos están incluidos de acuerdo a la división político-administrativa de esos años, así: Bogotá incluido en Cundinamarca, César en Magdalena, Córdoba en Bolívar, Quindío y Risaralda en Caldas y Sucre en Bolívar.

Cuadro IV.6. América Latina: Analfabetismo en los jóvenes de 15-24 años por zona y sexo para doce países, en 1960
(Tasas)

Países	Total			Capital			Resto Urbano			Urbano			Rural		
	Total	Mascu- lino	Feme- nino	Total	Mascu- lino	Feme- nino	Total	Mascu- lino	Feme- nino	Total	Mascu- lino	Feme- nino	Total	Mascu- lino	Feme- nino
Argentina	5,1	5,3	4,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	32,8	...	33,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Colombia	18,5	...	18,0	5,5	3,0	7,4	9,5	8,6	10,2	8,7	7,5	9,6	30,7	31,1	30,2
Costa Rica	10,1	10,7	9,5	3,2	2,5	3,7	4,1	4,2	4,1	3,6	3,2	9,8	14,0	14,4	13,5
Chilo	9,7	9,9	9,6	3,4	2,4	4,1	4,8	4,0	5,5	4,2	3,4	4,9	21,3	21,1	21,5
Ecuador	23,0	20,6	25,4	4,4	2,6	5,9	9,5	6,6	12,0	6,6	4,3	8,6	32,6	29,3	36,1
El Salvador	45,6	45,1	46,0	10,2	2,6	15,4	23,8	21,5	25,6	20,9	17,5	23,4	61,7	60,0	63,3
Guatemala	57,2	51,7	62,4	12,9	7,4	17,1	39,3	31,6	46,0	28,0	21,6	33,3	73,0	66,3	79,7
Honduras	48,7	49,6	47,9	15,1	11,3	18,2	14,8	15,3	14,4	14,9	13,4	16,2	56,2	56,9	55,6
México	26,2	24,1	28,2	8,7	6,0	11,0	16,0	13,8	18,0	14,1	11,9	16,2	38,5	35,9	41,1
Panamá	18,3	18,0	18,7	1,4	1,2	1,5	4,2	4,6	3,8	2,4	2,5	2,4	30,9	28,5	33,6
Paraguay	14,6	12,2	17,1	4,7	3,7	5,8	12,5	11,5	13,5	8,6	7,5	9,8	19,6	16,2	23,1

Fuente: J.P.Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, UNESCO-CEPAL- PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina", DEALC/24, Buenos Aires, 1980/, pág. 25, cuadro 11.

Cuadro IV.7. América Latina: Analfabetismo en los jóvenes de 15-24 años por zona y sexo, para diecisiete países, en 1970
(Tasas)

Países	Total			Capital			Resto Urbano			Urbano			Rural		
	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino
Argentina	4,2	4,4	3,9	1,0	0,7	1,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	17,3	9,2	25,0	5,8	1,1	10,0	5,1	2,0	7,8	5,3	1,7	8,6	28,2	15,7	40,5
Brasil	24,5	25,0	24,1	...	...	...	...	...	...	11,1	10,3	11,7	42,4	42,7	42,0
Colombia	11,5	12,4	10,6	4,8	4,1	5,3	10,2	10,7	9,8	6,8	6,6	6,9	23,0	24,4	21,5
Costa Rica	5,2	5,5	4,9	1,7	1,7	1,7	2,2	2,0	2,4	1,9	1,9	2,0	7,8	8,0	7,6
Chile	4,7	4,8	4,5	2,1	2,1	2,1	3,3	3,1	3,5	2,8	2,7	2,9	11,5	11,4	11,5
Ecuador	14,2	12,6	15,8	3,8	2,4	5,1	7,4	6,2	8,4	6,7	5,4	7,8	24,9	21,8	28,2
El Salvador	28,8	26,4	31,1	4,8	2,3	6,8	12,5	9,4	15,3	10,3	7,5	12,9	43,4	40,5	46,5
Guatemala	45,4	38,1	52,5	9,8	5,2	13,5	28,3	20,3	36,0	20,5	14,2	26,1	60,4	51,6	69,1
Honduras	27,1	28,3	26,1	9,4	8,9	9,8	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	16,4	14,6	18,1	5,2	3,3	6,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nicaragua	35,1	36,7	33,6	6,6	4,5	8,3	15,4	14,4	16,2	11,5	10,1	12,6	58,9	59,5	58,2
Panamá	12,4	12,0	12,9	1,9	1,6	2,1	3,3	3,5	3,0	2,5	2,5	2,5	23,8	21,1	26,9
Paraguay	9,6	8,1	11,0	3,2	2,6	3,7	6,4	5,8	6,9	4,7	4,2	5,2	13,0	10,7	15,4
Perú	13,5	7,3	19,7	2,3	0,8	3,7	6,0	2,8	9,3	4,5	2,0	7,0	30,9	17,3	45,2
R. Dominicana	21,1	21,1	21,2	8,4	6,6	9,7	12,7	12,3	13,0	10,8	9,9	11,5	29,2	28,9	29,5
Venezuela	12,0	11,8	12,2	3,1	2,4	3,7	7,9	7,6	8,2	6,8	6,4	7,2	37,7	35,4	29,5

Fuente: J.P.Terra, Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina", DEALC/24, Buenos Aires, 1980, cuadro 11, pág. 25.

esa diferencia es superior al 20%, pero el hecho de que esos países sean Perú y Bolivia es un dato altamente significativo. Se trata de países con un porcentaje relativamente alto de población rural y fuerte presencia indígena, lo que indica la fuerza del crecimiento de la alfabetización en la población joven.

El pronunciado descenso de la tasa de analfabetismo de los jóvenes residentes en las capitales hace que las distancias entre ellas y las zonas rurales sean grandes, particularmente en términos relativos. Cuando se habla de este grupo de edad, el analfabetismo en las zonas urbanas (capital, resto urbano o urbano en general), casi no permite distinguir entre países. En esas condiciones, la única manera de distinguir entre los países consiste en centrarse en la tasa de analfabetismo rural.

Como se ha constatado para la población de 15 años y más, y también para la población de 15 a 24 años, el ordenamiento de los países según la tasa de analfabetismo rural es el mismo que se produce según la tasa de analfabetismo global, con dos excepciones que tienen tasa de analfabetismo rural superiores a las que correspondería: Venezuela y Perú. El primer país debido, entre otras causas, al modo en que ha crecido su sistema educativo y a la fuerte presión que ejerce sobre éste su intenso proceso de urbanización. El segundo, entre otras razones, por el fuerte predominio de población indígena residente rural.

Cuando se consideran las diferencias en las tasas globales de analfabetismo según sexo para diecisiete países de la región, se encuentra que el analfabetismo femenino es menor que el masculino, para los jóvenes entre 15 y 24 años, en Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil, Honduras, Nicaragua y Colombia. En cambio, es más elevado en Paraguay, Venezuela, Panamá, Ecuador, México, El Salvador, Perú, Bolivia y Guatemala. En estos tres últimos países las diferencias son relativamente altas entre sexos (en Perú 7,3% a 19,7%; en Bolivia 9,2% a 25,0%; en Guatemala 38,1% a 52,5%). Posiblemente esté incidiendo en estos países el porcentaje relativamente alto de población rural indígena.

Curiosamente, cuando se analiza la situación en las capitales, se encuentra que, hacia 1970, la tasa de analfabetismo de las mujeres jóvenes era más alta que aquella de los hombres del mismo grupo de edad (con la excepción de Chile y Costa Rica, que presentan tasas iguales para ambos sexos. Por cierto, las diferencias son muy pequeñas.

En el resto urbano, los dos únicos países que presentan tasas de analfabetismo de mujeres jóvenes inferiores a las de los hombres de ese mismo grupo de edad son Colombia y Panamá.

En cambio, en las zonas rurales, las tasas de analfabetismo de las mujeres jóvenes son más bajas que las de los varones en Costa Rica, Colombia, Venezuela y Brasil y relativamente equivalentes en República Dominicana. Las diferencias son muy grandes, nuevamente, en Bolivia, Perú y Guatemala, indicando la dificultad para cambiar la situación de las mujeres rurales indígenas.

De estas tendencias por zona de residencia y sexo, se concluiría que la tasa de analfabetismo global de las mujeres más baja que aquella de los hombres en Colombia y Costa Rica, no se estaría produciendo por la disminución de la

desigualdad en las capitales sino en las zonas rurales (para Costa Rica) o en las zonas rurales y en el denominado resto urbano (para Colombia). Aparece así el hecho de que las ciudades intermedias podrían estar actuando como elementos modernizadores de los migrantes jóvenes.

El descenso de las tasas de analfabetismo para el grupo de edad de 15 a 24 años entre 1960 y 1970, se realizó con un ritmo similar para ambos sexos. Este comportamiento indica, por un lado, una tendencia a la igualación de oportunidades y, por el otro, el mantenimiento o la lenta disminución de las desigualdades existentes en el punto de partida.

El aumento generalizado de la esperanza de vida que se ha registrado en la región muy probablemente incida en que el sustancial mejoramiento en las tasas de analfabetismo de la población joven en relación con las generaciones mayores no se manifieste claramente en las tasas globales de analfabetismo hasta dentro de dos o tres décadas.

B. Los principales cambios cuantitativos

1. La población a atender o demanda potencial global

La población entre 5 y 24 años de edad puede considerarse como un indicador adecuado de la demanda potencial que enfrenta el sistema educativo formal en sus tres niveles (básico, medio y superior) aunque, por cierto, ese tramo deja de lado las diferencias que existen en los países de la región respecto de la edad de entrada a dicho sistema y la duración de los distintos niveles.

El cuadro cuadro IV.8 registra la información correspondiente a diez y nueve países de la región. Desde 1950 a 1980, la población de 5 a 24 años de la región ha crecido en un 235%, lo que significa que, en términos absolutos, la demanda potencial global se ha incrementado en 90 427 174 individuos. Cabe destacar que a lo largo del período, sólo dos países de la región representaban más del 50% de dicha demanda. En efecto, Brasil y México alcanzaban al 53,4%, 54,6%, 55,5% y 56,6% de esa demanda, en 1950, 1960, 1970 y 1980, respectivamente.

En todo caso, en el período 1950-1980, sólo cuatro países de la región no han duplicado su población entre 5 y 24 años (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay). En otros seis, esa cohorte de edad ha crecido entre un 200% y un 250% (Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú). En los nueve países restantes la población de 5 a 24 años de edad ha crecido en más de un 250% entre 1950 y 1980 (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela).

Si se ordenan los países según el crecimiento de su población de 5 a 24 años entre 1950 y 1980 y se compara con el grupo de desarrollo educativo al que pertenecían en 1970, se obtiene la distribución registrada en el cuadro IV.9.

Cuadro IV.8. América Latina: Población de 5 a 24 años, para diez y nueve países de la región. 1950, 1960, 1970, 1980
(Porcentajes e Índice)

Países	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 8 0		Crecimiento 1950=100		
	Absoluto	Porcen- taje	Absoluto	Porcen- taje	Absoluto	Porcen- taje	Absoluto	Porcen- taje	1960	1970	1980
Argentina	6 435 022	9,6	7 404 290	8,3	8 592 710	7,0	9 392 192	6,0	115	134	146
Bolivia	1 240 699	1,9	1 517 705	1,7	1 943 457	1,6	2 510 042	1,6	122	157	202
Brasil	24 048 922	35,8	31 335 508	35,8	43 794 529	35,8	55 536 673	35,2	132	182	231
Colombia	5 161 441	7,7	7 089 229	8,0	10 051 446	8,2	12 209 705	7,8	137	195	236
Costa Rica	381 195	0,6	554 684	0,6	850 563	0,7	1 058 072	0,7	146	223	278
Cuba	2 360 353	3,5	2 859 999	3,2	3 458 027	2,8	4 179 079	2,7	121	146	177
Chile	2 549 592	3,8	3 184 375	3,5	4 116 850	3,4	4 674 285	3,0	125	161	183
Ecuador	1 445 693	2,2	1 955 698	2,2	2 760 309	2,3	3 752 404	2,4	135	191	260
El Salvador	871 349	1,3	1 128 909	1,3	1 661 000	1,4	2 273 198	1,4	261	191	261
Guatemala	1 362 071	2,0	1 801 609	2,0	2 524 526	2,1	3 406 704	2,2	132	185	250
Honduras	652 017	1,0	873 706	1,0	1 213 212	1,0	1 762 034	1,1	134	186	270
México	11 801 336	17,6	16 685 727	18,8	24 147 591	19,8	33 637 996	21,4	141	205	285
Nicaragua	500 915	0,8	682 357	0,8	963 986	0,8	1 341 005	0,9	136	192	268
Panamá	345 539	0,5	484 077	0,5	671 857	0,6	870 928	0,6	140	194	252
Paraguay	605 704	0,9	810 823	0,9	1 098 569	0,9	1 498 343	0,9	134	181	247
Perú	3 360 338	5,0	4 424 675	5,0	6 108 409	5,0	8 152 023	5,2	132	182	243
República Dominicana	1 053 000	1,6	1 504 203	1,7	2 197 017	1,8	3 001 931	1,9	143	209	285
Uruguay	793 668	1,2	863 977	1,0	970 590	0,8	996 206	0,6	109	122	126
Venezuela	2 184 635	3,3	3 330 679	3,7	5 225 011	4,3	7 327 843	4,7	152	239	335
Total América Latina	67 153 489	100,0	88 992 230	100,0	122 349 659	100,0	157 580 663	100,0	133	182	235

Fuente: CELADE, proyecciones de población en Boletín Demográfico, Año XIV, N° 27, Santiago de Chile, enero 1980. Los datos utilizados son desagregaciones de grupos de edad clasificados de cinco en cinco años.

Cuadro IV.9. América Latina. Crecimiento porcentual de la cohorte de 5 a 24 años entre 1950 y 1980 y grupo de desarrollo educativo en 1970. Para dieciocho países de la región

Países	Porcentaje de crecimiento población 5 a 24 años 1950-1980	Grupo de desarrollo educativo 1970
Uruguay	126	I
Argentina	146	I
Chile	183	I
Bolivia	202	III
Brasil	231	III
Colombia	236	II
Perú	243	II
Paraguay	247	I
Guatemala	250	IV
Panamá	252	II
Ecuador	260	II
El Salvador	261	IV
Nicaragua	268	IV
Honduras	270	IV
Costa Rica	278	I
México	285	III
República Dominicana	285	III
Venezuela	335	III

Fuente: Cuadro IV.2. de este Informe.

Es claro que, salvo los casos de Argentina, Chile y Uruguay, no aparece una asociación clara entre el porcentaje de crecimiento de la población de 5 a 24 años entre 1950 y 1980 y el grupo de desarrollo educativo.

Dado que la dinámica de la población es una resultante de la natalidad, la mortalidad y las migraciones y que los dos primeros fenómenos han demostrado una significativa relación con la educación, podría concluirse que, con la excepción de Argentina, Chile y Uruguay, esa relación especialmente

pertinente para el grupo de edad que se considera, no sería válida para el resto de los países de la región. Pero esa conclusión sería apresurada, porque se hace necesario tener en cuenta la dinámica de la población y de la educación en relación con el tiempo histórico reflejado en el grupo de edad que se analiza en los distintos años de levantamiento de los censos.

El cuadro IV.10 proveerá el marco necesario para comprender lo que se desea destacar:

Cuadro IV.10. Edad de la población en el año de levantamiento de los censos según fecha de nacimiento

Fecha de nacimiento	Edad en la rueda de censos de			
	1950	1960	1970	1980
1925	25	35	45	55
1930	20	30	40	50
1935	15	25	35	45
1940	10	20	30	40
1945	5	15	25	35
1950	0	10	20	30
1955		5	15	25
1960		0	10	20
1965			5	15
1970			0	10
1975				5
1980				0

Este cuadro ilustra algunos hechos básicos:

a. Los individuos nacidos 20 años antes de la vuelta censal correspondiente, ya han dejado de ser integrantes de la demanda educativa, por cuanto ya han sobrepasado la fecha normal de ingreso a la universidad. De acuerdo con esto, ello habría sucedido para el censo de 1960, con todos los nacidos antes de 1940. Si la expansión del sistema universitario nacional se hubiera producido con posterioridad a 1960, ellos hubieran conformado una demanda potencial sin posibilidad de encontrarse con una oferta real.

b. Los individuos nacidos diez años antes de la vuelta censal correspondiente constituyen todavía una demanda potencial para el nivel primario, aunque ya hayan sobrepasado la edad legal de incorporación a ese nivel. Sin embargo, si la expansión del nivel primario se ha producido con posterioridad al año censal correspondiente, también ellos hubieran conformado una demanda potencial sin posibilidad de encontrarse con una oferta real. Esto podría haber sucedido con los sujetos nacidos antes de 1950 en relación con la ronda de censos de 1960, en aquellos países donde el nivel primario se expande con posterioridad a este último año.

c. Los niños que nacieron alrededor de 1975 y que para la rueda de censos de 1980 estaban ingresando a la cohorte de 5 a 24 años de edad, en términos generales, son hijos de padres que nacieron a más tardar en 1955. En aquellos países en que la expansión del nivel primario se produce ya avanzado el decenio de 1960, estos padres han tenido bajas probabilidades de haberse incorporado al sistema educativo formal y, por lo tanto, de reflejar en su comportamiento reproductivo los efectos de la educación, dado que la asociación entre educación y reproducción parece manifestarse más claramente cuando se alcanza el nivel educativo de primaria completa. Por otra parte, estos padres estarían demandando para sus hijos la participación en un sistema educativo al que ellos no tuvieron acceso.

Lo expuesto hasta aquí parece ser suficiente para poner en guardia respecto de cualquier lectura estática de la asociación entre crecimiento de la población joven y desarrollo educativo. Esta lectura dinámica debe tenerse presente en los análisis de la evolución cuantitativa de cada uno de los niveles del sistema educativo formal.

2. La población en edad de escolarización básica y la matrícula de ese nivel

El cuadro IV.11 registra la información correspondiente a la población en edad de escolarización básica para diecinueve países de la región.

Desde 1950 hasta 1980, dicha población ha crecido en un 235%. Esto significa que, en términos relativos ha crecido lo mismo que la población de 5 a 24 años. Sin embargo, hasta 1970, la población en edad de escolarización básica creció más rápidamente que la población de 5 a 24 años en todos los países de la región (con la única excepción de la República Dominicana). Recién en el período transcurrido entre 1970 y 1980 empieza a percibirse una disminución del ritmo de crecimiento de la población en edad de escolarización básica en relación con la población de 5 a 24 años en varios países de la región.

El comportamiento de los países permite su agrupación de la siguiente manera:

- a. Cuatro países que no duplican su población en edad de escolarización básica (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay). De éstos, en Cuba y Chile dicha población crece menos que la población de 5 a 24 años.
- b. Siete países cuya población en edad de escolarización básica crece entre un 200 y un 250% (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú). De éstos, dicha población crece menos que la de 5 a 24 años en Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay y más en Bolivia, Brasil y Perú.
- c. Ocho países en que la población en edad de escolarización básica crece más del 250% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela). De éstos, dicha población crece menos que la de 5 a 24 años sólo en México y Venezuela.

Cuadro IV.11. América Latina: Población en edad de escolarización básica, para diez y nueve países de la región, 1950, 1960, 1970, 1980
(Porcentajes)

Países	Duración primaria alrededor de 1970 a/	Edad de escolarización primaria a/	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 8 0		Crecimiento 1950=100		
			Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	1960	1970	1980
Argentina	7	6-13	2 618 319	8,8	3 277 458	8,0	3 624 295	6,5	3 931 049	5,6	125	138	150
Bolivia	8	6-14	626 183	2,1	738 640	1,8	987 927	1,8	1 328 533	1,9	118	158	212
Brasil	8	7-15	12 055 168	40,6	16 638 436	40,6	22 296 647	40,0	28 685 697	41,1	138	185	238
Colombia	5	6-11	1 818 073	6,1	2 726 300	6,7	3 878 402	7,0	4 105 416	5,9	150	213	226
Costa Rica	6	6-12	153 246	0,5	243 474	0,6	366 571	0,7	382 250	0,6	159	239	249
Cuba	6	6-12	952 005	3,2	1 089 552	2,7	1 418 572	2,5	1 594 027	2,3	114	149	167
Chile	8	6-14	1 260 397	4,2	1 602 696	3,9	2 112 710	3,8	2 112 012	3,0	127	168	168
Ecuador	6	6-12	580 859	2,0	830 216	2,0	1 164 922	2,1	1 531 533	2,2	143	201	264
El Salvador	9	7-16	466 303	1,6	643 870	1,6	964 643	1,7	1 275 691	1,8	138	207	274
Guatemala	6	7-13	537 590	1,8	770 094	1,9	1 055 870	1,9	1 387 056	2,0	143	196	258
Honduras	6	6-12	263 291	0,9	361 847	0,9	522 023	0,9	750 310	1,1	137	198	285
México	6	6-12	4 815 198	16,2	6 964 319	17,0	10 154 871	18,2	13 597 089	19,5	145	211	282
Nicaragua	6	7-13	203 823	0,7	297 030	0,7	408 542	0,7	561 977	0,8	146	200	276
Panamá	6	6-12	140 574	0,5	200 986	0,5	283 011	0,5	349 191	0,5	143	201	248
Paraguay	6	7-13	245 049	0,8	351 900	0,9	459 173	0,8	593 060	0,9	144	187	242
Perú	6	6-12	1 349 858	4,6	1 869 106	4,6	2 602 585	4,7	3 302 858	4,7	138	193	245
República Dominicana	6	7-13	429 502	1,5	616 032	1,5	894 630	1,6	1 241 847	1,8	143	208	289
Uruguay	6	6-12	279 696	0,9	327 502	0,8	365 784	0,7	364 350	0,5	117	131	130
Venezuela	6	7-13	897 911	3,0	1 466 707	3,6	2 230 254	4,0	2 678 114	3,8	163	248	298
Total América Latina			29 693 045	100,0	41 016 165	100,0	55 791 432	100,0	69 772 060	100,0	138	188	235

Fuente: CELADE, proyecciones de población en Boletín Demográfico, Año XIV, Nº 27, Santiago de Chile, enero 1980. Los datos utilizados son desagregaciones de grupos de edad clasificados de cinco en cinco años.

a/ Conferencia Regional de Ministros de Educación de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe, México, D.F., 4-13 de diciembre de 1979, Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis estadístico, París, agosto 1979, ED/79/MINEDLAC/Ref.2, cuadro 7, pág. 18 y gráfico 2, págs. 20 y 21.

En todos aquellos países en que la población en edad de escolarización básica crece más lentamente que la población de 5 a 24 años, sería necesario mantener los esfuerzos para atender a esa demanda potencial de escolarización básica y, al mismo tiempo, incrementar los esfuerzos para atender la creciente demanda potencial en enseñanza media y universitaria. En aquellos países en que la población en edad de escolarización básica crece más rápidamente que la población de 5 a 24 años, sería necesario incrementar los esfuerzos para atender la demanda potencial en todos los niveles.

El peso de la población en edad de escolarización básica sobre la demanda potencial global de educación, en relación con el total de la población de 5 a 24 años queda reflejado en el hecho de que entre 1950 y 1980 la población en edad de escolarización básica aumentó en 40 079 015 personas, esto es, un 44,3% del total de la población de 5 a 24 años de edad.

Nuevamente debe destacarse la importancia de Brasil y México cuando se considera el comportamiento regional. La población en edad de escolarización básica de ambos países en 1950, 1960, 1970 y 1980, alcanza a ser, respectivamente el 56,8%, el 57,6%, el 58,2% y el 60,6% del total de la población de esa edad en la región. Hasta 1970, en ambos países la población en edad de escolarización básica creció a un ritmo más rápido que la población de 5 a 24 años. Esa tendencia continúa en Brasil hasta 1980, mientras que se invierte levemente para México.

No parece aventurado sugerir que, en el futuro, los países que enfrentarían situaciones más difíciles son, por un lado, Brasil y México, ya que combinan grandes volúmenes de población a atender por el sistema educativo, con altas tasas de crecimiento, en una situación educativa en desarrollo y, por otro lado, los países que están en situación educativa menos desarrollada (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras), en los que se conjuga dicha situación con altas tasas de crecimiento de la población en edad escolar.

La evolución espectacular que ha tenido la matrícula de nivel primario en la región queda de manifiesto con una simple lectura del cuadro IV.12.

Si se tienen en cuenta los ritmos relativos de crecimiento de la matrícula, los países de la región pueden agruparse de la siguiente forma:

a. Países de ritmo de crecimiento relativamente bajo de la matrícula en todo el período:

Grupo I: Argentina, Cuba, Chile, Paraguay, Uruguay.
Grupo II: Ecuador, Panamá, Perú.

b. Países con crecimiento relativamente alto de la matrícula en todo el período:

Grupo III: Bolivia, Brasil.
Grupo IV: El Salvador, Honduras, Nicaragua.

Cuadro IV.12. América Latina: Evolución de la matrícula primaria en diez y nueve países de la región, 1950, 1960, 1970, 1980
(Porcentajes y tasas)

Países	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 8 0		Crecimiento 1950=100			T. B. E. P.			
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	1950	1970	1980	1950	1960	1970	1980
Argentina	2 211 319	15,6	2 849 071	10,9	3 385 790	7,5	3 812 900	5,8	129	153	172	84,5	86,9	93,0	97,0
Bolivia	185 000	1,3	397 934	1,5	679 123	1,5	1 092 100	1,7	215	367	590	29,5	53,9	69,0	82,2
Brasil ^{a/}	3 784 204	26,6	8 368 285	32,0	15 894 627	35,3	25 065 800	38,1	221	420	662	31,4	50,3	71,0	87,4
Colombia	808 494	5,7	1 690 361	6,5	3 286 052	7,3	4 688 300	7,1	209	406	580	44,5	62,0	85,0	114,0
Costa Rica	104 127	0,7	198 049	0,8	349 378	0,8	383 200	0,6	190	336	368	67,9	81,3	95,3	100,2
Cuba	593 361	4,2	1 029 963	3,9	1 530 376	3,4	1 796 100	2,7	174	258	303	62,3	94,5	108,0	113,0
Chile	776 498	5,5	1 257 106	4,8	2 040 071	4,5	2 287 300	3,5	162	263	295	61,6	78,4	97,0	108,3
Ecuador	341 729	2,4	596 019	2,3	1 016 483	2,3	1 480 000	2,3	174	297	433	58,8	71,8	87,2	96,6
El Salvador	145 226	1,0	339 372	1,3	531 309	1,2	933 500	1,4	234	366	643	31,1	52,7	52,7	73,1
Guatemala	158 551	1,1	277 816	1,1	505 691	1,1	785 700	1,2	175	319	496	29,5	36,1	48,0	57,0
Honduras	76 980	0,5	205 113	0,8	381 685	0,9	599 000	0,9	266	496	778	29,2	56,7	73,1	80,0
México	2 666 390	18,8	4 884 988	18,7	9 248 290	20,5	13 986 200	21,3	183	347	525	55,3	70,1	91,1	102,9
Nicaragua	83 329	0,6	162 330	0,6	285 285	0,6	443 600	0,7	195	342	532	40,8	54,7	69,8	78,9
Panamá	110 059	0,8	161 800	0,6	255 287	0,6	388 100	0,6	147	232	353	78,3	80,5	90,2	111,1
Paraguay	195 607	1,4	301 711	1,2	424 179	0,9	522 000	0,8	154	217	267	79,8	85,7	92,3	88,0
Perú	978 762	6,9	1 408 365	5,4	2 341 068	5,2	3 586 900	5,5	144	239	366	72,5	75,3	90,0	109,0
R. Dominicana	229 943	1,6	505 046	1,9	764 085	1,7	1 155 600	1,8	220	332	503	53,5	82,0	85,0	93,0
Uruguay	256 911	1,8	319 904	1,2	354 096	0,8	b/	b/	125	138	...	91,8	97,7	97,0	...
Venezuela	505 214	3,6	1 222 978	4,7	1 769 680	3,9	2 795 500	4,3	242	350	553	56,3	83,4	79,0	104,0
Total América Latina	14 211 704	100,0	26 176 211	100,0	45 042 555	100,0	65 801 800	100,0	184	317	463	47,9	63,8	80,7	98,6

Fuente: Para 1950: UNESCO, Statistical Yearbook 1970, UNESCO, París, 1971, COM.71/XIV.15/AF., cuadro 2.8, pág. 176 y siguientes. Para 1960: UNESCO, La enseñanza en América Latina y el Caribe. Matrícula y tasas de escolarización, 1960-1976. Encuestas e investigaciones estadísticas: trabajos en curso. División de Estadísticas Relativas a la Educación, Oficina de Estadísticas, UNESCO/París, junio de 1979, cuadro 1. Para 1970: UNESCO, Anuario Estadístico 1978-79, UNESCO, París, ISBN-92-3-001800-7, cuadro 4.2, pág. 226 y siguientes. Para 1980: Conferencia Regional de Ministros de Educación, de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe, México.D.F., 4-13 de diciembre de 1979, Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis estadístico, París, agosto 1979, ED/79/MINEBLAC/Ref.2, cuadro 4, pág. 114.

a/ Para Brasil en los años 1960 y 1970 se utilizó la misma fuente que para 1980.

b/ No se presentan proyecciones para este país a causa de la evolución negativa de las tasas de escolarización de 6 a 11 años en los últimos años. (ver el documento citado como fuente para 1980).

c. Países con comportamiento diferenciado del ritmo de crecimiento de la matrícula, según los periodos:

- i. Aceleran su crecimiento en el periodo 1960-1970: Costa Rica (Grupo I); Guatemala (Grupo IV).
- ii. Aceleran su crecimiento desde 1960: México (Grupo III).
- iii. Aceleran su crecimiento entre 1950-1960 y desde 1970: Venezuela (Grupo III).
- iv. Aminoran su crecimiento desde 1960: República Dominicana (Grupo III).
- v. Aminoran su crecimiento desde 1970: Colombia (Grupo II).

Estos comportamientos diferenciales se reflejan en la tasa bruta de escolarización en el nivel básico (cuadro IV.13.). Casi todos los países que durante todo el periodo tienen un crecimiento relativamente bajo de la matrícula, ya habían alcanzado una tasa bruta de escolarización primaria relativamente alta en 1950. Asimismo, casi todos los países con un ritmo de crecimiento relativamente alto de la matrícula durante todo el periodo, tenían tasas brutas de escolarización relativamente bajas en 1950. Pero la circunstancia de que no todos los países hayan seguido comportamientos congruentes con su situación educativa pone de relieve dos hechos con distinta significación: a) la existencia de un umbral en que la tasa bruta de escolarización disminuye su crecimiento, ya sea porque se ha logrado una cobertura casi total o porque aparecen dificultades particulares para su crecimiento; b) la continuidad de las decisiones políticas y las posibilidades de ponerlas en práctica.

En todo caso, la tasa bruta de escolarización primaria ha tenido, como se ha dicho, una evolución espectacular en la región. En efecto, en 1950, sólo cinco países de la región tenían esa tasa por encima del 70%, mientras que en 1980 sólo un país se encuentra por debajo de esa tasa. Por ello, si bien la distancia entre la tasa bruta de escolarización primaria más baja y la más alta, ha sufrido sólo una pequeña reducción entre 1950 y 1980 (de un 62,1% a un 57%), esto no alcanza a disminuir el significado de la gran concentración de la tasa bruta de escolaridad primaria por encima del 80% que se ha producido en la región en 1980.

Las tasas brutas de escolarización alcanzadas hacia 1980 sugieren que los países que enfrentan situaciones más difíciles serían: Brasil, por su peso numérico y su retraso relativo; Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua que, a pesar del acelerado crecimiento de su matrícula, todavía registran bajas tasas relativas de escolarización; Guatemala, dado su avance relativamente lento a lo largo del periodo; Paraguay, que parece haber registrado un estancamiento relativo.

La matrícula total en la enseñanza primaria de la región, pasó de 14 211 704 niños en 1950 a 65 801 800 en 1980. Pero su distribución por zonas ha seguido comportamientos disímiles. Mientras en 1957 la matrícula urbana en educación primaria era el 58,7% del total, en 1978, dicha matrícula era el 64,2% (cuadros IV.14, IV.15, IV.16 y IV.17). Esto puede estar reflejando la tendencia general a la urbanización que se ha registrado en América Latina. Pero como los países de la región tienen distintos niveles de urbanización es conveniente analizar por separado las distintas situaciones.

Cuadro IV.13. América Latina: Evolución de las tasas brutas de escolarización primaria entre 1950 y 1980, para diecinueve países de la región

Tasa bruta de escolarización primaria	1 9 5 0	1 9 6 0	1 9 7 0	1 9 8 0
Menos del 30%	Honduras (29,2) Bolivia (29,5) Guatemala (29,5)			
Del 30% al 50%	El Salvador (31,1) Brasil (31,4) Nicaragua (40,8) Colombia (44,5)	Guatemala (36,1)	Guatemala (48,0)	
Del 50% al 70%	Rep. Dominicana (53,5) México (55,3) Venezuela (56,3) Ecuador (58,8) Chile (61,6) Cuba (62,3) Costa Rica (67,9)	Brasil (50,9) El Salvador (52,7) Bolivia (53,9) Nicaragua (54,7) Honduras (56,7) Colombia (62,0)	El Salvador (52,7) Bolivia (69,0) Nicaragua (69,8)	Guatemala (57,0)
Del 70% al 90%	Perú (72,5) Panamá (78,3) Paraguay (79,8) Argentina (84,5)	México (70,1) Ecuador (71,8) Perú (75,3) Chile (78,4) Panamá (80,5) Costa Rica (81,3) Rep. Dominicana (82,0) Venezuela (83,4) Paraguay (85,7) Argentina (86,9)	Brasil (71,0) Honduras (73,1) Venezuela (79,0) Colombia (85,0) Rep. Dominicana (85,0) Ecuador (87,2)	El Salvador (73,1) Nicaragua (78,9) Honduras (80,0) Bolivia (82,2) Brasil (87,4) Paraguay (88,0)
Más del 90%	Uruguay (91,8)	Cuba (94,5) Uruguay (97,7)	Perú (90,0) Panamá (90,2) México (91,1) Paraguay (92,3) Argentina (93,0) Costa Rica (95,3) Chile (97,0) Uruguay (97,0) Cuba (100,0)	Rep. Dominicana (93,0) Ecuador (96,6) Argentina (97,0) Costa Rica (100,2) México (102,9) Venezuela (104,0) Chile (108,3) Perú (109,0) Panamá (111,1) Cuba (113,0) Colombia (114,0)

Fuente: Cuadro IV.12. de este informe.

Cuadro IV.14. América Latina: Matrícula de la educación primaria por zonas urbana y rural, 1957-1978

(en miles)

Año	Total		Urbana		Rural	
	Número	Porcentajes	Número	Porcentajes	Número	Porcentajes
1957	21 235	100,0	12 465	58,7	8 770	41,3
1960	26 166	100,0	15 412	58,9	10 754	41,1
1965	34 073	100,0	20 376	59,8	13 697	40,2
1970	43 455	100,0	27 159	62,5	16 296	37,5
1975 ^{a/}	52 172	100,0	33 181	63,6	18 991	36,4
1978 ^{a/}	56 126	100,0	36 033	64,2	20 093	35,8

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 18, página 12.

a/ Para hacer posible la comparación se consideró a Brasil con la estructura antigua del nivel primario (4 grados). Si en 1978 se considerara a Brasil con su estructura actual (8 grados primarios), la región presentaría un 67,6% de matrícula de educación primaria urbana, y un 32,4% rural.

Cuadro IV.15. América Latina: Distribución porcentual^{a/} de la matrícula primaria por zona, para veinte países de la región

País	Año	Áreas		País	Año	Áreas	
		Urbana	Rural			Urbana	Rural
Argentina	1969	77,4	22,6	Haití	1957	48,8	51,2
	1975	97,6	20,4		1973	48,3	51,7
	1977	81,0	19,0				
Bélgica	1957	51,3	48,7	Honduras	1957	57,4	42,6
	1972	58,7	41,3		1974	43,8	56,2
	1978	71,7	28,3		1977	43,7	56,3
Brasil	1957	58,6	41,4	México	1957	58,6	41,4
	1973	68,4	31,6		1975	63,1	36,9
	1978	74,2	29,8				
Colombia	1957	60,2	39,8	Nicaragua	1957	56,9	43,1
	1974	65,5	34,5		1972	67,8	32,2
	1977	65,5	34,5		1978	68,2	31,8
Costa Rica	1960	46,1	53,9	Panamá	1957	40,1	59,9
	1975 ^{b/}	40,8	59,2		1974	41,8	58,2
					1978	40,7	59,3
Cuba	1957	70,4	29,6	Paraguay	1963	53,8	46,2
	1975	58,8	41,2		1974	43,7	56,3
			1978		41,4	58,6	
Chile	1961	59,6	40,4	Perú	1961	60,4	39,6
	1975	78,5	21,5		1975	54,9	45,1
	1978	78,5	21,5				
Ecuador	1957 ^{b/}	49,6	50,4	República Dominicana	1957 ^{b/}	30,3	69,7
	1975 ^{b/}	50,3	49,7		1974 ^{b/}	41,2	58,8
			1978 ^{b/}		42,9	57,1	
El Salvador	1957	63,2	36,8	Uruguay	1957	80,9	19,1
	1974	53,6	46,4		1973	84,5	15,5
	1978	58,2	41,8				
Guatemala	1957	61,6	38,4	Venezuela	1957	75,7	24,3
	1973	53,9	46,1		1973	82,7	17,3
	1975	51,6	48,4		1977	83,3	16,7

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981 cuadro 19, página 12

a/ Suma de porcentajes país/año = 100 ; b/ Cifras estimadas

Cuadro IV.16. América Latina: Matrícula primaria, por zonas, para 19 países^{a/}, 1970 y 1975

Países	1970				1975 ^{b/}				1975	
	Número en miles		Relativo		Número en miles		Relativo		Relativo sobre el total regional	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Argentina ^{b/}	2 645,2	780,1	77,2	22,8	2 847,1	750,5	79,1	20,9	11,8	5,5
Bolivia	351,1	233,4	60,1	39,9	445,9	314,1	58,7	41,3	1,9	2,3
Brasil	8 062,0	4 749,6	62,9	37,1	9 937,4	6 108,8	61,9	39,1	41,3	45,1
Colombia ^{b/}	2 122,7	1 109,2	65,7	34,3	2 664,6	1 192,1	65,7	34,3	11,1	10,3
Costa Rica ^{b/}	145,6	211,1	40,8	59,2	158,0	228,9	40,8	59,2	0,7	1,7
Cuba ^{b/}	978,0	686,6	58,8	41,2	1 170,9	821,5	58,7	41,3	4,9	6,1
Chile	1 603,8	439,2	78,5	21,5	1 899,6	528,4	78,2	21,8	7,9	3,8
Ecuador ^{b/}	511,3	505,2	50,3	49,7	634,2	626,8	50,3	49,7	2,6	4,6
El Salvador	329,5	201,8	62,0	38,0	390,7	252,9	60,7	39,3	1,6	1,9
Guatemala	274,2	221,5	56,2	43,8	343,7	301,1	53,3	46,7	1,4	2,2
Haiti ^{b/}	158,7	164,4	49,1	50,9	164,9	176,5	48,3	51,7	0,7	1,3
Honduras	166,9	214,8	43,7	56,3	216,3	272,6	44,2	55,8	0,9	2,0
Nicaragua	196,6	88,7	68,9	31,1	229,7	109,6	67,7	32,3	1,0	0,8
Panamá	86,0	169,3	33,7	66,3	121,2	238,5	33,7	66,3	0,5	1,8
Paraguay	201,0	223,1	47,4	52,6	213,4	256,7	45,4	54,6	0,9	1,9
República Dominicana	294,2	470,4	38,5	61,5	427,9	565,0	43,1	56,9	1,8	4,2
Trinidad-Tobago ^{b/}	115,4	120,2	49,0	51,0	123,1	128,2	49,0	51,0	0,5	0,9
Uruguay	297,6	56,5	84,0	16,0	304,7	47,5	86,5	13,5	1,3	0,4
Venezuela	1 458,6	311,1	82,4	17,6	1 740,7	426,9	80,3	19,7	7,2	3,2
Total	20 008,8	10 956,2	64,6	35,4	24 034,0	13 546,2	64,0	36,0	100,0	100,0

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 20, pág. 13.

a/ La población escolar de nivel primario de estos 19 países es aproximadamente un 70% de la población escolar de ese nivel para toda la región. b/ Estimaciones.

Cuadro IV.17. América Latina: Tasas de crecimiento anual de la matrícula primaria, según zonas, para veinte países de la región
(porcentajes)

País	Período	Total	A r e a s	
			Urbana	Rural
El Salvador	1957-1978	6,3	5,9	6,9
Honduras	1957-1977	6,5	4,8	9,8
Cuba	1957-1975	5,0	3,9	7,0
Guatemala	1957-1975	5,5	4,2	6,6
Perú	1961-1975	4,9	4,2	5,9
Brasil ^{a/}	1957-1978	5,9	7,1	3,6
México	1957-1975	6,3	6,7	5,6
Colombia	1957-1977	5,6	6,1	4,9
Ecuador	1957-1975	5,2	5,1	5,4
Costa Rica	1960-1975	4,4	3,6	5,1
Paraguay	1963-1978	2,8	1,0	4,5
Panamá	1957-1978	4,6	4,7	4,6
Venezuela	1957-1977	6,3	6,8	4,4
Bolivia	1957-1978	4,9	6,5	2,2
Nicaragua	1957-1978	5,8	6,2	3,8
República Dominicana	1957-1978	4,0	5,7	3,0
Haití	1957-1973	3,3	3,2	3,3
Chile	1961-1978	3,6	5,1	0,6
Uruguay	1957-1973	1,0	1,3	-0,3
Argentina	1969-1977	1,1	1,6	-1,1

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice Estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 21, pág. 14.

^{a/} A partir de 1971, la educación primaria cuenta con ocho grados.

Hay algunos países con urbanización alta y desarrollo educativo también relativamente alto en los que es congruente encontrar tasas bajas (y hasta negativas, de acuerdo con los movimientos de la población) de crecimiento de la matrícula primaria en las zonas rurales. Tal es el caso de Argentina, Chile y Uruguay. En el otro extremo, hay países con baja urbanización y con nivel educativo relativamente bajo, en los cuales también es congruente encontrar una alta tasa de crecimiento de la matrícula rural y una matrícula rural más alta que la urbana, como en el caso de Honduras, Paraguay, Panamá, Ecuador y, en especial, Costa Rica. Por otro lado, y por distintas razones, no parece ser demasiado congruente la evolución de la matrícula primaria en países como Brasil, México, Bolivia y Nicaragua, con altos porcentajes de población rural que, sin embargo tienen tasas de crecimiento de la matrícula primaria rural más bajas que las urbanas y, en consecuencia, porcentajes de matrícula primaria rural inferiores a los de las zonas urbanas. Debe recordarse el peso de Brasil y México en el total de la región.

De lo expuesto puede desprenderse que el grado de urbanización y el nivel de desarrollo de los países no muestra una relación directa con la expansión de la matrícula en el nivel primario, ni tampoco con su distribución en las zonas urbanas y rurales. Esto sugiere que están en juego otros factores que han incidido en las políticas educativas que se han puesto en práctica.

3. La situación educativa de la población de doce años en 1970

A partir de la información provista por las muestras de los censos de 1970, es posible analizar la situación educativa de la población de 12 años en doce países de la región (cuadro IV.18 y IV.19).

Como puede observarse, la distribución de la población de 12 años que asiste, define un agrupamiento de los países de acuerdo a cortes relativamente claros. Por un lado, están los países con alta cobertura y retención, todos ellos pertenecientes a los grupos I y II de desarrollo educativo y cuyos porcentajes de asistencia oscilan entre el 94,8% y el 85,4% (Chile 94,8% Uruguay 92,9%; Paraguay 88,0%; Costa Rica, 86,7%; Argentina 85,9%; Panamá 85,7% y Perú 85,7%).

A continuación pueden ubicarse algunos países con un nivel medio de cobertura y retención a los doce años, cuyos porcentajes de asistencia oscilan entre el 72,9% y el 65,6% (México 72,9%; Brasil, 71,3%; El Salvador 69,6%; República Dominicana 68,1% y Honduras 65,6%). Estos países pertenecen a los grupos III y IV de desarrollo educativo.

Por último, se encuentran dos países pertenecientes al grupo IV y cuyos porcentajes de asistencia a los 12 años son del 59,6% (Nicaragua) y del 51,3% (Guatemala).

De hecho, estas situaciones de asistencia muestran que los distintos grupos tienen comportamientos diferenciados en lo que hace al rendimiento del sistema educativo.

Cuadro IV.18. América Latina. Situación educativa en la población de 12 años para catorce países de la región, 1970

(porcentajes)

Países	No Asiste				Asiste			
	Sin ins- trucción y menos de tercer grado	Con tercer grado aprobado	Más de tercer grado aproba- do	Sub total	Sin ins- trucción y menos de tercer grado	Con tercer grado apro- bado	Más de tercer grado apro- bado	Sub total
Argentina	2,3	1,3	10,5	14,1	7,7	7,2	71,0	85,9
Brasil	22,8	1,4	4,5	28,7	32,5	14,2	24,6	71,3
Costa Rica	4,4	1,5	7,4	13,3	6,7	8,1	71,9	86,7
Chile	2,4	0,8	2,0	5,2	14,9	14,5	65,4	94,8
El Salvador	26,6	2,4	1,5	30,5	29,4	15,1	25,0	69,5
Guatemala	43,4	3,3	2,0	48,7	20,3	10,0	21,0	51,3
Honduras	26,2	3,6	4,6	34,4	23,9	12,8	28,9	65,6
México	18,9	2,8	5,5	27,2	21,6	12,7	38,5	72,8
Nicaragua	38,1	1,0	1,3	40,4	24,5	11,7	23,4	59,6
Panamá	8,7	1,4	4,2	14,3	16,3	13,4	56,0	85,7
Paraguay	8,4	1,8	1,8	12,0	24,3	19,8	43,9	88,0
Perú	11,0	1,0	2,3	14,3	40,7	15,7	29,3	85,7
R. Dominicana	22,6	2,4	6,8	31,8	28,7	14,6	24,9	68,2
Uruguay	0,8	0,5	5,8	7,1	2,4	3,1	87,4	92,9

Fuente: OMUECE, 1970, cuadro 21.

Cuadro IV.19. América Latina: Situación educativa de los jóvenes de 12 años en 1970, según las muestras censales de 14 países de la región

(porcentajes)

País y grupo educativo	Asisten	Abandono sin instrucción y hasta con tercer grado aprobado	Asiste con dos o más años de retraso	Asiste con un año o menos de retraso
Chile (I)	94,8	3,2	29,4	65,4
Uruguay (I)	92,9	1,3	5,5	87,4
Paraguay (I)	88,0	10,2	44,1	43,9
Costa Rica (I)	86,7	5,9	14,8	71,9
Argentina (I)	85,9	3,6	14,9	71,0
Panamá (II)	85,7	10,1	29,7	56,0
Perú (II)	85,7	12,0	56,4	29,3
México (III)	72,9	21,7	34,3	38,6
Brasil (III)	71,3	24,2	46,7	24,6
El Salvador (IV)	69,6	29,0	44,6	25,0
Rep. Dominicana (III)	68,1	25,0	43,2	24,9
Honduras (IV)	65,6	29,8	36,7	28,9
Nicaragua (IV)	59,6	39,1	36,2	23,4
Guatemala (IV)	51,3	46,7	30,3	21,0

Fuente: Cuadro IV.18 de este Informe.

Todos los niños que a los 12 años de edad han salido del sistema educativo formal y declaran carecer de instrucción o haber aprobado hasta el tercer grado inclusive, son niños que han abandonado el sistema y pueden considerarse analfabetos funcionales.

Si se considera el primer grupo de países antes descrito (aquellos con alta asistencia a los 12 años), se encuentra que la situación presenta diferencias en lo referente al abandono y el analfabetismo funcional. En efecto, en cuatro de ellos, el abandono con analfabetismo funcional no supera el 6% de los niños (Uruguay 1,3%; Chile 3,2%; Argentina 3,6%; Costa Rica 5,9%), mientras que

en los tres restantes, es superior al 10% (Panamá 10,1%; Paraguay 10,2%; y Perú 12%). Los países del segundo grupo antes descripto también presentan un comportamiento relativamente homogéneo en lo que respecta al abandono con analfabetismo funcional, que oscila entre el 21,7% para México y el 29,8% para Honduras. Por último, los países con menor asistencia muestran también los porcentajes más altos de abandono y analfabetismo funcional: Nicaragua 39,1% y Guatemala 46,7%. En el caso de estos dos países, significa que ya a los 12 años han abandonado el sistema educativo y son analfabetos funcionales, cuatro de cada diez niños de esa edad.

Cuando se considera la población de 12 años que asiste a la escuela y que declara que a esa edad está sin instrucción o ha aprobado hasta el tercer grado, inclusive, se está ante un grupo que, si bien continúa asistiendo, registra un retraso escolar de al menos dos años. Son conocidas las influencias que tiene ese retraso en el posterior abandono del sistema educativo. Desde este punto de vista, los países analizados presentan ciertos fenómenos particulares. De los países con alta asistencia, sólo tres muestran un retraso inferior al 15% (Uruguay 5,5%; Costa Rica 14,8%; Argentina 14,9%). Otros dos (Chile 29,4%; Panamá 29,7%), duplican esa cifra y los dos restantes muestran cifras de retraso escolar similares a aquéllas de los países con inasistencia media y alta (Paraguay 44,1%; Perú 56,4%). Se quiebra, así, la relativa homogeneidad del grupo constituido al iniciar este análisis, poniendo en evidencia que la cobertura y la asistencia son indicadores insuficientes del rendimiento del sistema educativo, rendimiento que está condicionado por múltiples factores en el transcurso del proceso escolar.

En los otros dos grupos de países, el retraso escolar de los niños que asisten oscila entre un 30,3% y un 46,7%, cifras que reiteran la incidencia de este fenómeno en la región.

Dados los hechos antes considerados (la inasistencia, el abandono con analfabetismo funcional, el retraso escolar), el análisis de las cifras de los niños de 12 años que asisten y no registran retraso significativo sólo da lugar a algunas reflexiones adicionales. De los catorce países analizados, sólo Uruguay mantiene asistiendo en la edad correspondiente a un porcentaje importante de niños (87,4%), que significa una muy alta probabilidad de que casi la totalidad de la población tenga educación básica completa. Le siguen en orden de porcentaje de niños de 12 años que asisten en edad, tres países considerados como de alto desarrollo educativo (Costa Rica, 71,9%; Argentina 71,0%; Chile 65,4%) y que, sin embargo, muestran cifras que no parecen concordar totalmente con esa situación. Por su parte, Paraguay, Panamá y México registran cifras que indican que sólo cuatro o cinco de cada diez niños tienen probabilidad de terminar su educación básica. Para el resto de los países analizados, dicha probabilidad se reduce a dos o tres de cada diez niños. Puede argüirse que los niños que en 1970 tenían doce años habían nacido en 1958 y que en varios de los países considerados la expansión del nivel primario del sistema educativo se produce en el transcurso del decenio de los años sesenta. Ello puede ser válido para los países incluidos en el segundo y tercer grupos constituidos al considerar la asistencia. Pero no parece ser totalmente válido para Paraguay y Perú.

Si se analiza la situación educativa de los niños de 12 años, por zona de residencia según las muestras censales de 1970, (cuadro IV.20) pueden obtenerse varias conclusiones. En primer término, que la mencionada situación no tiene una asociación clara con el nivel de urbanización de los países. En efecto, países con urbanización media (como Costa Rica y Panamá) tienen mejores rendimientos en este aspecto del sistema educativo que otros países con urbanización relativamente alta (como Venezuela y Chile). En segundo término, que las diferencias entre países son menores cuando se consideran las capitales o zonas urbanas que cuando se consideran las zonas rurales, lo que estaría sugiriendo que las políticas nacionales respecto de esas zonas y las posibilidades de atenderlas tendrían una mayor variabilidad que las políticas y las posibilidades de atención respecto de las zonas urbanas. En tercer término, que las diferencias de situación educativa de la población de 12 años, entre las zonas urbanas y las zonas rurales muestran grandes variaciones, según los países. En efecto, mientras que Costa Rica muestra diferencias relativamente pequeñas en la situación educativa de la población de esa edad entre ambas zonas, hay otros países que muestran la existencia de diferencias importantes (Chile, México, Brasil, Panamá, Honduras). En algunos países (Venezuela, Perú, Nicaragua y El Salvador) las diferencias son muy grandes entre ambas zonas. Estas distintas situaciones en que se encuentran los países, refuerzan la hipótesis antes adelantada relativa a las diferentes políticas nacionales y las posibilidades de llevarlas a la práctica. En todo caso, debe subrayarse que un aspecto crucial para la elevación de la situación educativa de la región es el mejoramiento del rendimiento del sistema educativo formal en las zonas rurales, lo que se vuelve particularmente imperioso en aquellos países con altos porcentajes de población en dichas zonas.

4. La situación educativa de la población de quince años en 1970

Con la misma fuente de información utilizada para analizar la situación educativa de la población de doce años, es posible considerar dicha situación para la población que tenía quince años en 1970 y que, por lo tanto, había nacido en 1955 (cuadro IV.21 y IV.22).

En relación con la población de 12 años deben destacarse dos hechos: a) la distribución del porcentaje de los jóvenes de 15 años que asisten al sistema escolar presenta una mayor continuidad, sin los hiatos que se registraban en la distribución de la población de 12 años; b) salvo los dos países que se ubican en los extremos de la distribución (Chile y Guatemala), todos los demás varían su ubicación en una y otra distribución.

Por otro lado, en la interpretación de la situación educativa de los jóvenes de 15 años, la opción entre la incorporación al mercado de trabajo y la continuación de estudios en el nivel medio tiene mayor vigencia que en el caso de la población de 12 años, para la cual la opción entre ambas alternativas reviste un carácter menos dilemático ya que se inclina, predominantemente por la permanencia, de una u otra forma, en el sistema educativo.

Las cuatro dimensiones que se han privilegiado para el análisis (cuadro IV.21) tienen distinta significación y abren distintas posibilidades vitales para los grupos comprendidos en cada una de ellas.

Cuadro IV.20. América Latina: Situación educativa de los jóvenes de 12 y 15 años según zona de residencia para diecinueve países de la región.

(porcentajes y tasa aparente de egresados)

País	Población 12 años				Población 15 años				% tasa Aparente Egresados de ciclo primario (1975)
	Sin instrucción y menos de tercer grado		Asiste tercer grado y más		Sin instrucción y menos de sexto grado		Asiste sexto grado y más		
	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	
Argentina	...	...	...	....	...	...	...	...	81,1
Bolivia	...	...	...	...	...	...	...	...	49,4
Brasil <u>b/</u>	36	73	58	18	56	93	39	4	48,8
Costa Rica	6	14	90	74	16	36	63	23	83,3
Cuba	...	...	...	....	...	...	...	...	90,8
Chile	11	33	84	61	21	62	65	20	91,2
Ecuador	...	...	...	....	...	...	...	...	71,4
El Salvador	24	69	74	26	40	89	49	5	47,3
Guatemala <u>a/</u>	22	...	74	...	36	...	51	...	22,9
Honduras	29	62	66	28	41	82	47	2	36,7
México <u>c/</u>	15	44	78	47	29	62	48	21	67,4
Nicaragua	30	82	68	14	45	91	47	4	33,9
Panamá	7	37	90	56	18	58	68	14	82,5
Paraguay	13	40	85	56	28	73	56	12	50,0
Perú	22	77	76	19	44	91	51	6	65,4
Rep. Dominicana	32	59	54	29	49	73	43	18	-
Uruguay	...	...	...	....	...	...	...	...	80,5
Venezuela	16	65	79	27	30	79	53	10	62,6

Fuente: OMUECE Programa Uniforme, 1970.

a/ En la muestra censal sólo Capital Federal.

b/ En la muestra censal resto urbano, no hay Capital.

c/ En la muestra censal es Capital y resto del país.

Cuadro IV.21. América Latina: Situación educativa de los jóvenes de 15 años en 1970, según las muestras censales de 14 países de la región

(porcentajes)

País y grupo educativo	Asisten	Abandono sin instrucción y con primaria incompleta	Abandono con primaria completa y más	Asisten con 2 o más años de retraso	Asisten a enseñanza media
Chile (I)	71,5	16,0	12,6	26,7	44,7
Perú (II)	67,5	29,8	2,7	48,9	18,6
Rep. Dominicana (III)	61,3	32,4	6,3	40,9	20,4
Uruguay (I)	60,4	12,1	27,6	6,0	54,3
Panamá (II)	55,7	23,0	21,4	26,3	29,3
Argentina (I)	51,6	15,7	32,7	13,8	37,8
Brasil (III)	49,2	47,1	3,7	32,1	17,1
Costa Rica (I)	47,2	20,4	32,4	13,5	33,7
Nicaragua (IV)	44,0	51,2	4,8	30,5	13,5
El Salvador (IV)	42,4	48,6	9,0	30,2	12,2
Paraguay (I)	41,4	43,3	15,3	23,8	17,6
México (III)	40,2	42,4	17,4	23,0	17,2
Honduras (IV)	34,1	50,2	15,7	22,7	11,4
Guatemala (IV)	25,8	67,0	7,2	15,9	9,9

Fuente: Cuadro IV.22 de este Informe.

En efecto, la población que a los 15 años no asiste al sistema educativo y es registrada como carente de educación o con educación primaria incompleta, es una población que difícilmente pueda reingresar a dicho sistema y que enfrenta sus posibilidades laborales en condiciones educativas desmedradas en relación con los coetáneos que siguen en el sistema educativo o lo han abandonado con el nivel básico completo. Un alto volumen de población en esta dimensión (como es el caso del 67,0% de Guatemala), lleva forzosamente a una baja representación en las restantes dimensiones e indica la existencia de un sistema educativo de bajo rendimiento. En tales condiciones, los bajos porcentajes de población que continúan en el sistema educativo en el nivel medio, pueden reflejar situaciones de privilegio educativo relativo.

Cuadro IV.22. América Latina. Situación educativa de la población de 15 años para catorce países de la región, 1970

(porcentajes)

Países	No Asiste				Asiste			
	Sin ins- trucción y menos de sexto grado	Con sexto grado aprobado	Más de sexto grado apro- bado	Sub total	Sin ins- trucción y menos de sexto grado	Con sexto grado aprobado	Más de sexto grado apro- bado	Sub total
Argentina	15,7	3,1	29,6	48,4	7,0	6,8	37,8	51,6
Brasil	47,1	-	3,7	50,8	25,7	6,4	17,1	49,2
Costa Rica	20,4	29,8	2,6	52,8	7,1	6,4	33,7	47,2
Chile	16,0	5,9	6,7	28,6	17,0	9,7	44,7	71,4
El Salvador	48,6	8,2	0,8	57,6	24,1	6,1	12,2	42,4
Guatemala	67,0	6,4	0,8	74,2	11,5	4,4	9,9	25,8
Honduras	50,2	15,2	0,5	65,9	16,1	6,6	11,4	34,1
México	42,4	14,7	2,7	59,8	15,3	7,7	17,2	40,2
Nicaragua	51,2	3,8	1,0	56,0	22,4	8,1	13,5	44,0
Panamá	23,0	19,6	1,8	44,4	15,9	10,4	29,3	55,6
Paraguay	43,3	12,7	2,6	58,6	15,9	7,9	17,6	41,4
Perú	29,8	0,8	1,9	32,5	37,3	11,6	18,6	67,5
R.Dominicana	32,4	1,2	5,1	38,7	33,1	7,8	20,4	61,3
Uruguay	12,1	18,3	9,3	39,7	2,5	3,5	54,3	60,3

Fuente: OMUECE, 1970. Cuadro 21.

La población que a los 15 años ha hecho abandono del sistema educativo pero ha alcanzado al menos a completar el nivel primario, indica un rendimiento relativamente adecuado de dicho sistema, la existencia de una fuerza de trabajo dotada con una calificación aceptable y de una población capacitada para una vida social con buenos niveles de información y de comunicación.

La población de 15 años que continúa en el sistema educativo y que registra dos años o más de atraso puede explicarse por la decisión de completar la educación básica y como consecuencia del ingreso tardío y la repetición. Sin embargo, son llamativos los altos porcentajes que en esta dimensión alcanzan el Perú y la República Dominicana (48,9% y 40,9%).

La asistencia al sistema educativo a la edad de 15 años con un año o menos de retraso, es indicadora del desarrollo de la educación media y de las distintas políticas que han seguido y posibilidades que en ese sentido han tenido los distintos países de la región.

Un análisis detenido del cuadro IV.19 permite reagrupar a los países en cinco situaciones típicas. Se prescinde de Guatemala por su alto porcentaje de población que ha abandonado el sistema educativo sin instrucción o con primaria incompleta (cuadro IV.23).

Este cuadro sugiere que el país con mayor desarrollo educativo en lo que concierne a la población de 15 años es el Uruguay, tanto por el volumen de población con educación básica completa como por las elevadas cifras de población que sigue en el sistema educativo y, en especial, en la educación media.

Los dos países que lo siguen muestran alta coherencia en su desarrollo educativo. Sin embargo, llama la atención la similitud de las situaciones de Argentina y Costa Rica, cuando este último país tiene un porcentaje de población rural mucho más elevado que el primero y ha comenzado su desarrollo educativo más recientemente.

Panamá y Chile configuran el agrupamiento menos homogéneo, debido a la similitud de los porcentajes de retraso y de población en enseñanza media que se registran en Panamá y al alto porcentaje de población en enseñanza media que registra Chile, junto con un porcentaje también elevado de retrasos escolares.

El resto de los agrupamientos sugiere claramente líneas de políticas en las que deberían acentuarse acciones educativas tendientes a: aumentar la cobertura, disminuir el ingreso tardío y la repetición, aumentar la capacidad de retención de los sistemas educativos en el nivel básico.

Debe recordarse que la expansión de la matrícula en el nivel básico, que en muchos países se produjo durante el decenio de los años sesenta, puede implicar que algunos contingentes de la población que en 1970 tenía 15 años, no hayan podido ingresar al sistema educativo.

Hacia 1970 la permanencia de los jóvenes de 15 años en el sistema educativo formal era casi un fenómeno exclusivamente urbano y sólo en algunos

Cuadro IV.23. América Latina: Grupos de países según la situación educativa de la población de 15 años. Doce países.

(porcentajes)

Países	Abandono sin instrucción y con primaria incompleta	Abandono con primaria completa o más	Asisten con 2 o más años de retraso	Asisten a enseñanza media
Uruguay	12,1	27,6	6,0	54,4
Argentina	15,7	32,7	13,8	37,8
Costa Rica	20,4	31,7	13,5	33,7
Panamá	23,0	21,4	26,3	29,4
Chile	16,0	12,6	26,8	44,7
Paraguay	43,3	15,3	23,8	17,6
México	42,5	17,4	23,0	17,2
Perú	29,8	2,7	48,9	18,6
Rep. Dominicana	32,4	6,3	40,9	20,4
Brasil	47,1	3,7	32,1	17,1
Nicaragua	51,2	4,8	30,5	13,5
El Salvador	48,8	9,0	30,2	12,2

Fuente: Cuadro IV.21. de este Informe.

países de la región alcanzaba cifras de alrededor del 20% en las zonas rurales (Costa Rica, 23%; México 21%; Chile 20%; República Dominicana 18%) (cuadro IV.20).

Sin embargo, cuando se considera la situación de la población de 15 años según zona de residencia, son notorias las diferencias entre aquellos que habían hecho abandono del sistema escolar antes de completar el ciclo primario o no habían ingresado a él. En efecto, la información relativa a doce países de la región que se presenta en el cuadro IV.20, prescindiendo de Costa Rica, cuya situación es relativamente excepcional, se encuentra que mientras el porcentaje de los jóvenes de 15 años residentes rurales que habían abandonado el sistema educativo formal sin completar el ciclo primario o que nunca habían ingresado a él oscilaba entre el 58% y el 93%; para los residentes en zonas urbanas o en las capitales esos porcentajes oscilaban entre el 18% y el 56%. Es decir, el país que registraba una situación más deteriorada en relación con la educación básica de la población urbana de 15 años (Brasil), estaba en mejores condiciones que el país en mejor situación en relación con la educación básica de la población rural de 15 años (Panamá. Recuérdese que se prescinde de Costa Rica).

Cuadro IV.24. América Latina: Población en edad de escolarización media, para diez y nueve países de la región, 1950, 1960, 1970, 1975
(Porcentajes y tasas)

Países	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 7 5		Tasa de crecimiento		
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	1950/ 1960	1960/ 1970	1970/ 1975
Argentina	2 192 760	9,9	2 465 414	8,6	3 014 647	7,4	3 134 066	6,7	1,18	2,03	0,78
Bolivia	414 809	1,9	508 765	1,8	607 734	1,5	721 588	1,5	2,06	1,79	3,49
Brasil	7 885 064	35,5	10 291 947	36,1	14 795 844	36,3	16 749 406	35,5	2,70	3,70	2,51
Colombia	1 697 324	7,7	2 254 132	7,9	3 448 426	8,5	4 100 781	8,7	2,88	4,34	3,53
Costa Rica	126 276	0,6	171 136	0,6	280 574	0,7	344 282	0,7	3,09	5,07	4,18
Cuba	766 633	3,5	988 118	3,5	1 063 154	2,6	1 228 679	2,6	2,57	0,73	2,94
Chile	818 259	3,7	1 092 689	3,8	1 348 148	3,3	1 604 219	3,4	2,93	2,12	3,54
Ecuador	486 279	2,2	616 221	2,2	912 480	2,2	1 071 845	2,3	2,40	4,00	3,27
El Salvador	290 018	1,3	359 683	1,3	540 357	1,3	650 004	1,4	2,18	4,15	3,76
Guatemala	453 068	2,0	568 397	2,0	833 855	2,1	973 754	2,1	2,29	3,91	3,15
Honduras	216 568	1,0	279 669	1,0	390 736	1,0	466 967	1,0	2,59	3,40	3,63
México	3 892 060	17,5	5 110 072	17,9	7 839 763	19,3	9 364 344	19,9	2,76	4,37	3,62
Nicaragua	164 368	0,7	212 941	0,8	322 896	0,8	373 723	0,8	2,62	4,25	2,97
Panamá	113 734	0,5	155 377	0,5	216 627	0,5	260 138	0,6	3,17	3,38	3,73
Paraguay	197 202	0,9	253 826	0,9	375 392	0,9	425 981	0,9	2,56	3,99	2,56
Perú	1 122 296	5,1	1 431 654	5,0	2 033 301	5,0	2 402 852	5,1	2,46	3,57	3,40
República Dominicana	347 990	1,6	457 929	1,6	688 103	1,7	825 378	1,8	2,78	4,16	3,71
Uruguay	276 860	1,3	287 266	1,0	338 458	0,8	340 334	0,7	0,37	1,65	0,11
Venezuela	733 476	3,3	1 020 541	3,6	1 682 636	4,1	2 096 597	4,5	3,36	5,13	4,50
Total América Latina	22 195 044	100,0	28 525 777	100,0	40 733 131	100,0	47 134 938	100,0	2,54	3,63	2,96

Fuente: CELADE, proyecciones de población en Boletín Demográfico, Año XIV, N° 27, Santiago de Chile, enero 1980. Los datos utilizados son desagregaciones de grupos de edad clasificados de cinco en cinco años.

Cuadro IV.25. América Latina: Matrícula de nivel medio según tipo de
(Porcentajes y tasas de

Países	Año	Total			Secundaria			Técnica y otras			Normalista b/			TBEM	Distribución Relativa		
		Absoluto	Tasa	Porcentaje	Absoluto	Tasa	Porcentaje	Absoluto	Tasa	Porcentaje	Absoluto	Tasa	Porcentaje		Total	Sec.	Téc.	Norm.
Argentina	1950	332 235		21,7	79 105		8,8	190 889		38,8	62 241		42,3	15,2	74	57	19
	1960	575 154	5,6	16,1	147 391	6,4	6,7	289 579	4,3	29,1	138 184	8,3	36,2	23,3	26	50	24
	1970	974 826	5,4	9,7	403 282	10,6	5,7	570 978	7,0	24,0	566		0,1	32,3	41	59	-
	1977	1 208 107	4,1		441 907	1,3		846 200	5,8		-			41,1	34	66	-
	1950/77		5,1			6,6			5,7								
Bolivia	1950	25 604		1,7	18 029		2,0	4 816		1,0	2 759		1,9	6,2	70	19	11
	1960	54 628	7,9	1,5	45 582	9,7	2,1	6 316	2,7	0,6	2 730	-0,1	0,7	10,7	83	12	5
	1970	89 574	5,1	0,9	75 146	5,1	1,1	10 072	4,8	0,4	4 356	4,8	0,8	14,3	84	11	5
	1976	128 081	6,1		...			...			...			17,7			
	1950/76		6,4			7,4c/			3,8c/				2,9c/				
Brasil	1950	510 013		33,3	374 321		41,5	97 990		20,4	37 702		25,6	6,5	73	19	8
	1960	1 177 427	8,7	33,0	868 178	8,8	39,6	218 522	8,4	22,0	90 727	9,2	23,8	4,3	74	19	7
	1970	4 086 073	13,2	40,9	3 055 652	13,4	43,2	682 548	12,1	28,7	347 873	14,4	63,7	11,3	75	17	8
	1974d/	1 681 728			628 178			782 827			270 723			16,9	37	47	16
	1950/74																
Colombia	1950	81 963		5,4	55 884		6,2	19 980		4,2	6 099		4,1	4,8	68	24	8
	1960	243 226	11,5	6,8	140 329	9,6	6,4	74 874	14,1	7,5	28 029	16,5	7,3	10,8	58	31	11
	1970	750 055	11,9	7,5	538 479	14,4	7,6	151 586	7,3	6,4	59 990	7,9	11,0	21,8	72	20	8
	1977	1 616 111	11,6		1 187 148	11,9		348 590	12,6		80 373	4,3		39,4	73	22	5
	1950/77		11,7			11,9			11,2			10,0					
Costa Rica	1950	6 292		0,4	6 292		0,7	...			...			5,0			
	1960	34 814	18,6	1,0	27 491	15,9	1,3	5 197	0,5		2 126	0,6		20,3	79	15	6
	1970	61 068	5,8	0,6	55 079	7,2	0,8	...			5 989	10,9	1,1	21,8	90	-	10
	1977	121 202	11,0		...			...			...			35,2			
	1950/77		11,6			11,4c/											
Cuba	1952	49 208		3,2	26 413		2,9	14 818		3,1	7 977		5,4	6,4	54	30	16
	1960	122 338	9,5	3,4	89 754	13,0	4,1	25 073	5,4	2,5	7 511	-0,7	2,0	12,4	73	20	7
	1970	235 241	6,7	2,4	186 667	7,6	2,6	27 566	0,9	1,2	21 008	10,8	3,8	22,1	79	12	9
	1976	715 807	20,4		535 109	19,1		145 205	31,9		35 493	9,1		58,3	75	20	5
	1952/76		11,8			13,3			9,9			6,4					
Chile	1950	108 165		7,1	77 245		8,6	27 334		5,7	3 586		2,4	13,2	71	25	4
	1960	228 491	7,7	6,4	161 925	7,7	7,4	59 913	8,2	6,0	6 653	6,4	1,7	20,9	71	26	3
	1970	302 064	2,8	3,0	202 506	2,3	2,9	99 558	5,2	4,2	...			22,4	67	33	-
	1978	510 500	6,8		324 400	6,1		186 100	8,1		...			31,8	64	36	-
	1950/78		5,7			5,3			7,1								
Ecuador	1950	29 741		1,9	17 572		2,0	8 821		1,8	3 348		2,3	6,1	59	30	11
	1960	67 028	8,5	1,9	40 464	8,7	1,9	19 450	8,2	2,0	7 114	7,8	1,9	10,9	60	29	11
	1970	216 727	12,5	2,2	182 514	16,3	2,6	24 010	2,1	1,0	10 203	3,7	1,9	23,8	84	11	5
	1975	383 624	11,2		339 771	13,2		42 940	12,3		...			35,8	89	11	-
	1950/75		10,8			12,6			6,5			5,7c/					
El Salvador	1950	9 703		0,6	6 927		0,8	1 977		0,4	799		0,5	3,3	72	20	8
	1960	34 059	13,4	1,0	20 676	11,6	0,9	10 051	17,7	1,0	3 332	15,3	0,9	9,5	60	30	10
	1970	88 307	10,0	0,9	60 870	11,4	0,9	27 437	10,6	1,2	...			16,3	69	31	-
	1977	64 842	-4,3		32 613	-8,6		31 160	1,3		1 069	-6,5		10,0	50	48	2
	1950/77		7,3			5,9			10,7			1,1					
Guatemala	1950	15 968		1,0	9 087		0,9	5 135		1,1	1 746		1,2	3,5	57	32	11
	1960	27 362	5,5	0,8	22 233	9,4	1,0	2 789	-6,0	0,3	2 340	2,9	0,6	4,8	81	10	9
	1970	75 474	10,7	0,8	55 932	9,7	0,8	11 350	15,1	0,5	8 192	13,3	1,5	9,1	74	15	11
	1977	111 813	5,8		79 201	5,1		14 552	3,6		18 060	11,9		11,5	71	13	16
	1950/77		7,5			8,3			3,9			9,0					

Fuente: Para matrícula 1950 y 1960: UNESCO, Statistical Yearbook 1970, UNESCO, París, 1971, COM.71/XIV/15/AF., cuadro 29, pág. 92-3-001800-7, cuadro 4.5, pág. 294 y sig. Para Argentina, matrícula 1970: UNESCO, Statistical Yearbook 1974, UNESCO, París, 1975, Caribe. Matrícula y tasas de escolarización, 1960-1976. Encuestas e investigaciones estadísticas: trabajos en curso. División de

a/ No incluye la "educación vocacional". UNESCO, Statistical Yearbook 1970, op. cit.

b/ La enseñanza normal pasó del nivel medio al terciario en muchos países de la región. En estos casos, no se han calculado las tasas correspondientes.

c/ Toma la tasa 1970-1950.

d/ El ciclo básico pasó de 4 a 8 años en 1971.

enseñanza B/ para diez y nueve países de la región, 1950, 1960, 1970 y 1980
 (crecimiento medio anual)

Países	Año	Total			Secundaria			Técnica y otras			Normalista <u>B/</u>			TREM	Distribución Relativa		
		Absoluto	Tasa	Incremento %	Absoluto	Tasa	Incremento %	Absoluto	Tasa	Incremento %	Absoluto	Tasa	Incremento %		Total	Sec.	Téc. Norm.
Honduras	1950	4 095		0,3	1 078		0,3	1 469		0,3	1 548		1,1	1,9	26	36	38
	1960	15 186	14,0	0,4	9 685	24,6	0,4	3 620	9,4	0,4	1 881	2,0	0,5	5,4	64	24	12
	1970	39 839	10,1	0,4	28 949	11,6	0,4	7 089	7,0	0,3	3 801	7,3	0,7	10,2	73	18	9
	1975	51 896	5,4		36 956	5,0		12 936	12,8		2 004	-4,2		11,1	71	25	4
	1950/75		10,7			15,2			9,1			1,0					
México	1950	156 397		10,2	87 508		9,7	56 399		11,7	12 489		8,5	4,0	56	36	8
	1960	401 997	9,9	11,3	219 688	9,6	10,0	132 222	8,9	13,3	50 087	14,9	13,1	7,9	55	33	12
	1970	1 584 342	14,7	15,9	1 107 906	17,6	15,7	423 584	12,3	17,8	52 852	0,5	9,7	20,2	70	27	3
	1977	3 502 830	12,0		3 024 000	15,4		321 818	-3,8		157 012	16,8		37,4	86	9	5
	1950/77		12,2			14,0			6,7			9,8					
Nicaragua	1951	8 295		0,5	4 431		0,5	3 578		0,8	286		0,2	5,0	53	43	4
	1960	11 372	3,6	0,3	6 851	5,0	0,3	2 700	-3,1	0,3	1 821	22,8	0,5	5,3	60	24	16
	1970	51 383	16,3	0,5	45 185	20,8	0,7	4 441	5,1	0,2	1 757	-4,0	0,3	15,9	88	9	3
	1974	71 044	8,4		64 433	9,3		5 587	5,9		1 024	-12,7		19,0	90	8	2
	1951/74		9,8			12,3			1,9			5,7					
Panamá	1950	18 586		1,2	9 236		1,0	8 606		1,8	744		0,5	16,3	50	46	4
	1960	38 874	7,7	1,1	26 759	11,2	1,2	10 691	2,2	1,1	1 424	6,7	0,4	25,0	68	28	4
	1970	78 466	7,3	0,8	50 920	6,6	0,7	25 352	9,0	1,1	2 194	4,4	0,4	36,2	65	32	3
	1977	137 185	8,3		92 363	8,9		43 505	8,0		1 317	-7,1		52,9	67	32	1
	1950/77		7,7			8,9			6,2			2,1					
Paraguay	1950	12 105		0,8	2 636		0,3	7 057		1,5	2 412		1,6	6,1	22	58	20
	1960	21 443	5,9	0,6	13 427	17,7	0,6	4 821	-3,8	0,5	3 195	2,9	0,8	8,4	63	22	15
	1970	55 777	10,0	0,6	48 742	13,8	0,7	3 490	-3,2	0,2	3 545	3,9	0,7	14,9	87	6	7
	1977	97 864	8,4		92 437	9,6		5 427	6,5					23,0	94	6	-
	1950/77		8,0			14,1			-10,0			1,9c/					
Perú	1951	79 554		5,2	63 498		7,0	16 056		3,3	-			7,1	80	20	-
	1960	198 259	10,7	5,6	158 900	10,7	7,3	39 359	10,5	4,0	-			13,8	80	20	-
	1970	546 183	10,7	5,5	453 001	11,0	6,4	93 182	9,0	3,9	-			26,9	83	17	-
	1977	959 129	8,5		791 930	8,3		177 199	9,6		-			40,3	82	18	-
	1951/77		10,1			10,2			9,7								
República Dominicana	1950	17 572		1,2	8 262		0,9	9 110		1,9	200		0,1	5,0	47	52	1
	1960	50 105	11,0	1,4	27 812	12,9	1,3	21 958	9,2	2,2	325	5,0	0,1	10,9	56	43	1
	1970	119 653	9,1	1,2	107 008	14,4	1,5	12 045	-5,8	0,5	600	6,3	0,1	17,4	89	10	1
	1975	206 985	11,6		186 276	11,7		19 320	9,9		1 389	18,3		25,1	90	9	1
	1950/75		10,4			13,3			3,1			8,1					
Uruguay	1950	36 741		2,4	36 741		4,1	...			...			13,3			
	1960	86 434	8,9	2,4	60 430	5,1	2,8	23 323		2,4	2 681		0,7	30,1	70	27	3
	1970	174 300	7,3	1,7	132 125	8,1	1,9	35 958	4,4	1,5	6 217	8,8	1,1	51,5	76	21	3
	1975	186 192	1,3		144 487	1,8		37 698	0,9		3 997	-8,5		54,7	78	20	2
	1950/75		6,7			5,6			3,3			2,7					
Venezuela	1950	28 096		1,8	18 546		2,1	6 207		1,3	3 343		2,3	7,5	66	22	12
	1960	180 628	20,5	5,1	105 001	18,9	4,8	43 986	21,6	4,4	31 641	25,2	8,3	17,7	58	24	18
	1970	465 861	9,9	4,7	279 867	10,3	4,0	168 565	14,4	7,1	17 429	-5,8	3,2	27,7	60	36	4
	1974	631 210	7,9		563 163	20,1		34 240	-32,9		13 807	-5,7		30,1	92	5	3
	1950/74		13,8			15,5			7,4			6,1					
Total América Latina	1950	1 530 333		100,0	902 812		100,0	480 242		100,0	147 279		100,0	6,9	59	31	10
	1960	3 568 825	8,8	100,0	2 192 576	9,3	100,0	994 454	7,6	100,0	381 795	10,0	100,0	12,5	61	28	11
	1970	9 995 213	10,8	100,0	7 069 830	12,4	100,0	2 378 811	9,1	100,0	546 572	3,7	100,0	24,5	71	24	5
	1975e/	(12 476 150)	(4,5)		(8 584 382)	(3,9)		(3 055 304)	(5,1)		(587 181)	(1,4)		26,5			
	1950/(75)		(8,8)			(9,4)			(7,7)			(5,7)					

203 y sig. Para matrícula 1970 y mediados del decenio de los sesenta: UNESCO, Anuario Estadístico 1978-79, UNESCO, París, 1980, ISBN 92-3-001294-7, cuadro 4.5, pág. 208 y sig. Para Bolivia y Colombia, matrícula 1970: UNESCO, La enseñanza en América Latina y el Caribe, Oficina de Estadísticas, UNESCO, París/ junio de 1979, cuadro 1, pág. 34 y 40.

e/ Los últimos años para los que se dispone de información son los siguientes: 1974, Brasil, Nicaragua, Venezuela; 1975, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Uruguay; 1976, Bolivia, Cuba; 1977, Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú; 1978, Chile. De tal manera, 1975, indica mediados del decenio de los sesenta. En todo caso, las tasas entre 1970 y el último año con información, se han calculado teniendo en cuenta la duración del periodo para cada país.

Estas diferencias entre países no son menores cuando se considera lo que sucede en el interior de los mismos. Sólo en dos países de la región el porcentaje de jóvenes rurales de 15 años sin instrucción y con educación básica incompleta no duplicaba el porcentaje de jóvenes urbanos en esa situación. Ellos son República Dominicana, cuyos porcentajes son del 49% y del 73%, respectivamente, y Brasil, cuyos porcentajes son del 56% y del 93%, respectivamente, aunque debe tenerse presente que para este país se toma el resto urbano y no a la ciudad capital. En Chile y Panamá, el porcentaje de población rural de 15 años sin instrucción o con primaria incompleta, triplica el porcentaje que registra esa población en las capitales. En los restantes países, las zonas rurales duplican, holgadamente en algunos casos, el porcentaje de población de 15 años sin instrucción y con primaria incompleta de las zonas urbanas. El hecho de que este fenómeno se registre en países con muy distintos niveles de urbanización y pertenecientes a distintos grupos de desarrollo educativo estaría sugiriendo la urgencia de adoptar medidas para mejorar el rendimiento del sistema educativo formal en las zonas rurales.

5. La población en edad de escolarización media y la matrícula de ese nivel.

Los cuadros IV.24 y IV.25 registran la información correspondiente a la población en edad de escolarización media (entendiendo por tal a aquella que tiene entre 13 y 19 años de edad), para diecinueve países de la región.

Entre 1950 y 1970, dicha población ha crecido en un 184%, crecimiento muy similar al registrado tanto por la población de 5 a 24 años de edad como por la población en edad de escolarización básica en el mismo período.

Pero si se observa el cuadro IV.26 se perciben claras diferencias en las tasas medias acumulativas de crecimiento anual de la población de esta edad en los tres períodos considerados. En efecto, salvo Bolivia, Cuba y Chile, todos los países analizados registran una elevación sustancial del ritmo de crecimiento de la población entre 13 y 19 años en el período 1960-1970, en relación con el período 1950-1960. Esos tres países, más Honduras, Nicaragua y Panamá, tienen tasas de crecimiento acumulativo anual de la cohorte de edad considerada, más altas en el período 1970-1975 que en el período 1960-1970.

Estos seis países se alejan de una pauta de crecimiento generalizada en la región para el grupo de edad en análisis: importante elevación de la tasa de crecimiento medio anual en el período 1960-1970 en relación con el período 1950-1960 y también una importante disminución de la tasa de crecimiento medio anual en el período 1970-1975, en relación con el período precedente (1960-1970).

A pesar de esta pauta generalizada, las diferentes magnitudes de las tasas estarían reflejando la distinta dinámica poblacional de los países de la región. Así, por ejemplo, países que ya hacia 1950 habían avanzado en la reducción de las tasas de natalidad y de mortalidad, debían tener una baja tasa de crecimiento de la población de 10 a 15 años en el censo de 1960, como es el caso de Argentina y Uruguay. En estos países, la elevación de la tasa de crecimiento de esa cohorte de edad en el período 1960-1970 podría explicarse,

Cuadro IV.26. América Latina: Tasas medias de crecimiento acumulativo anual de la población en edad de escolarización media, de la matrícula en enseñanza media general y según modalidad (secundaria y técnica) desde 1950 hasta mediados del decenio de los setenta^a para diecinueve países de la región

Países	Población en edad de escolarización media			M a t r í c u l a											
	1960/ 1950	1970/ 1960	1975/ 1970	Media				Secundaria				Técnica y otras			
				1960/ 1950	1970/ 1960	1975/ 1970	1975/ 1950	1960/ 1950	1970/ 1960	1975/ 1970	1975/ 1950	1960/ 1950	1970/ 1960	1975/ 1970	1975/ 1950
Argentina	1,18	2,03	0,78	5,6	5,4	4,1	5,1	6,4	10,6	1,3	6,6	4,3	7,0	5,8	5,7
Bolivia	2,06	1,79	3,49	7,9	5,1	6,1	6,4	9,7	5,1	...	...	2,7	4,8	...	...
Brasil	2,70	3,70	2,51	8,7	13,2	...	...	8,8	13,4	...	...	8,4	12,1	...	...
Colombia	2,88	4,34	3,53	11,5	11,9	11,6	11,7	9,6	14,4	11,9	11,9	14,1	7,3	12,6	11,2
Costa Rica	3,09	5,07	4,18	18,6	5,8	11,0	11,6	15,9	7,2	...	...	...	...	...	...
Cuba	2,57	0,73	2,94	9,5	6,7	20,4	11,8	13,0	7,6	19,1	13,3	5,4	0,9	31,9	9,9
Chile	2,93	2,12	3,54	7,7	2,8	6,8	5,7	7,7	2,3	6,1	5,3	8,7	5,2	8,1	7,1
Ecuador	2,40	4,00	3,27	8,5	12,5	11,2	10,8	8,7	16,3	13,2	12,6	8,2	2,1	12,3	6,5
El Salvador	2,18	4,15	3,76	13,4	10,0	-4,3	7,3	11,6	11,4	-8,6	5,9	17,7	10,6	1,3	10,7
Guatemala	2,29	3,91	3,15	5,5	10,7	5,8	7,5	9,4	9,7	5,1	8,3	-6,0	15,1	3,6	3,9
Honduras	2,59	3,40	3,63	14,0	10,1	5,4	10,7	24,6	11,6	5,0	15,2	9,4	7,0	12,8	9,1
México	2,76	4,37	3,62	9,9	14,7	12,0	12,2	9,6	17,6	15,4	14,0	8,9	12,3	-3,8	6,7
Nicaragua	2,62	4,25	2,97	3,6	16,3	8,4	9,8	5,0	20,8	9,3	12,3	-3,1	5,1	5,9	1,9
Panamá	3,17	3,38	3,73	7,7	7,3	8,3	7,7	11,2	6,6	8,9	8,9	2,2	9,0	8,0	6,2
Paraguay	2,56	3,99	2,56	5,9	10,0	8,4	8,0	17,7	13,8	9,6	14,1	-3,8	-3,2	6,5	-10,0
Perú	2,46	3,57	3,40	10,7	10,7	8,5	10,1	10,7	11,0	8,3	10,2	10,5	9,0	9,6	9,7
R. Dominicana	2,78	4,16	3,71	11,0	9,1	11,6	10,4	12,9	14,4	11,7	13,3	9,2	-5,8	9,9	3,1
Uruguay	0,37	1,65	0,11	8,9	7,3	1,3	6,7	5,1	8,1	1,8	5,6	...	4,4	0,9	...
Venezuela	3,36	5,13	4,50	20,5	9,9	7,9	13,8	18,9	10,3	20,1	15,5	21,6	14,4	-32,9	7,4
Total	2,54	3,63	2,96	8,8	10,8	...	...	9,3	12,4	...	...	7,6	9,1	...	...

Fuente: Cuadro IV.24 de este informe.

^a/ 1974: Brasil, Nicaragua, Venezuela; 1975: Ecuador, Honduras, República Dominicana, Uruguay; 1976: Bolivia, Cuba; 1977: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú; 1978: Chile. Las tasas posteriores a 1970 se han calculado teniendo en cuenta la duración del período para cada país.

básicamente, por una elevación de la tasa de natalidad y una reducción de la tasa de mortalidad infantil durante el decenio de los cincuenta. Distinto es el caso de los países con altas tasas de mortalidad y de natalidad y que consiguen reducciones importantes de la mortalidad durante el período, como es el caso de El Salvador. En estos países, la ronda de censos de 1970 registra elevadas tasas de crecimiento del grupo de entre 10 y 15 años de edad, que luego disminuyen al producirse la disminución de las tasas de natalidad durante el decenio de los sesenta.

Este análisis de la dinámica poblacional, centrado en las tasas de natalidad y mortalidad para todo el país, puede no reflejar adecuadamente la situación de la población de 13 a 19 años en relación con la enseñanza media, dado el carácter predominantemente urbano de ésta.

En todo caso, esta dinámica poblacional que afecta diferencialmente a los distintos grupos de edad, y a la que ya se hiciera referencia, debe ser tenida particularmente en cuenta en la planificación educativa y en la asignación de recursos a los distintos niveles de la enseñanza, dados los diferentes volúmenes de la demanda potencial. Como ya se ha hecho notar, los países no tienen iguales políticas educativas, ni similares posibilidades de ponerlas en práctica. La relación entre dinámica poblacional, población demandante de un determinado nivel de enseñanza y cobertura efectiva (o tasa bruta de escolarización) de ese nivel no es de carácter mecánico ni lineal y hay una serie de factores intervinientes que sólo pueden ser dilucidados a través de estudios de casos nacionales.

Nuevamente debe destacarse la importancia de Brasil y México cuando se considera el comportamiento regional. La población de 13 a 19 años de esos países era, en 1950, el 53% de la región y la matrícula de ambos, era el 43,5% de la región. Para 1960, la población de esas edades de ambos países era el 54% del total regional y la matrícula el 44,3%. Para 1970, las cifras eran el 55,6% y el 56,8%. Es decir, mientras la participación porcentual de estos dos países en la población total de la región de entre 13 y 19 años de edad creció en un 3,6% entre 1950 y 1970, su participación en la matrícula creció en un 13,3% (cuadro IV.25).

Pero este crecimiento de la matrícula media en México y Brasil no es un fenómeno aislado, sino una característica de la región, que alcanza un relieve más destacado cuando se tienen presente tanto las cifras absolutas como las relativas.

Sobre una población potencial para la enseñanza media de 22 195 044 personas en 1950, se pasa a 28 525 777 en 1960; a 40 733 131 en 1970 y a 47 134 938 en la mitad del decenio de los setenta. Esto significa que la población en edad de escolarización media creció un 129% entre 1950 y 1960; un 184% entre 1950 y 1970 y un 212% entre 1950 y la mitad del decenio de los setenta.

Entre tanto, la matrícula en la educación media creció un 233% entre 1950 y 1960, un 280% entre 1960 y 1970, totalizando un crecimiento del 653% entre 1950 y la mitad del decenio de los setenta. La tasa bruta de escolarización media.

de la región pasó, así, del 6,9% en 1950; al 12,5% en 1960; y al 24,5% en 1970, creciendo a una tasa media acumulativa anual de alrededor del 10%. De hecho, del millón y medio de puestos en enseñanza media que había en la región en 1950, ya en 1970 se había logrado llegar a los diez millones de alumnos de ese nivel.

Sin embargo, el optimismo que se desprendería del impresionante incremento de la población atendida al final del período en relación con la población atendida al comienzo, se atenúa cuando se consideran las cifras de la población sin atender. Este hecho, para el total de la región, aparece claramente en el cuadro IV.27.

Cuadro IV.27. Población en edad de escolarización media no matriculada en ese nivel

Año	Población de 13 a 19 años	Población atendida (matrícula en media)	Población sin atender	Crecimiento población sin atender
1950	22 195 044	1 530 333	20 664 711	
1960	28 525 777	3 568 825	24 956 952	21%
1970	40 733 131	9 495 213	31 237 918	25%
1975	47 134 938	12 467 651	34 667 287	11%
Crecimiento de la población sin atender 1950-1975				67%

Fuente: Cuadros IV.24 y IV.25 de este Informe.

Puede notarse la influencia de la dinámica de la población sobre las posibilidades de respuesta del sistema educativo. En efecto, en el período 1960-1970 la población de 13 a 19 años creció a tasas tan aceleradas, que no obstante el aumento espectacular de la matrícula hubo un incremento de la población que, en el mismo período, quedó sin atender. En el siguiente período, en que las tasas de crecimiento de la cohorte de edad en análisis tuvo un ritmo más reducido, disminuyó el crecimiento de la población sin atender aunque, de todas maneras, creció en números absolutos.

Es posible una caracterización más aproximada de los países de la región en relación con la educación media, si se consideran las tasas medias de crecimiento anual de ese nivel y de sus diversas modalidades 3/.

Si se agrupan los países según sus tasas de crecimiento en los períodos que se consideran, se confirma la hipótesis de que la asociación entre dinámica poblacional, población demandante de un nivel de enseñanza y cobertura de ese nivel no es de carácter mecánico ni lineal, aunque sea sólo desde el punto de vista de las tasas de crecimiento de la matrícula correspondiente.

Si se dicotomizan las tasas de crecimiento medio acumulativo anual, de acuerdo a las que registraban los países en los distintos períodos tenidos en cuenta, se obtienen los siguientes agrupamientos:

- a. Países que siempre mantuvieron una baja tasa de crecimiento: Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay.
- b. Países que aceleraron su tasa de crecimiento a partir de 1960: Nicaragua, Paraguay.
- c. Países que aceleraron su tasa de crecimiento a partir de 1970: Panamá.
- d. Países que desaceleraron su tasa de crecimiento desde 1960: Venezuela.
- e. Países que desaceleraron su tasa de crecimiento desde 1970: Honduras.
- f. Países que tuvieron comportamientos de aceleración y desaceleración en distintos períodos: Ecuador, Guatemala, Costa Rica, Cuba, República Dominicana.
- g. Países que siempre mantuvieron una alta tasa de crecimiento: Colombia, El Salvador, México, Perú.

Cabe resaltar el hecho de que entre siete agrupamientos para diecinueve países, hay agrupamientos que incluyen un sólo país, lo que resulta indicativo de la importancia de las peculiaridades de los países, de alguna manera distintas a la dinámica de la población y del sistema educativo. Pero, por otro lado, los agrupamientos que incluyen más de un país reúnen, en un solo conjunto, sociedades de muy diversas características 4/.

Como puede apreciarse, el agrupamiento de países no muestra relación discernible con el grado de urbanización (salvo para el caso de Argentina, Chile y Uruguay), ni con el grupo educativo al que se adjudican los países según su grado de alfabetización (salvo los mismos países), ni con las tasas brutas de escolarización en 1950 o en 1975 (véase cuadro IV.28), ni con las tasas de crecimiento de la población en edad de escolarización media (véase cuadro IV.26).

En todo caso, es claro que, a mediados del decenio de los setenta, de los jóvenes pertenecientes a la cohorte de 13 a 19 años, aproximadamente:

- a. Uno de cada diez cursaba el ciclo medio (República Dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala).
- b. Entre dos y tres de cada diez cursaban el ciclo medio (Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay y Venezuela); también figura Chile en este agrupamiento,

Cuadro IV.28. América Latina: Evolución de las tasas brutas de escolarización media entre 1950 y mediados del decenio de los setenta, para diecinueve países de la región

Tasa bruta de escolarización media	1 9 5 0 a/	1 9 6 0	1 9 7 0	1 9 7 5 b/
Menos del 15%	Honduras (1,9) El Salvador (3,3) Guatemala (3,5) México (4,0) Rep. Dominicana (4,7) Colombia (4,8) Nicaragua (5,0) Costa Rica (5,0) Paraguay (6,1) Ecuador (6,1) Bolivia (6,2) Cuba (6,4) Brasil (6,5) Perú (7,1) Venezuela (7,5) Chile (13,2) Uruguay (13,2)	Brasil (4,3) Guatemala (4,8) Nicaragua (5,3) Honduras (5,4) Rep. Dominicana (5,6) México (7,9) Paraguay (8,4) El Salvador (9,5) Bolivia (10,7) Colombia (10,8) Ecuador (10,9) Cuba (12,4) Perú (13,8)	Rep. Dominicana (8,9) Guatemala (9,1) Honduras (10,2) Brasil (11,3) Bolivia (14,3) Paraguay (14,9)	Rep. Dominicana (9,0) El Salvador (10,0) Honduras (11,1) Guatemala (11,5)
Del 15% al 35%	Argentina (15,2) Panamá (16,3)	Venezuela (17,7) Costa Rica (20,3) Chile (20,9) Argentina (23,3) Panamá (25,0) Uruguay (30,1)	Nicaragua (15,9) El Salvador (16,3) México (20,2) Colombia (21,8) Costa Rica (21,8) Cuba (22,1) Chile (22,4) Ecuador (23,8) Perú (26,9) Venezuela (27,7) Argentina (32,3)	Brasil (16,9) Bolivia (17,7) Nicaragua (19,0) Paraguay (23,0) Venezuela (30,1) Chile (31,1)
Del 35% al 50%			Panamá (36,2)	Costa Rica (36,2) Ecuador (36,8) México (37,4) Colombia (39,4) Perú (40,3) Argentina (41,1)
Más del 50%			Uruguay (51,5)	Panamá (52,9) Uruguay (53,7) Cuba (58,3)

Fuente: Cuadro IV.28. de este informe.

a/ Se carece de información para Uruguay y Costa Rica.

b/ 1974: Brasil, Nicaragua, Venezuela

1975: Ecuador, Honduras, República Dominicana, Uruguay

1976: Bolivia, Cuba

1977: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú

1978: Chile

pero debe tenerse presente que por extensión de la básica, el ciclo medio quedó reducido a cuatro grados;

- c. Alrededor de cuatro de cada diez cursaba el ciclo medio (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú).
- d. Uno de cada dos cursaba el ciclo medio (Cuba, Panamá, Uruguay) (véase cuadro IV.28).

Como puede comprobarse, este nuevo agrupamiento tampoco muestra una asociación clara con el grado de urbanización, el grupo educativo al que se adjudican los países según su tasa de alfabetismo (excepto, tal vez, para el agrupamiento a.), ni con las tasas brutas de escolarización en educación media que se dieron a lo largo del período en estudio, ni con las tasas de crecimiento medio anual de la matrícula de escolarización media, ni con el nivel de desarrollo de los países.

Si se consideran los agrupamientos con mayor detalle, se podrían seguir encontrando diversas dimensiones con las cuales resulta difícil establecer una asociación (ingreso per cápita, volumen absoluto de la población, tipo de producción predominante, etc.).

Este hecho es sugerente tratándose de la educación y, en particular, de la educación media. Es sabido que la educación es una de las dimensiones de la política social que presenta mayores grados de libertad para su manipulación en términos de reducción de las tensiones sociales. También es sabido que la educación media es uno de los escalones del sistema educativo que tiende a ser percibido como un indicador de movilidad social, en especial por las capas medias y bajas. Se llega así al tema de las relaciones entre educación, clases sociales y la distribución de la educación como bien posicional, que se desarrolla con más detenimiento en la parte II de este Informe.

Esta conclusión se refuerza si se consideran las tasas medias de crecimiento acumulativo anual según modalidades de enseñanza. En efecto, si se analiza el cuadro IV.26, se encuentra que, en el período que va entre 1950 y la mitad del decenio de los setenta, sólo en dos de los países incluidos (El Salvador y Chile), los diecisiete países restantes muestran un crecimiento más acelerado de la enseñanza secundaria que el que corresponde a la enseñanza técnica y a otras modalidades, excepto la normalista. Por lo general, la enseñanza media técnica es una enseñanza terminal y que capacita, predominantemente para un desempeño laboral específico. Pues bien, esta modalidad crece menos rápidamente que la modalidad que permite, predominantemente, el ingreso a la universidad y que provee de una capacitación de tipo generalista.

De esta observación, aunque tal vez desproporcionadamente, podrían extraerse varias conclusiones relacionadas con: a) la legitimación de la educación como canal de movilidad social; b) la desvinculación de la educación, sea desde el punto de vista de la demanda o desde el punto de vista de la oferta, con el crecimiento económico como era entendido en los enfoques predominantes hacia los años sesenta, centrados en el capital humano y los recursos humanos.

La modalidad normalista de la educación ha sido expresamente dejada de lado en el cuadro IV.26. Como puede observarse en el cuadro IV.25, esta

modalidad muestra comportamientos erráticos en la región. En algunos países desaparece hacia 1970, porque ha sido incluida en el nivel terciario. En otros, mantiene un porcentaje muy bajo respecto de las otras modalidades. En casi todos, tiene una tendencia decreciente en su participación, con la excepción de Brasil, Costa Rica, Guatemala y México. Numerosas investigaciones realizadas en el decenio de los sesenta, en base a encuestas en los sectores bajos urbanos y rurales, sugerían que entre las expectativas de logro educativo que tenían los padres de esos sectores respecto de sus hijos, el llegar a ser docente ocupaba un lugar preferencial. Hay una incongruencia aparente entre la matrícula en la modalidad normal en la mayoría de los países de la región y esas expectativas. Cabe, entonces, preguntarse qué ha sucedido entre éstas y aquéllas y, si bien no hay una respuesta concluyente, pueden sugerirse algunas hipótesis alternativas: a) el pasaje de la modalidad normalista al nivel terciario de la educación puede estar significando un mejoramiento de la formación de los docentes (hipótesis cuya plausibilidad no parece ser significativa, según la información de que se dispone) o un sustituto de demandas que se orientan a la elevación del nivel educativo; b) una desvalorización de la profesión de docente, dadas la disminución de su prestigio social, de su salario y de la creencia en lo que, en algún momento, se llamó su 'apostolado'; c) un incremento en las dificultades para encontrar ocupación dadas la ya elevada cobertura del nivel básico y ciertas políticas estatales tendientes, si no a reducir, por lo menos a congelar el crecimiento del nivel medio.

Estas hipótesis tentativas sugieren, de una u otra manera, que esta modalidad (tan predominantemente terminal como la técnica), va dejando de tener vigencia en la región, acentuándose las preferencias hacia las modalidades que permiten seguir estudios universitarios. Esta presunción podrá encontrar apoyo, ya que no confirmación, en el análisis de lo sucedido con la educación universitaria.

6. La población en edad de escolarización universitaria y la matrícula de ese nivel.

El cuadro IV.29, registra la información correspondiente a la población en edad de escolarización universitaria (entendiendo por tal a aquella que tiene entre 20 y 24 años de edad), para diecinueve países de la región.

Entre 1950 y 1980, dicha población ha crecido en 222%, crecimiento muy similar al registrado tanto por la población de 5 a 24 años de edad como por la población en edad de escolarización básica en ese mismo período. Pero si se observa el cuadro IV.30 se perciben claras diferencias en las tasas medias acumulativas de crecimiento anual de la población de esta edad en los tres períodos considerados. La pauta general de la región parece consistir en un importante crecimiento de la tasa acumulativa de crecimiento medio anual en el período 1960-1970, la que continúa aumentando también en el período 1970-1980. De esta pauta general se apartan siete países: a) Cuba, cuya tasa media de crecimiento acumulativo anual disminuye en ambos períodos; b) Argentina, Chile y Panamá, cuyas tasas aumentan en el primer período pero disminuyen en el segundo; c) Bolivia, Honduras y Venezuela, cuyas tasas disminuyen en el primer período y aumentan en el segundo.

Cuadro IV.29. América Latina: Matrícula de nivel universitario total y por sexo y tasa bruta
(Porcentajes y tasas de

Países	Año	Población de 20-24 años		Matrícula Universitaria						YBEU Total		
		Absoluto	Tasa	Total			Masculina		Femenina			
				Absoluto	Tasa	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto		Tasa	Porcentaje
Argentina ^{a/}	1950	1 578 761		82 531		31,1	67 619	81,9	14 912		18,1	5,2
	1960	1 599 726	0,1	180 796	8,1	33,4	122 691	67,9	58 105	14,6	32,1	11,3
	1970	1 929 742	1,9	274 634	4,3	17,6	157 383	57,3	117 251	7,3	42,7	14,2
	1979	2 214 100	1,5	469 129	6,1	9,3	352 500	51,0	341 200	12,6	49,0	21,2
	1950/79		1,2			6,2					11,4	
Bolivia	1950	247 264		5 022		1,9	...		...			2,0
	1960	308 406	2,2	12 012	9,1	2,2	9 400	78,0	2 700		22,0	3,9
	1970	361 538	1,7	35 250	11,4	2,3	25 300	72,0	10 000	14,0	28,0	10,0
	1980	474 234	2,8	60 900	5,6	1,2	41 300	68,0	19 600	7,0	32,0	12,8
	1950/80		2,2			8,7					10,4	
Brasil	1950	4 965 943		51 100		19,9	39 640	77,6	11 460		22,4	1,0
	1960	6 104 375	2,1	95 691	6,5	17,7	68 764	71,9	26 927	8,9	28,1	1,6
	1970	8 177 379	3,0	430 473	16,2	27,6	268 297	62,3	162 176	19,7	37,7	5,3
	1980	11 512 300	3,5	1 932 900	16,2	38,2	1 008 600	52,0	924 300	19,0	48,0	16,8
	1950/80		2,8			12,9					15,8	
Colombia	1950	1 027 318		10 632		4,0	9 298	87,5	1 334		12,5	1,0
	1960	1 272 505	2,2	22 660	7,9	4,2	18 402	81,2	4 258	12,3	18,8	1,8
	1970	1 834 848	3,7	85 560	14,2	5,5	62 624	73,2	22 936	18,3	26,8	4,7
	1980	2 749 951	4,1	290 200	12,9	5,7	208 400	72,0	81 800	13,6	28,0	10,6
	1950/80		3,3			11,7					14,7	
Costa Rica	1950	75 808		1 539		0,6	1 471	58,0	1 066		42,0	2,0
	1960	97 578	2,6	4 703	11,8	0,9	2 625	55,8	2 078	6,9	44,2	4,8
	1970	146 627	4,2	15 473	12,6	1,0	8 738	56,5	6 735	12,5	43,5	10,6
	1980	236 467	4,9	47 200	11,8	0,9	26 000	55,0	21 200	12,1	45,0	20,0
	1950/80		3,9			12,1					10,5	
Cuba	1952	494 478		20 971		7,9	12 516	59,7	8 455		40,3	4,2
	1960	617 831	2,8	19 970	-1,0	3,7	11 299	56,7	8 671	0,2	43,3	3,2
	1970	719 945	1,5	26 342	2,8	1,7	15 976	60,7	10 366	1,9	39,3	3,7
	1980	795 963	1,0	219 300	23,6	4,3	139 200	63,0	80 100	22,7	37,0	27,6
	1952/80		1,7			8,7					8,4	
Chile ^{a/}	1952	551 600		9 528		3,6	6 670	70,0	2 858		30,0	1,7
	1960	625 128	1,6	25 452	13,1	4,7	16 524	64,9	8 928	15,3	35,1	4,1
	1970	834 121	2,9	78 430	11,9	5,0	48 305	61,6	30 125	12,9	38,4	9,4
	1979	1 105 957	3,2	126 434	5,4	2,5	87 200	66,0	68 200	9,5	44,0	11,4
	1952/79		2,6			10,0					12,5	
Ecuador	1950	284 268		4 122		1,6	3 487	84,6	635		15,4	1,5
	1960	367 606	2,6	9 361	8,5	1,7	7 615	81,3	1 746	10,6	18,7	2,5
	1970	492 495	3,0	38 692	15,2	2,5	27 063	69,9	11 629	20,9	30,1	7,9
	1978	722 405	4,9	193 124	22,2	3,8	182 600	69,0	83 900	28,0	31,0	26,7
	1950/78		3,4			14,7					19,1	
El Salvador	1950	185 113		1 199		0,5	1 068	89,1	131		10,9	0,6
	1960	207 772	1,2	2 360	7,0	0,4	1 889	80,0	471	13,7	20,0	1,1
	1970	292 547	3,5	9 515	15,0	0,6	7 000	74,0	2 500	18,2	26,0	3,3
	1980	435 804	4,1	50 400	18,1	1,0	30 700	61,0	19 700	22,9	39,0	11,6
	1950/80		2,9			13,3					18,2	
Guatemala	1950	281 016		2 373		0,9	2 963	92,7	235		7,3	0,8
	1960	331 671	1,7	5 229	8,2	1,0	4 737	89,7	541	8,7	10,3	1,6
	1970	461 244	3,4	15 609	11,6	1,0	12 703	91,4	2 906	18,3	18,6	3,4
	1980	660 391	3,7	37 400	9,1	0,7	27 000	72,0	10 400	13,6	28,0	5,7
	1950/80		2,9			9,6					13,5	

Fuente: Para matrícula 1950 y 1960: UNESCO, Statistical Yearbook 1970, UNESCO, París, 1971, COM.71/XIV.15/AF., cuadro 2.12, 222 y sig. Para matrícula 1980: Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis estadístico, París, agosto 1979, ED/79/Santiago de Chile, enero 1980. Los datos utilizados son desagregaciones de grupos de edad clasificados de cinco en cinco años.

^{a/} Para Argentina, Chile y Uruguay se han usado datos de matrícula de 1979, extraídos de G.W.Pain, Universidad y concentración bre de 1980, cuadro 3, p. 50.

de escolarización universitaria para diez y nueve países de la región, 1950, 1960, 1970 y 1980
(crecimiento medio anual)

Países	Año	Población de 20-24 años		Matrícula Universitaria						TBEU Total		
		Absoluto	Tasa	Total			Masculina		Femenina			
				Absoluto	Tasa	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto		Tasa	Porcentaje
Honduras	1950	129 090		818		0,3	966	87,3	141		12,7	0,6
	1960	168 917	2,7	1 680	7,5	0,3	1 403	83,5	277	7,0	16,5	1,0
	1970	211 453	2,3	4 800	11,1	0,3	3 500	84,0	1 300	16,7	26,0	2,3
	1980	314 511	4,1	26 200	18,5	0,3	16 800	64,0	9 400	21,9	36,0	8,3
	1950/80		3,0			12,2					15,0	
México	1950	2 301 705		35 240		13,3	39 055	83,8	7 550		16,2	1,5
	1960	3 001 668	2,7	76 982	8,1	14,2	65 552	83,4	13 047	5,6	16,6	2,6
	1970	4 077 966	3,1	247 637	12,4	15,9	197 793	79,9	49 844	14,3	20,1	6,1
	1980	6 351 992	4,5	747 800	11,7	14,8	501 300	67,0	246 500	17,3	33,0	11,8
	1950/80		3,4			10,7					12,3	
Nicaragua	1950	98 612		560		0,2	...	...	...		16,5	0,6
	1960	120 467	2,0	1 444	9,9	0,3	1 206	83,5	238		16,5	1,2
	1970	165 275	3,2	9 385	20,6	0,6	6 398	68,2	2 987	28,8	31,8	5,7
	1980	249 762	4,2	34 500	13,9	0,7	21 300	62,0	13 200	16,0	38,0	13,8
	1950/80		3,1			14,7					22,2	
Panamá	1950	67 568		1 519		0,6	817	53,8	702		46,2	2,2
	1960	87 088	2,6	4 030	10,2	0,7	2 301	57,1	1 729	9,4	42,9	4,6
	1970	123 873	3,6	8 947	8,3	0,6	5 147	57,5	3 800	8,2	42,5	7,2
	1980	175 267	3,5	41 000	16,4	0,8	19 700	48,0	21 300	18,8	52,0	23,4
	1950/80		3,2			11,6					12,0	
Paraguay	1950	123 567		1 692		0,6	1 193	70,5	499		29,5	1,4
	1960	143 294	1,5	3 425	7,3	0,6	2 338	68,3	1 087	8,1	31,7	2,4
	1970	188 991	2,8	8 172	9,1	0,5	4 730	57,9	3 442	12,2	42,1	4,3
	1980	284 600	4,2	28 800	13,4	0,6	16 900	59,0	11 900	13,2	41,0	10,1
	1950/80		2,8			9,9					11,2	
Perú	1950	667 834		16 082		6,1	12 436	77,3	3 646		22,7	2,4
	1960	846 497	2,4	30 967	6,8	5,7	22 846	73,8	8 121	8,3	26,2	3,7
	1970	1 142 261	3,0	126 234	15,1	8,1	82 885	65,7	43 349	18,2	34,3	11,1
	1980	1 636 178	3,7	292 600	8,8	5,8	186 200	64,0	106 400	9,4	36,0	17,9
	1950/80		3,0			10,2					11,9	
República Dominicana	1950	204 000		2 267		0,9	1 827	80,6	440		19,4	1,1
	1960	263 201	2,6	3 448	4,3	0,6	2 498	72,4	950	8,0	27,6	1,3
	1970	360 107	3,2	23 546	21,2	1,5	13 403	56,9	10 143	26,7	43,1	6,5
	1980	558 682	4,5	83 800	13,5	1,7	44 000	53,0	39 800	14,6	47,0	15,0
	1950/80		3,4			12,8					16,2	
Uruguay B/	1951	196 038		11 722		4,4	...	...	...		41,0	6,0
	1960	198 725	0,2	15 433	3,1	2,9	9 000	59,0	6 300		42,0	7,8
	1970	211 939	0,6	21 200	3,2	1,4	12 200	58,0	9 000	3,6	42,0	10,0
	1980	228 764	0,8	35 560	5,3	0,7	20 809	58,0	14 751	5,1	42,0	15,5
	1951/80		0,5			3,9					4,0	
Venezuela	1950	402 965		6 901		2,6	5 651	81,9	1 250		18,1	1,7
	1960	613 117	4,3	26 477	14,4	4,9	18 257	69,0	8 220	20,7	31,0	4,3
	1970	865 963	3,5	100 767	14,3	6,5	59 617	59,2	41 150	17,5	40,8	11,6
	1980	1 449 972	5,3	339 500	12,9	6,7	181 600	53,0	157 900	14,4	47,0	23,4
	1950/80		4,4			13,9					17,5	
Total América Latina	1950	13 882 948		265 818		100,0	210 504	79,2	55 314		20,8	1,9
	1960	16 973 572	2,0	542 070	7,4	100,0	387 726	71,5	154 344	10,8	28,5	3,2
	1970	22 598 314	2,9	1 560 666	11,1	100,0	820 967	52,6	739 699	17,0	47,4	6,9
	1980	32 157 700	3,6	5 056 747	12,5	100,0	2 785 196	55,1	2 271 551	11,9	44,9	15,7
	1950/80		2,8			10,3					13,2	

pág. 300 y sig. Para matrícula 1970: UNESCO, Statistical Yearbook 1975, UNESCO, París, 1976, ISBN-92-3-001412-5, cuadro b.1, pág. Económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe, México D.F., 4-13 de diciembre de 1979, Evolución cuantitativa y MIREDLAC/Ref.2, cuadro 4, pág. 114 * sig. Población: CELADE, proyecciones de población en Boletín Demográfico, Año XIV, No 27.

de poder, ponencia presentada al Seminario Regional sobre Universidad y desarrollo en América Latina, Caracas, 1 al 5 de diciembre.

Cuadro IV.30. América Latina: Tasas medias de crecimiento acumulativo anual de la población de 20 a 24 años, de la matrícula universitaria total y de la matrícula femenina de ese nivel. Porcentaje de la matrícula femenina sobre el total. Período 1950-1980, para diecinueve países de la región

Países	Población				M a t r r í c u l a								Porcentaje de matrícula femenina sobre el total			
	1960/ 1950	1970/ 1960	1980/ 1970	1980/ 1950	Total				F e m e n i n a				1950	1960	1970	1980
					1960/ 1950	1970/ 1960	1980/ 1970	1980/ 1950	1960/ 1950	1970/ 1960	1980/ 1970	1980/ 1950				
Argentina	0,13	1,89	1,38	1,13	8,1	4,3	6,1	6,2	14,6	7,3	12,6	11,4	18,1	32,1	42,7	49,0
Bolivia	2,17	1,67	2,75	2,19	9,1	11,4	5,6	8,7	...	14,0	7,2	10,4	...	22,0	28,0	32,0
Brasil	2,09	2,97	3,48	2,84	6,5	16,2	16,2	12,9	8,9	19,7	19,0	15,8	22,4	28,1	37,7	48,0
Colombia	2,16	3,73	4,13	3,34	7,9	14,2	12,9	11,7	12,3	18,3	13,6	14,7	12,5	18,8	62,8	28,0
Costa Rica	2,56	4,16	4,90	3,86	11,8	12,6	11,8	12,1	6,9	12,5	12,1	10,5	42,0	44,2	43,5	45,0
Cuba	2,25	1,54	1,00	1,60	-1,0	2,8	23,6	8,7	0,2	1,9	22,7	8,4	40,3	43,3	39,3	37,0
Chile	1,26	2,93	2,86	2,35	13,1	11,9	5,4	10,0	15,3	12,9	9,5	12,5	30,0	35,1	38,4	44,0
Ecuador	2,60	2,97	4,91	3,16	8,5	15,2	22,2	14,7	10,6	20,9	28,0	19,1	15,4	18,7	30,1	31,0
El Salvador	1,16	3,48	4,07	2,90	7,0	15,0	18,1	13,3	13,7	18,2	22,9	18,2	10,9	20,0	26,0	39,0
Guatemala	1,67	3,35	3,65	2,89	8,2	11,6	9,1	9,6	8,7	18,3	13,6	13,5	7,3	10,3	18,6	28,0
Honduras	2,73	2,27	4,05	3,01	7,5	11,1	18,5	12,2	7,0	16,7	21,9	15,0	12,7	16,5	26,0	36,0
México	2,69	3,11	4,53	3,44	8,1	12,4	11,7	10,7	5,6	14,3	17,3	12,3	16,2	16,6	20,1	33,0
Nicaragua	2,02	3,21	4,22	3,15	9,9	20,6	13,9	14,7	...	28,8	16,0	22,2	...	16,5	31,8	38,0
Panamá	2,57	3,59	3,53	3,23	10,2	8,3	16,4	11,6	9,4	8,2	18,8	12,0	46,2	42,9	42,5	52,0
Paraguay	1,49	2,81	4,18	2,82	7,3	9,1	13,4	9,9	8,1	12,2	13,2	11,2	29,5	31,7	42,1	41,0
Perú	2,40	3,04	3,66	3,03	6,8	15,1	8,8	10,2	8,3	18,2	9,4	11,9	22,7	26,2	34,3	36,0
Rep. Dominicana	2,58	3,18	4,49	3,42	4,3	21,2	13,5	12,8	8,0	26,7	14,6	16,2	19,4	27,6	43,1	47,0
Uruguay	0,14	0,65	0,77	0,52	3,1	3,2	5,3	3,9	...	3,6	5,1	4,3	...	41,0	42,0	42,0
Venezuela	4,29	3,51	5,29	4,36	14,4	14,3	12,9	13,9	20,7	17,5	14,4	17,5	18,1	31,1	40,8	47,0
Total	2,03	2,90	3,59	2,84	7,4	11,2	12,5	10,3	10,8	17,0	11,9	13,2	20,8	28,5	47,4	44,9

Fuente: Cuadro IV.29. de este informe.

La diferencia de esta pauta generalizada de dinámica poblacional difiere de la que se observara en relación con la que siguió la población de entre 13 y 19 años (aumento en el período 1960-1970 e importante disminución en el período 1970-1975).

La cohorte de 20 a 24 años, tal como aparece registrada en los censos de 1970 y 1980, ha nacido entre 1945 y 1960 y refleja claramente el impacto del descenso de la mortalidad en países con tasas todavía altas de natalidad. El distinto comportamiento poblacional de las diferentes cohortes consideradas en los tres períodos decenales que componen el lapso transcurrido entre 1950 y 1980, conduce a crecimientos similares de esas cohortes. Esto indica a la vez dos tipos de fenómenos: a) las variaciones en las distintas dimensiones de la dinámica poblacional no se manifiestan en el corto plazo; b) aunque en forma y en períodos diferentes, según los países, se han registrado en la región importantes disminuciones en las tasas de fecundidad y de mortalidad, indicadoras ambas de desarrollo social y de comportamientos que implican una racionalidad distinta ante los hechos vitales y, en particular, la reproducción.

También para este grupo de edad, la participación porcentual de Brasil y México sobre el total de la región, es muy grande. En efecto, ambos países sumaban el 52,4% de la población entre 20 y 24 años de la región en 1950; el 53,7% en 1960; el 54,2% en 1970 y el 55,6% en 1980. Para esos mismos años, la matrícula universitaria total de ambos países era, respectivamente, el 33,2%, el 31,9%, el 43,5% y el 53,0% de la matrícula universitaria total de la región. Por su parte, para ambos países, la matrícula universitaria femenina en esos años era, respectivamente, el 34,4%, el 25,9%, el 28,7% y el 47,1% del total de la matrícula universitaria femenina de la región. De tal manera, mientras entre 1950 y 1980 la participación de ambos países en el total de la población regional de 20 a 24 años creció en un 3,2%, la participación en la matrícula universitaria total creció en un 29,8%.

El explosivo crecimiento de la matrícula universitaria no es exclusivo de estos países, sino que es un fenómeno generalizado a toda la región.

Sobre una población potencial para la enseñanza universitaria de 13 882 948 individuos en 1950, se pasa a 16 973 572 en 1960; a 22 598 314 en 1970; a 32 157 700 en 1980. Esto significa un crecimiento absoluto de 18 274 753 personas, y que la población en edad de educación universitaria creció en un 22% entre 1950 y 1960; en un 33% entre 1960 y 1970; y en 42% entre 1970 y 1980, totalizando para los treinta años considerados, un crecimiento del 132%.

Por su parte, la matrícula en educación universitaria creció un 102% entre 1950 y 1960; un 188% entre 1960 y 1970 y en un 224% entre 1970 y 1980, totalizando un crecimiento del 665% entre 1950 y 1980. De los 269 000 alumnos universitarios que había en 1950 se ha pasado a más de cinco millones en 1980. Sin embargo, la población sin atender también ha crecido y de los trece millones que eran en 1950, superan los veintisiete millones en 1980, con un crecimiento del 99% (cuadro IV.29).

En todo caso, es indudable que los países de la región han registrado un crecimiento espectacular de la matrícula universitaria. Hasta 1960, sólo dos países de la región (Argentina y Uruguay) tenían una tasa bruta de escolarización universitaria superior al 5%; en 1970, sólo seis países estaban por debajo de esa tasa; en 1980, todos están por encima de ella (cuadro IV.31).

Si se agrupan los países según tuvieran una tasa de crecimiento medio acumulativo anual de menos del 10% o del 10% y más en cada uno de los distintos períodos intercensales, se obtiene un panorama más preciso de la situación de la matrícula universitaria en la región. Debe recordarse que una tasa del 10% acumulativo anual produce, en diez años, un crecimiento aproximado del 159% y que, por lo tanto, los países que tienen esa tasa o están por encima de ella debieran considerarse como países en explosión más que en expansión de su matrícula universitaria.

Los agrupamientos resultantes son los siguientes:

- a. Países que mantuvieron tasas superiores al 10% durante todo el período: Costa Rica, Venezuela.
- b. Países que iniciaron su expansión universitaria a partir de 1960: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana.
- c. Países que iniciaron su expansión universitaria a partir de 1970: Cuba, Paraguay.
- d. Países que mantuvieron tasas inferiores al 10% durante todo el período: Argentina, Uruguay.
- e. Países que tuvieron comportamientos de aceleración y desaceleración en distintos períodos: Bolivia, Guatemala, Panamá, Perú.
- f. Países que retrasan su expansión universitaria a partir de 1970: Chile. Argentina, con su tasa inferior al 10% también retrasó su expansión universitaria.

Este agrupamiento de países no permite discernir una asociación con el grado de urbanización (salvo para el caso de Argentina y Uruguay), ni con el grupo educativo al que se adjudican los países según su grado de alfabetización (salvo esos dos países), ni con las tasas brutas de escolarización universitaria en 1950 o en 1980 (cuadro IV.31) ni con las tasas de crecimiento de la población en edad de escolarización universitaria excepto, nuevamente, para Argentina y Uruguay, países estos que durante el período 1950-1980 mantuvieron las tasas más bajas de crecimiento de la población de 20 a 24 años y de la matrícula universitaria (cuadro IV.30).

Si se consideran los agrupamientos detenidamente, se podrían seguir analizando diversas dimensiones a través de las cuales resulta difícil encontrar una asociación con las tasas de crecimiento de la matrícula universitaria en los distintos períodos intercensales (ingreso per cápita, volumen absoluto de la población, tipo de producción predominante, etc.).

Cuadro IV.31. América Latina: Evolución de las tasas brutas de escolarización universitaria entre 1950 y 1980, para diecinueve países de la región

Tasa bruta de escolarización universitaria	1 9 5 0	1 9 6 0	1 9 7 0	1 9 8 0
Menos del 5%	El Salvador (0,6) Honduras (0,6) Nicaragua (0,6) Guatemala (0,8) Brasil (1,0) Colombia (1,0) Rep. Dominicana (1,1) Paraguay (1,4) Ecuador (1,5) México (1,5) Chile (1,7) Venezuela (1,7) Bolivia (2,0) Costa Rica (2,0) Panamá (2,2) Perú (2,4) Cuba (4,2)	Honduras (1,0) El Salvador (1,1) Nicaragua (1,2) Rep. Dominicana (1,3) Brasil (1,6) Guatemala (1,6) Colombia (1,8) Paraguay (2,4) Ecuador (2,5) México (2,6) Cuba (3,2) Perú (3,7) Bolivia (3,9) Chile (4,1) Venezuela (4,3) Panamá (4,6) Costa Rica (4,8)	Honduras (2,3) El Salvador (3,3) Guatemala (3,4) Cuba (3,7) Paraguay (4,3) Colombia (4,7)	
Del 5% al 10%	Argentina (5,2) Uruguay (6,0)	Uruguay (7,8)	Brasil (5,3) Nicaragua (5,7) México (6,1) Rep. Dominicana (6,5) Panamá (7,2) Ecuador (7,9) Chile (9,4)	Guatemala (5,7) Honduras (8,3)
Del 10% al 15%		Argentina (11,3)	Bolivia (10,0) Uruguay (10,0) Costa Rica (10,6) Perú (11,1) Venezuela (11,6) Argentina (14,2)	Paraguay (10,1) Colombia (10,6) Chile (11,5) El Salvador (11,6) México (11,8) Bolivia (12,8) Nicaragua (13,8)
Más del 15%				Rep. Dominicana (15,0) Uruguay (15,5) Brasil (16,8) Perú (17,9) Costa Rica (20,0) Argentina (21,2) Panamá (23,4) Venezuela (23,4) Ecuador (26,7) Cuba (27,5)

Fuente: Cuadro IV.29. de este informe.

Esta ausencia de una clara asociación del comportamiento de la matrícula universitaria con variables demográficas y económicas, sugiere que han estado en juego otro tipo de factores. Uno de ellos podría ser la incorporación de nuevos sectores sociales. En ese caso, habría que definir con mayor precisión las bases sobre las que se constituyen dichos sectores, ya que ninguna dimensión de las que normalmente son tomadas en cuenta (ocupación manual-no manual; distribución menos concentrada del ingreso, etc.), para delimitar dichos sectores parece haber dado lugar a crecimientos tan grandes como los que se reflejarían en la matrícula universitaria.

Se ha sostenido que la incorporación de nuevos sectores sociales ha sido sólo parcial y que, en general, se ha tratado de expandir el acceso a la universidad a nuevos miembros de los sectores que ya participaban. Esto debería reflejarse en el incremento de la tasa de crecimiento acumulativo anual de la matrícula universitaria femenina.

Al respecto, caben varias consideraciones:

a. En primer lugar, que entre 1950 y 1980 se ha registrado una gran expansión de la participación femenina en la matrícula universitaria. En efecto, mientras que en el primer año citado el porcentaje de mujeres matriculadas en la universidad superaba el 30% del total de la matrícula sólo en cuatro países de la región (Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá), en 1980 no superaban ese porcentaje sólo dos países (Colombia y Guatemala).

b. El comportamiento de la tasa media acumulativa de crecimiento anual de la matrícula femenina respecto de la masculina, muestra pautas diferenciales según los países: i) en algunos ha crecido menos la tasa femenina que la masculina (Costa Rica, Cuba); ii) en otros, el crecimiento de la tasa femenina ha sido hasta un 20% superior al de la masculina (México, Panamá, Perú); iii) en los restantes, el crecimiento de la tasa femenina ha sido de un 20% o más que el crecimiento de la tasa masculina.

Esto permite construir el cuadro IV.32.

La asociación entre alta participación de la población femenina en la matrícula universitaria y tasa de crecimiento relativamente baja, es bastante clara para los países para los que se dispone de información. Sin embargo, esta asociación entre el volumen de mujeres incorporables y el ritmo de esa incorporación, deja pendiente la explicación de dicha asociación, dada la diversidad de los países que se encuentran en las mismas agrupaciones. La explicación centrada en la extensión a las mujeres de la expansión de la matrícula universitaria que ya habían obtenido los varones de los llamados sectores medios parece ser insuficiente para dar cuenta del comportamiento similar en términos de porcentaje de matrícula y tasa relativa de crecimiento de países como Costa Rica y Cuba, por un lado y, por el otro, de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala. Nótese, al pasar como la dimensión étnica no parece discriminar entre países, quizás por el hecho de que dicha dimensión no alcanza a hacerse presente en el nivel universitario.

Cuadro IV.32. América Latina. Agrupamiento de países según el comportamiento de la matrícula universitaria femenina respecto de la masculina. Dieciseis países.

La tasa media de crecimiento acumulativo anual de la matrícula femenina respecto de la masculina	Porcentaje de la matrícula universitaria femenina sobre la matrícula total en 1950	
	Menos del 20%	Del 20% y más
Inferior		Costa Rica Cuba
Hasta el 20% mayor	México	Panamá Perú
Del 20% al 30% superior	Colombia Honduras Rep. Dominicana Venezuela	Brasil Chile
Superior en más del 30%	Argentina Ecuador El Salvador Guatemala	Paraguay

Fuente: Cuadro IV.30 de este Informe.

Se llega así, nuevamente, a la necesidad de considerar los componentes políticos en el desarrollo de los sistemas educativos. En este sentido, el comportamiento cuantitativo de los sistemas universitarios de la región pone de manifiesto dos hechos básicos: a) la alta presión dirigida a obtener educación superior que existe en la región y sus implicaciones respecto de la legitimidad de lo educativo como canal de movilidad social; b) la gran manipulabilidad de la variable educativa reflejada, en este caso, en la notable expansión del nivel universitario.

7. La evolución conjunta de la tasa bruta de escolarización en los tres niveles del sistema educativo.

El análisis de la evolución de la tasa bruta de escolarización, en los tres niveles del sistema educativo, en forma conjunta y para todo el período 1950-1980, enfrenta una serie de dificultades, algunas de carácter sustantivo y otras de construcción de la información.

Si se considera detenidamente la evolución seguida por la tasa bruta de escolarización para cada nivel por separado (cuadros IV.13, IV.28 y IV.31), se perciben dos fenómenos que llaman la atención: a) la existencia de hiatos

en cada distribución, que definen de manera que podría calificarse de 'natural', la existencia de ciertos agrupamientos de países. No es necesario forzar la imaginación para encontrar los límites inferiores y superiores de esos agrupamientos, que se presentan en el cuadro IV.33b) La notable elevación que se produce en los límites superiores e inferiores de cada agrupamiento, para todos los niveles, a lo largo del período.

Se notará la ausencia de algunos agrupamientos para los diferentes niveles, en distintos años. La distancia entre las tasas brutas de escolaridad de los distintos agrupamientos para un mismo año, en un mismo nivel de enseñanza y la conveniencia de mantener constante el número de agrupamientos, motivaron los vacíos correspondientes (nivel primario, grupo medio bajo, para 1970 y 1980; nivel medio, grupos medio bajo y alto, para 1950; nivel universitario, grupos medio bajo para 1950, 1960 y 1970 y medio alto para 1950 y 1960).

Cuadro IV.33. Límites superiores e inferiores de los agrupamientos de países definidos por los hiatos en las distribuciones de las tasas brutas de escolarización primaria, media y universitaria en 1950, 1960, 1970, 1980. Para diecinueve países de la región

Nivel	Año	IV		III		II		I	
		Grupo bajo		Grupo medio bajo		Grupo medio alto		Grupo alto	
		Infe- rior	Superior	Infe- rior	Superior	Infe- rior	Superior	Infe- rior	Superior
Primario	1950	29,2	31,1	40,8	44,5	53,5	62,3	67,9	91,8
	1960	36,1	36,1	50,3	62,0	70,1	86,9	94,5	97,7
	1970	48,0	52,7			69,0	79,0	85,0	108,0
	1980	57,0	57,0			73,1	88,0	93,0	114,0
Medio	1950	1,9	7,5					13,2	16,3
	1960	4,3	5,6	7,9	10,4	12,4	13,8	17,7	30,1
	1970	8,9	11,3	14,3	16,3	20,2	27,7	32,0	51,5
	1980	9,0	11,5	16,9	23,0	30,1	41,1	52,9	58,3
Universitario	1950	0,6	2,4					4,2	6,0
	1960	1,0	4,8					7,8	11,3
	1970	2,3	4,7			5,3	9,4	10,0	14,2
	1980	5,7	8,3	10,1	13,8	15,0	17,9	20,0	27,6

Fuente: Cuadros IV.13, IV.28, y IV.31 de este Informe.

En la interpretación de la información debe tenerse en cuenta que los límites inferiores y superiores de cada agrupamiento son definidos de manera relativa en cada año censal. No se trata, en consecuencia, de límites fijos para todo el período, sino de límites relativos. La posición de un país no depende sólo de las acciones emprendidas por él, sino que está definida por el comportamiento de los otros países. Dada la expansión del sistema educativo de la región este modo dinámico de clasificación resulta más adecuado que una clasificación que parta de límites estáticos para todo el período considerado.

El cuadro IV.34 presenta la ordenación resultante de los países. Siempre recurriendo a una clasificación relativa, los países pueden ser agrupados, combinando las tasas brutas de escolarización de los tres niveles de enseñanza (cuadro IV.35). Se notará que, a pesar de la clasificación relativa a la que se ha recurrido, sólo diez de los diecinueve países se mantienen, en 1980, en el mismo grupo en el que estaban en 1950. Sólo desciende un país, Paraguay. Ascíenden más de dos grupos: Cuba (que pasa del grupo medio bajo al alto) y Colombia (que pasa del grupo bajo al medio alto).

Es posible, además, caracterizar al menos cinco situaciones en las que se han visto envueltos casi todos los países de la región:

- a. Una incongruencia acentuada entre la posición que ocupa el país en la tasa bruta de escolarización media y la tasa bruta de escolarización superior. Es decir, que mientras se ocupa una posición relativamente baja en la educación media se tiene una posición alta en la superior (configuración de grupos IV-II; IV-I; III-I, entre el nivel medio y el universitario). Estos países han procedido a desarrollar relativamente en forma más acelerada su educación superior que la educación media. Una incongruencia de este tipo no se encuentra entre la educación primaria y la media.
- b. Una incongruencia baja entre la posición que ocupa el país en la tasa bruta de escolarización primaria y la tasa bruta de escolarización media. Se trata de países que han tendido a desarrollar relativamente más la educación media que la primaria (configuraciones IV-III; III-II; II-I entre el nivel primario y el medio).
- c. Una incongruencia baja entre la posición que ocupa el país en la tasa bruta de escolarización media y la tasa bruta de escolarización universitaria. Se trata de países que han tendido a desarrollar relativamente más la educación universitaria que la primaria (configuraciones IV-III; III-II; II-I, entre el nivel medio y el universitario).
- d. Un retardo de la tasa bruta de escolarización media respecto de la primaria. Se trata de países que han avanzado relativamente en la enseñanza primaria, pero se encuentran rezagados en la enseñanza media (configuraciones I-III; I-IV; II-IV, entre el nivel primario y el medio).
- e. Un retardo de la tasa bruta de escolarización universitaria respecto de la media. Se trata de países que han avanzado relativamente en la enseñanza media, pero se encuentran rezagados en la enseñanza universitaria (las mismas configuraciones, pero entre el nivel medio y el universitario).

Incongruencias y retardos tienen una significación relativa a la política educativa que sería necesario desentrañar en cada caso pero que, en general, apuntan a la decisión y a la posibilidad de acelerar o retrasar el ritmo de la expansión de uno u otro nivel educativo 5/.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, es posible intentar una caracterización del nivel de desarrollo educativo de los países de la región a partir de la combinación de sus tasas brutas de escolarización en los tres niveles de enseñanza, y según su situación en 1980, teniendo en cuenta los comportamientos o políticas seguidos en los períodos intercensales (cuadros IV.34 y IV.36. Consúltese el cuadro IV.33).

Cuadro IV.34. América Latina: Caracterización de países considerando conjuntamente las tasas brutas de escolarización primaria, media y superior en 1950, 1960, 1970 y 1980, para diecinueve países de la región

Posición en la distribución regional del nivel de enseñanza correspondiente			1950	1960	1970	1980
Primario	Medio	Universitario				
IV	IV	IV	Bolivia Brasil El Salvador Guatemala Honduras	Guatemala	Guatemala	Guatemala
	IIIb/	IV	Colombia Nicaragua		El Salvador	
III	IV	IV		Brasil Honduras Nicaragua		Honduras
	III	IV		Bolivia Colombia El Salvador		
II	IVd/	IV	Ecuador México Rep. Dominicana Venezuela	Rep. Dominicana	Honduras	
	IIIc/					El Salvador
	IIa/				Brasil	
	Ia/		Cuba			
	III	IV		Ecuador México Paraguay		
	III	III				Bolivia Nicaragua Paraguay
	IIc/				Nicaragua	Brasil
	Ib/				Bolivia	
I	II	IVe/		Perú		
	Ib/	IVe/	Chile	Costa Rica Chile Panamá Venezuela		Venezuela
	IVd/	IV	Costa Rica Paraguay Perú			
	IIa/				Rep. Dominicana	Rep. Dominicana
	IIIId/	IV			Paraguay	
	II	IVe/		Cuba	Colombia Cuba	
	III	III				Colombia Chile México
	II	II			Chile Ecuador México	Perú
Ic/				Costa Rica Perú	Costa Rica Ecuador Venezuela	
I	IVe/		Panamá		Panamá	Uruguay
	I		Argentina Uruguay	Argentina Uruguay	Argentina Uruguay	Argentina Cuba Panamá

Fuente: Cuadros IV.13, IV.28 y IV.34 de este informe.

a/ Incongruencia acentuada entre la posición en la tasa bruta de escolarización media y superior (IV-II; IV-I; III-I)

b/ Incongruencia baja entre la posición en la tasa bruta de escolarización primaria y media (IV-III; III-II; II-I)

c/ Incongruencia baja entre la posición en la tasa bruta de escolarización media y superior (IV-III; III-II; II-I)

d/ Retardo de la tasa bruta de escolarización media respecto de la primaria (I-III; I-IV; II-IV)

e/ Retardo de la tasa bruta de escolarización superior respecto de la media (I-III; I-IV; II-IV)

Cuadro IV.35. América Latina. Agrupamiento de países considerando en forma combinada las tasas brutas de escolarización primaria media y superior, para 1950, 1960, 1970 y 1980. Diecinueve países de la región.

Grupos	1950	1960	1970	1980
IV (Bajo)	Bolivia	Bolivia	El Salvador	El Salvador
	Brasil	Brasil	Guatemala	Guatemala
	Colombia	Colombia	Honduras	Honduras
	El Salvador	El Salvador		
	Guatemala	Guatemala		
	Honduras	Honduras		
III (Medio bajo)	Nicaragua	Nicaragua		
		R.Dominicana		
	Cuba	Ecuador	Bolivia	Bolivia
	Ecuador	México	Brasil	Brasil
	México	Paraguay	Nicaragua	Nicaragua
II (Medio alto)	R.Dominicana		Venezuela	Paraguay
	Venezuela			R.Dominicana
	Costa Rica	Costa Rica	Colombia	Colombia
	Chile	Cuba	Costa Rica	Costa Rica
	Paraguay	Chile	Cuba	Chile
	Perú	Panamá	Chile	Ecuador
		Perú	Ecuador	México
		Venezuela	México	Perú
			Paraguay	Venezuela
			Perú	
		R.Dominicana		
I (Alto)	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina
	Panamá	Uruguay	Panamá	Cuba
	Uruguay		Uruguay	Panamá
			Uruguay	

Fuente: Cuadro IV.34 de este Informe.

Cuadro IV.36. América Latina: Desarrollo educativo de los países combinando las tasas brutas de escolarización primaria, media y superior. Situación en los años censales y comportamientos en el período intercensal. Diecinueve países de la región

Países	Características en 1950	Grupo 1950	Política 1950-1960	Grupo 1960	Política 1960-1970	Grupo 1970	Política 1970-1980	Grupo 1980
<u>Grupo IV (Bajo)</u>								
El Salvador	congruente	I		I	in.baja P-M	I	in.baja M-U ret.P-M	I
Guatemala	congruente	I		I		I		I
Honduras	congruente	I		I	ret.P-M	I		I
<u>Grupo III (Medio bajo)</u>								
Bolivia	congruente	I		I	in.alta M-U	II		II
Brasil	congruente	I		I	ret.P-M inc.alta M-U	II	in.baja M-U	II
Nicaragua	congruente	I		I	in.baja M-U	II		II
Paraguay	ret.P-M	II		III	ret.P-M	II		III
República Dominicana	ret.P-M	III	ret.P-M	III	ret.P-M in.alta M-U	II	ret.P-M in.alta M-U	II
<u>Grupo II (Medio alto)</u>								
Colombia	in.baja P-M	IV		IV	ret.M-U	II		II
Costa Rica	ret.P-M	II	in.baja P-M ret.M-U	II	in.baja M-U	II	in.baja M-U	II
Chile	ret.M-U in.baja M-U	II	ret.M-U	II		II		II
Ecuador	ret.P-M	III		III		II	in.baja M-U	II
México	ret.P-M	III		III		II		II
Perú	ret.P-M	II	ret.M-U	III	in.baja M-U	II		II
Venezuela	ret.P-M	III	in.alta P-M ret.M-U	II	in.alta M-U	II	in.baja M-U	II
<u>Grupo I (Alto)</u>								
Argentina	congruente	I		I		I		I
Cuba	ret.P-M in.alta M-U	III	ret.P-M	II		II		I
Panamá	ret.M-U	I	in.baja P-M ret. M-U	II		I		I
Uruguay	congruente	I		I		I		I

Fuente: Cuadros IV.34, IV.28, IV.31 y IV.13 de este informe.

P: básica; M: media; U: universitaria; In: incongruencia; ret: retardo.

I. Países con desarrollo educativo alto.

Argentina, Cuba, Panamá, Uruguay.

Argentina y Uruguay siguen, a lo largo del período y en forma congruente, un comportamiento que los mantiene entre los países de más alto desarrollo educativo de la región.

Cuba, por su parte, inicia el período en una posición media baja con un retardo de la enseñanza media respecto de la baja y con una alta incongruencia resultante del adelanto de la educación universitaria sobre la media. Ya en 1960 alcanza una posición media alta porque retrasa la enseñanza media respecto de la universitaria. Este retraso continúa en la década siguiente, mientras se producen avances en todos los niveles.

Panamá se encontraba en una posición alta en 1950, a pesar de un cierto retardo de la educación media respecto de la universitaria. Este retardo continúa durante el período 1950-1960 y se le agrega una incongruencia según la cual aparece un deterioro de la enseñanza básica respecto de la media. Pero ya en 1970 vuelve a ocupar una posición alta, que mantiene hasta 1980.

II. Países con desarrollo educativo medio alto

Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela.

Los países de este grupo muestran comportamientos muy disímiles. Algunos, porque mantienen una gran congruencia a lo largo de todo el período (como México). Otros, porque registran distintas formas de retardos e incongruencias, con distinto significado para la política educativa (como Costa Rica, Perú y Venezuela).

Colombia, en 1950, pertenecía al grupo bajo y tenía una tasa bruta de escolarización media relativamente avanzada respecto de la primaria. En 1960, seguía en el grupo bajo, pero con mayor congruencia en la matrícula en los niveles antes mencionados. Durante el período 1960-1970 se produce un adelanto de la tasa bruta de escolarización universitaria sobre la media, pero todo el sistema sigue creciendo, con lo que el país accede al grupo medio alto con una relativa congruencia entre sus tasas brutas de escolarización.

Costa Rica se ha mantenido durante todo el período en el grupo medio alto y lo ha conseguido mediante retardos entre los niveles (antes de 1950, retardo de la enseñanza media respecto de la primaria; entre 1950 y 1960 retardo de la enseñanza universitaria respecto de la media) y cierto grado de incongruencia baja (entre primaria y media entre 1950 y 1960; entre media y universitaria de ahí en adelante). Si se recuerdan las bajas tasas de analfabetismo de este país y sus reducidas diferencias entre las zonas urbanas y rurales, podría concluirse que los equilibrios y las congruencias no son imprescindibles para lograr un desarrollo aceptable e igualitario del sistema educativo.

Chile es otro país que se mantiene en el grupo medio alto durante todo el período recorriendo hasta 1960 a un desarrollo que combina una tasa bruta de escolarización media relativamente superior a la primaria y un retardo de la escolarización universitaria respecto de la media.

Ecuador es un país que asciende del grupo medio bajo al grupo medio alto, partiendo de un retardo de la enseñanza media en relación con la enseñanza básica. La constante expansión educativa de este país lo lleva a acceder al grupo medio alto ya en 1970. A partir de entonces empieza a manifestar un crecimiento de la educación universitaria superior a la media.

México, uno de los países con mayor contingente poblacional de la región, también comienza el período en el grupo medio bajo, con retardo de la enseñanza media respecto de la primaria. A partir de 1970 accede al grupo medio alto consiguiendo, durante todo el período, crecimientos congruentes de las tasas brutas de escolarización de los tres niveles.

Perú es un país que ha tenido altibajos en el período. En 1950 pertenecía al grupo medio alto y registraba un retardo de la escolarización media respecto de la primaria. En el decenio siguiente, el retardo se traslada a la escolarización universitaria respecto de la media. Esto sugiere que se puso cierto énfasis en la enseñanza media en desmedro de las otras dos, con lo que el país desciende al grupo medio bajo. A partir de 1960, el énfasis se pone en la escolarización universitaria y se recuperan de nuevo las relaciones congruentes en el nivel primario y medio, con lo que el país vuelve a ubicarse entre los de desarrollo educativo medio alto.

Venezuela es un ejemplo de desarrollo educativo con incongruencias y retardos en todos los períodos intercensales, lo que no impide que pase del grupo medio bajo al medio alto entre 1950 y 1980. En 1950, pertenecía al primero de esos grupos, con un retardo en la enseñanza media respecto de la primaria. En el período siguiente, el retardo se traslada y se produce entre la enseñanza universitaria y la media, con la consiguiente alta incongruencia entre la tasa bruta de escolarización primaria que resulta relativamente muy baja respecto de la media. No obstante, el país accede al grupo medio alto. En el período siguiente (1960-1970), la incongruencia alta se traslada a las relaciones entre la tasa bruta de escolarización universitaria y media, siendo aquella muy superior a ésta. Con estas tendencias, el país desciende al nivel medio bajo. En el último período, en que disminuye la incongruencia entre la tasa bruta de escolarización del nivel medio y el universitario, el país vuelve al grupo medio alto.

III. Países con desarrollo educativo medio bajo

Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana.

Bolivia inicia el período en el grupo bajo, en el que permanece hasta 1960. A partir de ahí se registran incongruencias entre el nivel medio y el universitario, no obstante lo cual, el país accede al nivel medio bajo, en el que permanece en 1980.

Brasil, el país con mayor volumen poblacional de la región, comienza el período en el grupo bajo, en el que permanece hasta 1960. A partir de este momento, desarrolla rápidamente una pauta que parece ser frecuente en los sistemas educativos de la región: a) Un retardo de la tasa bruta de escolarización media respecto de la primaria. Es como si se tardara en dar el salto al nivel medio, sea porque las demandas sociales no lo exigen todavía en forma ampliada, sea por decisión política de lograr una sólida base relativa en la educación básica; sea por la misma inercia del sistema. Estas razones deberán ser analizadas en cada caso particular. b) Una incongruencia alta entre la tasa bruta de escolarización media y la universitaria, ya que ésta se adelanta rápidamente respecto de aquélla. Iniciada la expansión educativa de la enseñanza media, los nuevos grupos incorporados, aunque en números absolutos pudieran no ser muy numerosos, significan un crecimiento explosivo de los niveles educativos que hasta ese momento permanecían relativamente estancados. c) La disminución de la incongruencia entre la tasa de escolaridad media y universitaria.

Esta pauta que se ha descrito para el Brasil, dada la forma que se han definido los agrupamientos, no resulta influida por la importancia numérica de la población de este país en la región.

Nicaragua sigue una pauta similar a la de Bolivia, aunque su incongruencia entre la tasa bruta de escolarización media y universitaria es menor que en aquél país.

Paraguay sigue las mismas oscilaciones que Perú: comienza en el grupo medio alto en 1950; desciende al grupo medio bajo en 1960; recupera su posición inicial en 1970 y desciende nuevamente en 1980. A diferencia del Perú, el Paraguay no registra incongruencias sino un persistente retardo de la enseñanza media respecto de la básica. Como, además, ésta parece haber detenido su crecimiento, se produce el descenso del país al grupo medio bajo.

República Dominicana comienza el período en el grupo medio bajo y lo termina en el mismo grupo, aunque en 1970 había accedido al grupo medio alto. Lo peculiar de este país es que mantiene a lo largo de todo el período un retardo de la enseñanza media respecto de la primaria, retardo al que se agrega, a partir de 1960, una incongruencia alta entre la tasa bruta de escolarización universitaria y la media, siendo aquélla relativamente muy superior a ésta. Resulta así un sistema educativo que, en términos relativos, presenta una tasa bruta de escolarización media inferior a la primaria y a la superior.

IV. Países con desarrollo educativo bajo

El Salvador, Guatemala, Honduras.

Estos tres países comienzan el período en el grupo bajo y lo terminan en él.

El Salvador registra a partir de 1960 una elevación relativa de la tasa bruta de escolarización media respecto de la básica. A partir de 1970, esa incongruencia se traslada a las relaciones entre la matrícula universitaria y media, a la que se agrega la aparición de un retardo de la tasa bruta de

escolarización media respecto de la básica. Pareciera que el intento de corregir la situación del período 1960-1970, llevó a una expansión de la enseñanza primaria y a un crecimiento menor de la enseñanza media que, de todos modos, hace sentir el impacto de su expansión anterior en el crecimiento relativo de la matrícula universitaria.

Guatemala, es el país con menor dinamismo educativo conjunto de la región, en especial en lo que hace a sus tasas brutas de escolaridad primaria (véase cuadro IV.13).

Honduras, con tendencias generales similares a las de Guatemala, sólo registra un retardo de la tasa bruta de escolarización media respecto de la primaria entre 1960 y 1970, que no parece haber sido suficiente para la continuación de la pauta general antes descrita para los países de la región, en el período siguiente.

El análisis precedente ha permitido caracterizar a los diecinueve países para los que se disponía de información según la evolución conjunta de sus tasas de escolarización bruta en los niveles básico, medio y universitario entre 1950 y 1980. A lo largo del análisis se ha detectado la existencia de una pauta generalizada de retardos e incongruencias en el desarrollo de los sistemas educativos de la región: en un comienzo retardo de la enseñanza media respecto de la básica; luego una incongruencia alta debida a la expansión de la escolarización universitaria más acelerada que la media; luego la disminución de esa incongruencia. Esta pauta es frecuente, pero no necesariamente seguida por todos los países, ni en la secuencia que se ha descrito.

Las razones que producen tanto la pauta más frecuente como los comportamientos que se alejan de ella, pueden responder a múltiples factores y su explicación deberá buscarse mediante el estudio de los países separados o agrupados por distintos criterios.

El agrupamiento de países que acaba de exponerse tiene una asociación casi lineal con el grado de urbanización definido por el porcentaje de población que vive en zonas urbanas y la antigüedad del proceso, excepto para dos países: Panamá, que tiene un desarrollo educativo adelantado para su grado de urbanización; Brasil, que tiene un desarrollo educativo retrasado en relación con su grado de urbanización. Estarían operando por debajo de esta asociación estrecha entre desarrollo educativo y urbanización, al menos los siguientes elementos: a) la accesibilidad al sistema educativo en las zonas urbanas; b) el crecimiento de los sectores sociales medios, a que se hace referencia en la parte II de este Informe; c) los cambios en los requerimientos para la vida social y de actitudes y orientaciones que lleva consigo todo proceso de urbanización.

Notas

1/ El desarrollo de este apartado se basa en Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina 1960-1970. UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4/Reimpr. 1, Buenos Aires, 1978.

2/ El desarrollo de este apartado se basa en Terra, Juan Pablo, Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, Buenos Aires /1980/.

3/ Cabe recordar que una tasa media acumulativa anual del:

- 2% significa que la población crece aproximadamente el 10% en 5 años y el 22% en 10 años;
- 5% significa que la población crece aproximadamente el 28% en 5 años y el 63% en 10 años;
- 10% significa que la población crece aproximadamente el 61% en 5 años y el 159% en 10 años.

4/ Se procedió a dicotomizar las tasas medias de crecimiento acumulativo anual teniendo en cuenta su baja dispersión relativa y el número de países que entrarían en cada categoría de procederse a una división mayor. Con estos criterios, resultaron las siguientes categorías:

	Tasa de crecimiento	
	Baja	Alta
Período 1950-1960	menos de 9%	9% y más
Período 1960-1970	menos de 10%	10% y más
Período 1960-1975	menos de 8%	8% y más

5/ Las expresiones 'incongruencia' y 'retardo' no implican un juicio de valor sobre el desarrollo educativo. Tampoco sobre su racionalidad.



PARTE V

CARACTERIZACION DE LA ESTRUCTURA
DEL SISTEMA EDUCATIVO LATINOAMERICANO

1954

1954-1955
1955-1956

A. Los antecedentes históricos

1. El proyecto educativo del modelo de crecimiento hacia afuera

La situación educativa del conjunto de los países de la región hacia mediados del siglo pasado se caracterizaba por un relativamente alto grado de homogeneidad en el plano de las carencias. Los intentos, más retóricos que efectivos, definidos durante la vigencia del iluminismo borbónico y las primeras décadas de vida independiente, no lograron alcanzar los objetivos mínimos propuestos. El largo período de guerras civiles con sus consecuencias negativas sobre la organización del aparato estatal y la estabilización de presupuestos fiscales que merecieran el nombre de tales, el escaso desarrollo de la producción y el mantenimiento de la vigencia de patrones tradicionales de dominación social y ordenamiento cultural, impidieron la concreción de las propuestas de expansión educativa diseñadas por algunos de los principales representantes del movimiento independentista 1/.

Sin embargo ese contexto comenzó a modificarse hacia mediados del siglo pasado, a partir de la definición de las luchas internas y del desarrollo de un proceso de crecimiento económico que ha sido definido como modelo de crecimiento hacia afuera. Los rasgos de este patrón son suficientemente conocidos y no es preciso reiterarlos 2/.

Parecería importante, en cambio, efectuar un somero balance de las propuestas educativas que acompañaron el modelo de crecimiento hacia afuera, de los sectores sociales que las impulsaron y de los resultados efectivos a los cuales se pudo arribar. Este balance reviste una importancia peculiar ya que, en cierta medida, las diferencias en las formas en que los países de la región articularon su estructura interna frente a las exigencias del crecimiento hacia afuera explican buena parte de la heterogeneidad en el desarrollo educativo que caracterizará la situación regional a partir de entonces.

En primer término, es preciso tener en cuenta, esquemáticamente, los postulados teóricos con los cuales comenzó a ser concebida la educación en este período. El rasgo más destacado lo constituye, sin dudas, la difusión de un pensamiento político-educativo que otorgaba a la educación un papel crucial en el proceso de desarrollo social.

Las ideas de los educadores y políticos franceses y norteamericanos (Condorcet, Jules Ferry, Horace Mann, etc.) fueron repetidas y adaptadas a ciertas circunstancias locales, fundamentalmente en torno al eje de adjudicar a la educación la responsabilidad final del 'progreso' social o del mantenimiento del

atraso. En este sentido, las funciones sociales de la educación fueron concebidas de una manera integral: Benito Juárez en México, Sarmiento en Argentina, José Pedro Varela en Uruguay, etc., definieron dichas funciones desde la doble perspectiva de lo político y lo económico. En términos de Benito Juárez, "la instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos del Poder" 3/. Sarmiento, por su parte, plantearía la influencia de la educación en la moral y las costumbres por un lado y en la riqueza y prosperidad de la nación por el otro 4/. En síntesis, el pensamiento educativo de este período puede definirse por una dosis muy alta de optimismo acerca de los efectos transformadores de la enseñanza, y una concepción global de las áreas sociales donde se harían sentir esos efectos.

Pero para que la educación cumpliera eficazmente con este papel, era preciso difundir sus contenidos en el conjunto de la población. Los conceptos de educación popular y educación común se convirtieron, de esta forma, en las categorías más representativas de la propuesta política que acompañó el proceso de crecimiento global en este período.

Las funciones de la educación común exigían la vigencia de la obligatoriedad y la gratuidad. Estas características, a su vez, estaban asociadas a la definición del papel del Estado como un actor clave de este proceso, ya que solamente a través suyo podía llevarse a cabo la expansión universal de la escuela. En cambio el papel del Estado era entendido por los representantes de esta corriente democrática como notoriamente más pasivo en lo concerniente a la enseñanza media y superior 5/.

Si bien este tipo de postulados educativos y sus fundamentos teóricos tuvieron una difusión muy amplia en el conjunto de la región, es importante tener en cuenta que el grado de aceptación no fue homogéneo y tampoco lo fueron los resultados efectivos de las políticas llevadas a cabo bajo su inspiración. Al respecto, ya se ha señalado repetidamente el hecho que el grado de homogeneidad que América Latina ostenta en el plano de las ideologías es notoriamente superior al que se aprecia en el nivel de la estructura social. En este sentido, si bien este conjunto de postulados educativos se generalizó rápidamente, la realidad educativa de los países se ajustó a ellos en forma heterogénea.

En términos generales, puede sostenerse que las formas y procesos internos a través de los cuales se acompañó el crecimiento hacia afuera dependieron de dos grandes conjuntos de factores: el peso de la 'herencia colonial' en términos de grupos sociales, intereses, relaciones de producción, etc., y la estructura demográfica y etno-cultural. Los países donde se partió de cierto 'espacio vacío' en términos de población y de un grado relativamente bajo de diferenciación cultural, y que ya habían logrado estructurar un Estado nacional con capacidad para imponer determinadas políticas y captar y redistribuir parte de los excedentes que generaba la actividad exportadora, fueron aquellos donde los principios teóricos de la educación popular alcanzaron un grado de vigencia real significativamente alto.

En cambio, en los países donde la actividad exportadora se expandió sin modificar el tipo de relaciones sociales pre-existentes y sus beneficios no se diseminaron por el conjunto de la estructura social, la situación educativa —especialmente la enseñanza básica— no sufrió alteraciones relevantes.

Al respecto, es preciso señalar que las diferencias entre ambas situaciones no derivan de las exigencias directas planteadas por las actividades productivas, sino más bien de las exigencias sociales y políticas que impuso su desarrollo. La actividad exportadora no exigió, en forma directa, la capacitación masiva de fuerza de trabajo. Fueron requerimientos de integración nacional y la necesidad de responder a demandas sociales relativamente estructuradas, en particular las de la población urbana creciente, las que explican con mayor fertilidad los casos en los cuales se redujo la distancia entre los postulados y la realidad.

En este sentido, es preciso señalar el papel que jugaron los movimientos populares en este período, para los cuales el acceso a la educación formal fue positivamente un bien valorado y constituyó uno de los postulados centrales de sus actividades reivindicativas.

El conjunto de países en los cuales el crecimiento hacia afuera se articuló con una política educativa expansionista comprende, con ciertas diferencias, a Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile.

Se trata de sociedades en las cuales la actividad exportadora implicó procesos de disolución de las formas tradicionales de trabajo o en los que la estructura demográfica y de tenencia de la tierra permitieron la implantación, desde el comienzo, de las formas salariales. Además, las actividades y los excedentes generados por el sector externo requirieron y contribuyeron a dinamizar otros sectores de la economía, ya sea a través del desarrollo de la infraestructura (principalmente en comunicación y vías de transporte), de la capacidad distributiva del Estado o del aumento de la capacidad de consumo del mercado interno. Este dinamismo se expresó en el surgimiento de sectores medios relativamente importantes y de sectores populares urbanos no vinculados directamente al sector externo. En los casos de Argentina y Uruguay la expansión de la actividad exportadora y el dinamismo general de la sociedad fueron de tal magnitud que requirieron la presencia masiva de inmigrantes. La inmigración y la urbanización acelerada fueron, con la excepción de Costa Rica, fenómenos que acompañaron el desarrollo de la actividad exportadora en estos países.

Desde el punto de vista político, estas sociedades se caracterizaron por haber consolidado el Estado nacional contemporáneamente a su inserción en el mercado mundial. La excepción, en este caso, la constituye Chile donde, por razones que se vinculan a su proceso colonial, su organización fue más temprana.

Los regímenes políticos establecidos en estos países han sido calificados de oligárquicos. Esta caracterización alude al monopolio que ejercieron las clases terratenientes en el reclutamiento del personal político y a los intereses que representaron. Sin embargo, esos regímenes oligárquicos exhibieron la particularidad de haber generado un ordenamiento jurídico-político de características democrático-liberales. Las razones por las cuales los sectores oligárquicos asumieron la ideología liberal y las limitaciones que mostraron en su aplicación son suficientemente conocidas. Lo importante, sin embargo, es que el dinamismo global de la sociedad generó la expansión de sectores que asumieron el liberalismo y las opciones que el ordenamiento jurídico les otorgaba, para competir por el poder con los grupos oligárquicos con posibilidades muy efectivas de éxito.

La política educativa llevada a cabo en estos países puede caracterizarse a través de dos notas centrales: a) la expansión de la educación elemental en el marco de una función socializadora dirigida a la homogeneización de la población alrededor de un conjunto básico de códigos y valores; y b) el desarrollo de la enseñanza media y superior dentro de una orientación humanística y enciclopedista destinada a la formación de las elites dirigentes. La aplicación de este esquema tuvo características específicas según los países. En Argentina y Uruguay, la enseñanza elemental se desarrolló con cierta amplitud desde las últimas décadas del siglo pasado, aunque en Argentina no pudieron superarse las diferencias regionales que caracterizaban la situación pre-existente. En Chile, en cambio, el desarrollo de la educación elemental no fue asumido como la base a partir de la cual era preciso edificar el sistema educacional. A la educación primaria, en efecto, no se le prestó la atención necesaria ni se le brindaron recursos suficientes, a pesar de la permanente agitación de algunos círculos intelectuales influidos por Sarmiento y demás inmigrantes argentinos. En el plano ideológico triunfó la concepción que veía el desarrollo de la educación elemental como una consecuencia del desarrollo de las ciencias y de las artes y no a la inversa. Las causas últimas del retraso relativo sufrido por la educación primaria en esta época radican, no obstante, en las características de la economía de exportación en Chile y en sus condiciones políticas. En efecto, a pesar de que hacia 1880 las exportaciones agropecuarias perdieron importancia y fueron reemplazadas por la explotación de los yacimientos salitreros, la hacienda y el inquilinaje (parcialmente en disolución por la movilización que implicó la guerra de 1879 y por la migración provocada por la explotación del salitre) continuaron siendo la base de la dominación oligárquica. En efecto, el personal político continuó siendo reclutado, exclusivamente, en la clase terrateniente, ya que ésta, a pesar de haberse debilitado económicamente (a partir de 1876 las exportaciones de trigo declinaron persistentemente al entrar Argentina, Australia y Ucrania al mercado mundial como exportadores de ese producto), conservó el control de la masa campesina que, a partir del último cuarto del siglo XIX le proporcionó los votos necesarios para legitimar su condición de clase políticamente dominante. Se explica así que la difusión de la educación elemental haya sido incompatible con los intereses de diversos sectores y que su desarrollo se limitara al medio urbano.

En Costa Rica el desarrollo de la educación data de principios de siglo. Si bien había constituido una preocupación de las autoridades desde los primeros años de la vida independiente, y la legislación disponía su carácter gratuito y obligatorio, hasta fines del siglo XIX los servicios educativos no se expandieron significativamente debido a la falta de recursos ^{6/}. A partir de ese momento se impulsó el firme desarrollo del sistema, centrado en el nivel elemental. En efecto, la universidad fue clausurada en 1888, reabriéndose recién en 1940, y en forma explícita se consideró innecesaria la educación superior. Al igual que en Chile, durante ese período la expansión de la educación favoreció fundamentalmente a la población urbana, pero por razones distintas, ya que el factor gravitante fue la necesidad de fuerza de trabajo en las pequeñas propiedades, de manera que a las deficiencias de la oferta se agregó una demanda también limitada.

2. El comportamiento de los sectores medios

Si bien el modelo de desarrollo educativo reseñado fue implementado desde los sectores oligárquicos, su cobertura incluyó a buena parte de las capas medias y sectores populares, especialmente urbanos. La expansión educativa acompañó de esta forma el crecimiento de los estratos medios urbanos, que utilizaron el sistema educativo como una vía apta y posible para legitimar sus aspiraciones de movilidad social y de participación política. Los estudios históricos son elocuentes en cuanto a demostrar que las capas medias urbanas —por encima de la heterogeneidad de su composición interna— mantuvieron frente a los regímenes oligárquicos una actitud de permanente presión en torno a la democratización política, sin cuestionar los patrones básicos del modelo de crecimiento económico.

La explicación de este comportamiento social ha sido objeto de numerosos estudios. En lo que aquí interesa, es importante destacar que la expansión del sistema educativo jugó un rol muy importante en la configuración de este proceso y, a su vez, en la perduración de los rasgos del sistema educativo diseñado por la oligarquía con posterioridad a su desplazamiento del control del aparato estatal.

Resumiendo esquemáticamente los resultados de los estudios históricos sobre este problema, puede postularse que en tanto la expansión del sistema educativo se produjo sobre la base de necesidades de tipo ideológico-político, los contenidos y la estructura misma del sistema tendieron a preparar más para la participación social que para la participación económica. Así, la enseñanza media y la superior dieron a los sectores medios en ascenso los símbolos legitimadores y la socialización necesaria para cuestionar los mecanismos oligárquicos para el ejercicio del poder.

En este sentido, el comportamiento de los sectores medios frente al sistema educativo diseñado por la oligarquía se definió básicamente a través del reclamo permanente de democratización, manteniendo las orientaciones y contenidos esenciales del modelo tradicional 7/.

Durante todo este período, los sectores medios avanzaron en el proceso de incorporación al sistema educativo y defendieron en forma sistemática su carácter uniforme. Argentina fue, probablemente, el lugar donde este rasgo tuvo sus expresiones más elocuentes y ello puede apreciarse a través del intenso debate que tuvo lugar en las primeras décadas del siglo en torno a los intentos de diversificar las orientaciones de la enseñanza media y la universidad 8/. Los sectores medios se opusieron exitosamente a las tentativas oligárquicas de diversificación, percibiendo con claridad que dichas tentativas se orientaban a desviar su ascenso hacia modalidades sin destino, y no respondían directamente a exigencias y demandas del crecimiento económico.

Frente a las presiones diversificadoras, los sectores medios trataron, a su vez, de trasladarlas hacia abajo, de forma tal que los mecanismos de diferenciación social a través de la escuela operaran entre ellos y los sectores populares.

Pero además de estos factores, es importante tener presente que en los casos donde el crecimiento hacia afuera se dio articulado con la consolidación del Estado

nacional, la educación se expandió a través de una escuela que, institucional y socialmente, estaba dotada de una serie de características que la convirtieron en una agencia socializadora significativa. Más adelante, al analizar los aspectos cualitativos del sistema educacional, se volverá en particular sobre este tema; por ahora sólo resta agregar la necesidad de ubicar el dinamismo educativo de este período en los países citados, en el marco de una situación histórica donde educar masivamente a través de la escuela era un fenómeno novedoso, en el cual el conjunto de la población compartía una concepción global que asignaba a esta tarea gran relevancia, tanto social como individual.

En el resto de los países de la región, donde el crecimiento económico basado en la actividad exportadora no generó cambios sociales e institucionales de importancia, la situación educativa mantuvo los principales rasgos del período anterior, particularmente los referidos a la enseñanza básica. En estos países, los métodos de control social continuaron apoyados en la coacción física, el endeudamiento forzoso y desde el punto de vista ideológico, en la exclusión cultural. Fue así que, en las primeras décadas del siglo, mientras países como Argentina, Uruguay y Costa Rica habían logrado descender los niveles de analfabetismo aproximadamente a un tercio o menos de su población adulta, en el resto este porcentaje llegaba a los dos tercios o más. Recién con posterioridad a la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera y al comienzo de la industrialización sustitutiva, la escolarización cobrará en estos países un nuevo impulso. Sin embargo, dicho impulso tendrá lugar en un nuevo contexto, tanto interno como externo, y en el marco de una conceptualización ideológica de las funciones de la educación muy diferente a la vigente a fines del siglo pasado. Básicamente, en el plano ideológico tendió a perderse la idea de la contribución global de la educación al desarrollo social, en beneficio de una conceptualización más unilateralmente economicista que inspiró las políticas educativas que se analizarán en el capítulo correspondiente. En cuanto a las realizaciones concretas, la indudablemente acelerada expansión de la cobertura fue paralela a la configuración de sistemas en los que se advierten marcadas diferencias entre los niveles educativos.

B. El desarrollo desigual del sistema

1. Exclusión de las grandes masas de la escolarización básica y simultáneo desarrollo de los niveles medios y superiores

La información estadística presentada en la Parte IV de este Informe demuestra que, a pesar de la enorme expansión verificada en los últimos treinta años, los sistemas educativos de la región no han logrado integrar a las nuevas generaciones en un ciclo homogéneo de formación básica, común a toda la población. Si bien las informaciones más recientes indican que, a comienzos de la década de 1980 son muy pocos los niños en edad escolar que no acceden en algún momento al sistema educativo, las condiciones sociales, la naturaleza de la oferta educativa y del modelo cultural y pedagógico en que se asienta el sistema, son causas de que aproximadamente la mitad de ellos no lleguen a aprobar un ciclo completo de seis

años. Paralelamente, los niveles de educación media y superior se han expandido con tasas muy superiores a las del primario aun a pesar de que éste no haya logrado su objetivo normal, es decir, el egreso de todos los que acceden a él.

A este respecto es necesario destacar que los porcentajes de cobertura de la educación media y superior son comparables a los de los países desarrollados. En el caso específico de la educación superior, la información que se presenta en la Parte VIII demuestra que las actuales tasas brutas de escolarización universitaria de algunos países de la región son comparables con las registradas en los países europeos entre 10 y 20 años atrás, mientras que las tasas de analfabetismo en la población correspondiente (trámo de 20 a 24 años) equivalen a las vigentes en los países más desarrollados de Europa a mediados del siglo XIX, y en los países más atrasados del viejo mundo en las primeras décadas de este siglo.

Esta peculiar configuración que implica un desarrollo desigual del sistema educativo, y la reproducción en su interior y a través de su acción, de las desigualdades de la sociedad global, es el eje de la problemática de la educación en América Latina, y explica el énfasis de este Informe sobre la necesidad de integrar a toda la población en un ciclo básico de educación común.

El desarrollo desigual de los sistemas educativos significa que los sectores sociales actualmente más postergados en la distribución del ingreso y en la participación en el poder quedan igualmente rezagados en la participación cultural y que, a través de las limitaciones en el acceso a la educación se consolida un fenómeno de exclusión y marginalización, legitimado porque las diferencias sociales quedan consagradas en virtud de la desigualdad de capacidades resultante de una educación prolongada para unos y una educación nula o incipiente para otros. La efectividad de la exclusión educativa en cuanto a participación social se manifiesta en los indicadores relativos a la inserción ocupacional de los jóvenes con escolarización nula e incipiente. Las estadísticas recogidas en publicaciones del Proyecto 9/ demuestran que los jóvenes analfabetos y con educación incipiente ingresan al mercado de empleo a edad temprana, son afectados en las ciudades por tasas de desocupación abierta muy altas (aun cuando es evidente que esa desocupación no se debe a períodos de espera voluntaria en procura de ocupaciones de mayor status), y que las dos terceras partes de ellos son jornaleros o minifundistas rurales, siguiendo en importancia el empleo en el servicio doméstico; quedan fuera de sus posibilidades el empleo en la industria y, por cierto, las ocupaciones no manuales en el sector terciario.

Paralelamente, para quienes finalizan la primaria, se abre un circuito educativo que parece presentar menos vallas para llegar a la educación superior que las que existen entre el ingreso y el egreso de la escuela elemental. En la región existe actualmente una importante masa de jóvenes en los grados terminales de la educación media y superior, hecho altamente positivo en función del futuro cultural, político y económico, pero que puede tener implicancias ominosas si sigue siendo, como hasta ahora, simultáneo a la postergación de la escolarización básica de toda la población.

Este desarrollo desigual plantea una serie de interrogantes, entre los que se pueden enumerar:

- i. ¿Cómo podrá funcionar una sociedad democrática si en algunos países la generación joven está polarizada de manera que por cada cinco jóvenes, uno

es analfabeto y otro ha accedido a la educación superior? ¿Condiciones de este tipo permiten la existencia de un código de comunicación indispensable para el diálogo democrático y el funcionamiento de una sociedad medianamente integrada?

- ii. ¿Cómo lograr la incorporación a las sociedades nacionales de generaciones que van a desarrollar su actividad hasta mediados del siglo XXI, si una parte importante de ellas está condicionada por una exclusión cultural sólo parcialmente admisible en las sociedades preindustriales del siglo XIX?
- iii. El desarrollo futuro pasa necesariamente por una progresiva penetración del conocimiento y la ciencia en la organización productiva y social. ¿Cómo harán los países latinoamericanos para incorporarse a ese proceso, si una parte tan importante de sus generaciones jóvenes con educación nula o incipiente carece de los códigos culturales indispensables (matemáticas, lengua, etc.) para afrontar problemas progresivamente complejos?
- iv. El proceso de urbanización es muy acelerado en América Latina y la modernización del agro implicará a corto plazo la expulsión creciente de las jóvenes generaciones rurales. ¿Qué destino espera en las ciudades a estos jóvenes sin educación y culturalmente inadaptados a las condiciones urbanas?

El desarrollo desigual del sistema educativo es definible básicamente en relación con dos dimensiones de la desigualdad social existente. Una se organiza en el espacio, y se manifiesta en la constitución de un circuito que se asienta en las capitales y las grandes ciudades, con condiciones que se asemejan progresivamente y que van alcanzando los niveles registrados en los países desarrollados; en ellas el perfil educativo es alto, como lo demuestra el hecho que el 40% de la población económicamente activa de 15 años y más tiene educación posprimaria. En el otro extremo se encuentra una población rural afectada por la destrucción de la sociedad campesina y la reestructuración de las relaciones económicas y sociales, que carece de los elementos culturales mínimos para asumir un papel activo en la definición de un proyecto diferente de sociedad rural. En el pasado, la oferta educativa en el medio rural era nula o mínima. En el momento en que las familias, —concientes del destino migratorio para sus hijos— demandan educación, reciben un servicio que no se ajusta a sus condiciones socio-culturales, es de inferior calidad y se presta por medio de agentes mal preparados, en condiciones de deterioro material; el logro consiste en que mientras los padres fueron analfabetos, los niños adquirirán, en el mejor de los casos, algún conocimiento de la lengua oficial y, sólo para una minoría, la plena alfabetización. Aun en el caso de obtener la aprobación de algún número de grados escolares, el logro se desvaloriza, porque el perfil educativo se eleva más rápidamente en el medio urbano, y las distancias educativas se acrecientan en lugar de reducirse.

La segunda dimensión de la desigualdad se organiza siguiendo las líneas de la estratificación social de la población urbana, pero aquí el corte se produce fundamentalmente entre los integrados a través de lo que se ha llamado el mercado formal de trabajo y los marginales al mismo. Ello significa que para sectores obreros de ingresos bajos, pero integrados a la producción moderna, la educación constituye un canal de movilidad social y de participación más importante que la ocupación, cumpliendo un papel positivo, mientras que la que se imparte a los

sectores marginados tiende a reproducir la marginación, no sólo por el nivel del servicio, sino, fundamentalmente por la inadecuación del modelo cultural.

2. Demanda social y asignación educativa según área y grupos sociales

En los últimos treinta años la educación ha registrado una expansión superior a la de cualquier otro servicio social, y sus tasas de crecimiento fueron superiores a las de la economía, lo que implica una loable capacidad del Estado para atender simultáneamente el crecimiento poblacional, la intensificación de la demanda y la relocalización del servicio en función del proceso de urbanización. En cada censo se constata el desbordamiento de las proyecciones en cuanto al crecimiento urbano, y sin embargo el perfil educativo se eleva permanentemente en las grandes ciudades, lo que demuestra la existencia de mecanismos muy ágiles de reacción del servicio educativo frente a la demanda en esa área.

La realidad ha superado, en cuanto a logros, las previsiones consignadas en los planos de desarrollo referidos al sector educación y a la formación de recursos humanos en la mayoría de los países, pero debe reconocerse que fue la interacción entre la demanda social y las determinaciones políticas adoptadas en función de variables coyunturales, y no las previsiones de la planificación, el factor más importante en la materialización de los resultados.

En otras palabras: la configuración actual de los sistemas y la cantidad y calidad de la oferta educativa no son en la mayoría de los países el resultado de proyectos de desarrollo concebidos en función del largo plazo (es decir, de proyectos societales con objetivos y metas definidas considerando a la educación como pieza clave) sino la consecuencia de la acción espontánea de las fuerzas sociales, de sus acuerdos y conflictos.

Las demandas sociales se concretan en relación con el poder de los distintos grupos. En algunos casos, ese poder se expresa directamente en la capacidad de financiar servicios educativos privados, y en otros en la obtención del servicio a través de la acción del poder político. Ello implica que en una sociedad donde la distribución del ingreso y el poder es desigual, la satisfacción de las demandas tenderá a reproducir las relaciones de poder preexistentes.

Por otra parte, en las demandas se expresa el conocimiento que de la sociedad y del papel que en ella juegan la cultura y la formación educativa sistemática tienen los distintos grupos sociales. Tal como se verá en el punto C de este capítulo, los mejor situados están en condiciones de postular y obtener una oferta que va del preescolar hasta las becas de posgrado en el exterior, a lo largo de un circuito que, teóricamente por lo menos, brinda el mejor nivel (en infraestructura, equipamiento y académico) que cada sociedad nacional está en condiciones de obtener. Y, además, esos grupos pueden proveer a sus hijos de un capital cultural que comienza por el desarrollo del manejo de la lengua, sigue con la internalización de una orientación hacia el logro y se nutre durante todo el proceso con un apoyo consistente en el acceso espontáneo al conocimiento y la programación deliberada de la ayuda en la tarea escolar.

En el otro extremo, los grupos sociales más bajos, y especialmente los rurales, pertenecen a subculturas diferenciadas, desconocen las posibilidades instrumentales de la formación educativa sistemática, no pueden respaldar a los escolares con su capital cultural, y, aún más, sus pautas culturales son casi opuestas a las requeridas para obtener rendimiento en el sistema educativo.

Para estos grupos la mera asistencia del niño a la escuela es percibida en una perspectiva casi mágica, como el factor que producirá el desarrollo de sus capacidades y la adquisición de conocimientos. Pero además, ni sus condiciones materiales de vida ni sus pautas culturales los condicionan para establecer la relación directa entre aprendizaje y asistencia regular, y, en consecuencia, no siempre se realizan los esfuerzos necesarios para asegurar esta última.

Obviamente, estos grupos no están en condiciones de estructurar demandas respecto a infraestructura, equipamiento, y un modelo escolar acorde con la cultura de la que son portadores. Tampoco pueden discriminar cuáles son las ocupaciones que facilitan el ascenso económico y social, ni el tipo de aprendizaje necesario para acceder a ellas y, en consecuencia, frecuentemente sus demandas, cuando se expresan, son contradictorias con las vías que conducen a la modernización y a las posiciones que podrían favorecer su integración.

A pesar de todo lo que se ha consignado, uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la región en los últimos años es el notable incremento de las demandas de educación planteadas por las masas populares, especialmente en el medio rural. A partir de mediados de la década de 1960, y probablemente como consecuencia de la intensificación de las migraciones temporarias y permanentes y de la cristalización de las relaciones ocupación-educación, comenzó a registrarse una intensa demanda de educación primaria, no sólo en las áreas urbanas sino también en las rurales, mientras que capas proletarias insertadas en el sector moderno reclamaban educación media.

Es importante señalar que prácticamente todos los Estados de la región, con las más variadas orientaciones políticas, reaccionaron positivamente ante estas demandas, en mayor medida que en los rubros de vivienda o salud. La oferta puede, indudablemente, ser definida como de calidad inferior, pero debe resaltarse que la respuesta a las demandas existió y que el servicio sigue ampliándose.

Tal como se ha señalado en otro documento del Proyecto 10/ en el momento en que las familias, las organizaciones informales y las comunidades incrementan la demanda de educación para satisfacer las necesidades de la reproducción social, ni los movimientos políticos populares ni los sectores intelectuales asumen a la escuela como bandera de reivindicación social, básica para la organización de una sociedad democrática.

Una serie de factores parecen haber incidido sobre este desfasaje entre el movimiento social de base y las organizaciones políticas. Por una parte, podría postularse que la reivindicación educativa fue históricamente planteada por grupos proletarios en ascenso que la integraban en un proyecto de transformación social y que, cuando el Estado incluyó ciertos niveles de la oferta educativa entre sus prestaciones regulares, los grupos sociales que no tenían acceso a la oferta no sostuvieron la reivindicación porque carecían de proyecto propio y no habían estructurado sus demandas. En segundo término, la intensa dinámica de la

expansión cuantitativa del sistema puede haber creado de hecho la imagen de la incorporación 'espontánea' de los grupos excluidos en un corto lapso. En tercer lugar, es posible que las organizaciones políticas mesocráticas se hayan desinteresado por una reivindicación cuya obtención generalizada desvaloriza el 'producto' para las capas medias que ellos representan. Por último, entre los cuadros intelectuales vinculados a los movimientos políticos que postulan una transformación estructural de la sociedad, se generalizó en las últimas dos décadas una concepción que define a la educación formal como aparato ideológico de los grupos dominantes y que considera que su función es la alienación de la conciencia de los grupos potencialmente portadores del proyecto revolucionario.

En el documento citado en el párrafo anterior se realizó un análisis de esa concepción, anotando la incongruencia de sus premisas: precisamente las masas campesinas, para esas teorías las portadoras de la potencialidad revolucionaria, fueron las excluidas de la educación por los grupos dominantes, y, en el mejor de los casos, se les ofreció no más de tres grados escolares, reduciéndose así la posibilidad de que internalizaran el mensaje 'integrador'. También se anotó la contradicción consistente en postular la transformación social negando al mismo tiempo la utilidad de la cultura y el conocimiento científico como instrumento de liberación.

3. El papel de las clases medias en la estructuración de los sistemas educativos

Las clases medias ejercen en la estructuración de los sistemas educativos de América Latina un papel que no guarda proporción con su peso real en la estructura económica, y, en muchos países, con su dimensión cuantitativa.

Otros factores explican esa influencia. En primer lugar, ocupan una parte muy importante del espacio político, porque la clase obrera y los sectores campesinos y marginales urbanos tienen una débil estructuración, carecen de organización política autónoma y, en algunos casos, los estilos de desarrollo determinan rígidas limitaciones a su participación.

En segundo lugar, en los estilos de desarrollo prevalecientes, ciertas capas de las clases medias constituyen el elemento más importante para la legitimación del sistema de poder, y, en consecuencia, se establece un complejo sistema de negociaciones y concesiones que implica el aumento de su participación en áreas como la educativa.

En tercer término, dado que en los países más desarrollados la industria se asienta en las ramas productoras de bienes de consumo durables, ellas constituyen la base indispensable de la existencia de un mercado interno, por lo que algunas capas son incorporadas a los beneficios del estilo de desarrollo y en otras se fomenta la expectativa de una incorporación futura.

Por último, las tendencias a la concentración han limitado la posibilidad de ascenso a través de la actividad económica independiente; en consecuencia,

aunque la creciente intervención de las fuerzas armadas ha reducido el espacio antes ocupado por dirigentes de las clases medias en las cúpulas políticas, el aparato administrativo del Estado ofrece aún oportunidades para el desempeño de funciones ejecutivas.

Los factores enunciados explican que la educación sea un elemento clave en la estrategia de las clases medias y un instrumento utilizado por el poder para controlar las tensiones y legitimar su existencia.

A ello se debe sumar que una de las consecuencias del desarrollo económico es la creciente asalarización paralela a la creación de ocupaciones de naturaleza profesional o semiprofesional, administrativa y en el comercio, que se encuentran asociadas a niveles educativos altos. En las Partes II y III de este Informe se ha señalado la relación entre modernización y exigencia creciente de calificación educativa, la importancia de la credencial para competir en el mercado de trabajo y la consiguiente 'devaluación educativa' que promueve una demanda incesante de mayores niveles.

Pero además, en la medida en que las clases medias carecen de capital y de efectivo poder político tienden a reforzar su identidad y su poder relativo a través del dominio en la dimensión cultural. Más aún, podría postularse que el desarrollo de un sistema educativo meritocrático que descansa en la selección 'imparcial' para la ocupación de las posiciones sociales es condición indispensable para la expansión de las clases medias y su desempeño de un papel relevante 11/. En la competencia con las antiguas oligarquías, las clases medias tendieron a reforzar los mecanismos universalistas y credencialistas de selección, en contradicción con las tendencias adscriptivas de las primeras para la distribución de las posiciones sociales.

En la medida y en los casos en que las capas medias establecieron nexos con los grupos populares, impulsaron la consolidación de sistemas educativos relativamente abiertos, que aunque las beneficiaron fundamentalmente a ellas, significaron una alternativa de movilidad social para esos aliados. Inversamente, en las sociedades en que no se establecieron dichos nexos, ya fuera por la existencia de discriminación racial o por el escaso grado de diferenciación de la estructura social, las clases medias impulsaron sistemas educativos cerrados a la participación popular y con tendencias adscriptivas, muy similares a los organizados precedentemente por los grupos oligárquicos.

Por ello, el grado de democratización y de igualdad de oportunidades que ofrecen los sistemas educativos está estrechamente relacionado con el grado de diferenciación e integración social y cultural de cada sociedad nacional y con la fluidez de la comunicación entre las clases medias y los grupos populares. Estas condiciones se han dado en mayor medida, como se anota en la Parte II del presente Informe, en los países cuyo crecimiento se basó en el trasplante poblacional y donde hubo una relativa escasez de mano de obra; estas características confirieron desde el comienzo un mayor peso a los grupos populares, y el establecimiento de sistemas educativos abiertos posibilitó vías para la movilidad que, por otra parte, contribuyeron a legitimar el orden social.

4. La segmentación del sistema educativo

En el sistema educativo se proyectan las contradicciones del estilo de desarrollo dominante en la región. Por una parte, éste conserva las relaciones segmentarias que provienen del proceso de colonización; consolida, y en algunos casos incrementa, la distribución desigual del ingreso; establece, en muchos países, restricciones a la participación política; impulsa —o por lo menos no impide— el desarrollo desigual de sectores económicos, actividades y regiones; preserva instituciones elitarias en materia de cultura; en algunos casos mantiene relaciones personalizadas de subordinación en el funcionamiento del sector tradicional de la economía y en otros las utiliza al servicio de procesos modernos de producción o de organización social. Por otra parte, se proclama el derecho a la igualdad; se presenta como referencia teórica la sociedad democrática y participativa; se justifican las desigualdades induciendo expectativas de movilidad social basadas en la promoción del consumo; se considera —teóricamente— a todos los integrantes de la sociedad con derecho a elegir y ser elegidos; y, para legitimar la validez teórica de esos valores, se desarrollan las instituciones educativas canalizando hacia ellas la mayor parte de las demandas sociales.

En consecuencia, el sistema educativo es teóricamente más accesible a todos los grupos sociales que en sociedades más desarrolladas pero con estructurados sistemas de clases (como las europeas). En América Latina se plantea como un camino teóricamente abierto para todos los ciudadanos un sistema educativo único que se inicia en la escuela y termina en la universidad; se ha producido la temprana eliminación de las restricciones para el ingreso a la enseñanza media y la secundarización de todas sus ramas, que tienden a adoptar las características del bachillerato clásico; en cuanto a la universidad, además del incremento de la cobertura cuya magnitud se asimila a la de los países más avanzados, el Estado financia en algunos países la casi totalidad del sistema superior, mientras que en otros sostiene los centros de élite restringiendo el acceso, pero otorga libertad para que se desarrolle un sistema privado y público que confiere al menos los símbolos de la educación superior.

Paralelamente, las posiciones de cúpula no se expanden con el mismo ritmo que caracteriza a la educación media y superior, cuyos egresados pasan, en una proporción progresivamente creciente, a desempeñar posiciones de nivel también crecientemente inferior. La contradicción entre el carácter aparentemente abierto y realmente masivo de la educación media y superior y la lenta tasa de expansión de las posiciones de cúpula cierra el ciclo de las incongruencias entre la estructura social, los valores declarados y las vías reales de movilidad.

El resultado es la constitución de un sistema educativo segmentario, que bajo una similitud simbólica establece circuitos entre origen social y posición terminal a través de formaciones académicas de nivel desigual. En lo más bajo de la escala quedan los grupos directamente excluidos o que reciben una educación incipiente (dos o tres grados escolares que proporcionan someros conocimientos de la lengua oficial y una alfabetización que no llega a ser funcional). En un segundo nivel, grupos con una inserción más favorable obtienen una educación primaria casi completa que les brinda teóricamente la posibilidad de reciclarse con ulteriores esfuerzos, y mejorar sus posibilidades de competencia y participación en la sociedad. En este nivel se encuentra, en las sociedades

educativamente más avanzadas, entre el 80 y el 90% de los jóvenes, mientras que para el conjunto de la región representa alrededor del 50%, lo que significa que los porcentajes son muy bajos en los países con mayor deterioro educativo. A partir de ese nivel, los sucesivos circuitos se definen no sólo por la cantidad de años de estudio, sino por una compleja relación entre el origen social y la calidad académica de los centros de formación, y en ellos cumplen un papel estratégico los institutos privados.

Pero el análisis del desarrollo desigual del sistema educativo y de la constitución de subsistemas segmentados no puede agotarse en las relaciones de oferta y demanda y los condicionamientos determinados por la inserción social. Exige el estudio del modelo cultural que se trasmite a través de la educación y de la relación que ese modelo tiene con la estructura social, tema que se trata en el punto siguiente.

C. La inadecuación institucional y pedagógica de la educación básica

1. La vigencia del sistema educativo tradicional en América Latina

El diagnóstico de la situación educativa en América Latina pone de relieve, como uno de sus rasgos fundamentales, la insuficiencia del desarrollo de la enseñanza básica. A pesar de ser éste un rasgo crónico de los sistemas educativos de la región, la situación no se ha mantenido estática. Ya en el somero bosquejo histórico realizado en el punto A de esta Parte se pudo apreciar que hacia fines del siglo pasado algunos países articularon el crecimiento económico basado en la exportación de materias primas con la incorporación masiva de población al ámbito institucional de la escuela. El resto, en cambio, conservó la vigencia de modalidades de control social basadas en la exclusión de los circuitos de difusión cultural. Recién en las últimas décadas y en el marco de la etapa económica conocida como de sustitución de importaciones, se produjeron cambios que permitieron incorporar al sistema escolar a vastos sectores de población tradicionalmente excluidos.

Esta incorporación se está efectuando con costos muy altos en términos de rendimiento escolar, de forma tal que buena parte de los efectos del acceso están neutralizados por el fracaso y el abandono prematuro.

Como se sabe, todos los estudios estadísticos sobre retención escolar coinciden en señalar que el estrangulamiento más significativo se produce en el primer y segundo año de escolaridad básica. Asimismo, no hay dudas acerca de la importancia de los factores socio-económicos (fundamentalmente el origen social) en la explicación de este comportamiento. Sin embargo el hecho mismo que el origen social siga siendo el determinante fundamental de la baja tasa de supervivencia escolar está indicando que la expansión de la escuela no satisface el requisito básico de lograr un cierto nivel de igualdad de oportunidades 12/.

Dicho en otros términos, el mantenimiento del origen social u otros factores discriminatorios tales como el sexo o el lugar de residencia, como variables que determinan las tasas de supervivencia escolar, impidiendo que los nuevos sectores sociales que tienen acceso al sistema logren siquiera completar los niveles básicos de escolaridad, implica que la expansión se está efectuando a través de una dinámica institucional que no supera los discriminantes externos.

Desde este punto de vista, la clásica distinción entre factores endógenos y exógenos para explicar el rendimiento y la supervivencia escolar, puede ser redefinida. Lo exógeno conserva su vigencia porque ella es reforzada desde el interior del sistema educativo. De allí la importancia de analizar los aspectos institucionales y pedagógicos que caracterizan la acción escolar, en relación con los determinantes externos.

La hipótesis más general que puede postularse en este sentido consiste en sostener que la ampliación del servicio educativo se concretó reproduciendo el modelo de acción pedagógica escolar diseñado para un tipo de público que cuenta con características de las cuales los sectores sociales recientemente incorporados no participan 13/.

Desde este punto de vista, el fracaso de la acción escolar se explicaría porque el sistema educativo se amplía pero sigue exigiendo un capital cultural básico que es patrimonio exclusivo de los sectores sociales que tradicionalmente accedían al sistema. El éxito de la expansión sólo sería posible si, al mismo tiempo, se modifica la estructura interna de la acción pedagógica. De esta forma, acceso y cambio interno del sistema no podrían ser analizados como instancias separadas sino simultáneas y la meta de la universalización de la escuela no sería plausible sin la adecuación de la estructura del sistema a los rasgos propios del nuevo público que se pretende incorporar.

Con respecto a la adecuación de la acción pedagógica escolar a las pautas del nuevo público, es preciso tener en cuenta que históricamente, la expansión de la escuela supone siempre un cierto grado de ruptura con las pautas que rigen la socialización primaria familiar. Incluso puede sostenerse que en la medida en que la expansión escolar es producto de procesos de cambio social, la escuela cumple funciones que se acercan al tipo de fenómenos que la teoría de la socialización tipifica como acciones de reconversión social. Desde este punto de vista, es preciso recordar que la propuesta tradicional tenía dos características básicas: la cultura escolar reproducía el orden ideológicamente dominante pero, al mismo tiempo, este orden representaba una modificación sustancial de las pautas y contenidos de socialización utilizados por las instituciones particularistas (familia e Iglesia fundamentalmente). Dicho en otros términos, la propuesta tradicional implicaba que la escuela debía conquistar —generalmente en forma conflictiva— un espacio de acción pedagógica que antes correspondía a otras agencias. Este cambio implicaba una modificación importante en los contenidos ya que, desde este punto de vista, la escuela estaba llamada a difundir los valores seculares, principios republicanos y cierta visión científica de la realidad que reflejaba —con un grado bastante alto de correspondencia— el orden cultural que regía en los ámbitos más dinámicos de la sociedad global.

Ello explica que lo que hoy se considera 'educación tradicional' (es decir, la propuesta pedagógica propia de la segunda mitad del siglo XIX) haya sido

conceptualizada en su momento como el proyecto de educación popular y defendida por los sectores populares a través tanto de sus organizaciones gremiales como políticas 14/.

En la evolución de los países industrialmente avanzados, la escuela comenzó a perder el dinamismo original una vez que se consolidó como agencia socializadora. Esta pérdida de dinamismo se reflejó en la autonomía cada vez mayor de la cultura escolar con respecto a la cultura social. Dicho más precisamente, en los países de capitalismo avanzado se estaría produciendo una disociación cada vez mayor entre la cultura global y los aspectos susceptibles de ser distribuidos socialmente en forma universal. La crisis de la escuela en estos contextos se vincula en forma directa con esta situación: no hay modelos únicos con carácter de legitimidad que puedan ser impuestos en forma universal y aquellos modelos que reflejan los aspectos más dinámicos de la cultura contemporánea (creatividad científica, democratización de las relaciones sociales, etc.) no pueden ser asimilados en forma estable por los sistemas sociales al punto de constituir la base de la socialización del conjunto de la población.

Pero desde este punto de vista, la peculiaridad de América Latina consistió en que durante el siglo XIX y las primeras décadas del actual, la dominación social se basó en la exclusión cultural; el acceso a la escuela fue patrimonio de una élite reducida de la población y la tendencia ha sido asegurar la permanencia cada vez más larga de este grupo antes que ampliar la base social del reclutamiento.

Pero las dificultades para ampliar la base de reclutamiento no se reducen exclusivamente a variables económico-productivas. Ya se ha señalado repetidamente que las motivaciones para la universalización del alfabetismo y la escolarización básica son fundamentalmente políticas y culturales. En este sentido, las dificultades que la región está evidenciando para incorporar nuevos grupos sociales al ámbito de la escuela se relacionan en buena medida con las características propias del modelo cultural al cual se pretende integrar. Dicho en forma sintética, puede postularse que en América Latina, la cultura escolar comienza a masificarse cuando ella ha adquirido las características de una cultura relativamente aislada, empobrecida y con altos componentes de contenidos obsoletos, donde no se han articulado las respuestas a los problemas de heterogeneidad cultural que la tarea escolar debe enfrentar.

Al respecto, es preciso recordar que en la propuesta tradicional, los contenidos de la enseñanza primaria se justificaban sobre la base de su papel con respecto a la homogeneización cultural que, en términos más políticos, implicaba la unidad nacional. Con este criterio, la enseñanza básica debía brindar los instrumentos culturales básicos (lectoescritura y cálculo), conocimientos mínimos de historia y geografía nacional y los valores centrales sobre los cuales se debía asentar la integración nacional. En la discusión de la propuesta tradicional de los países centrales, aparecía claro que el conjunto de la población debía ser integrado culturalmente a través de la imposición cultural que realiza la escuela y el debate giró en torno a quién hegemonizaba el proceso integrador. El tema sobre el cual se concentró originalmente esta discusión fue, obviamente, el laicismo, como alternativa que resolvía el problema de las diferencias culturales. En América Latina, en cambio, lo peculiar es que las opciones pasaron por educar o no educar, es decir por integrar o excluir culturalmente. La

trasposición del debate sobre el laicismo a América Latina tuvo un carácter notoriamente más limitado y ocultó la realización del debate acerca de las opciones culturales e ideológicas capaces de integrar al conjunto de la población con alternativas que superaran las diferencias reales.

2. Los grupos sociales recientemente incorporados al sistema educativo

De acuerdo con la información estadística disponible, la caracterización más global del problema de la expansión escolar indica que los excluidos de este tipo de acción pedagógica son fundamentalmente los niños radicados en zonas rurales, mientras que los afectados por una inclusión deficiente abarcan, además de los rurales, importantes sectores de población urbana.

El cuadro V.1 resume la información relativa a las condiciones de escolaridad de niños de 12 años de edad, según área geográfica, para once países de la región.

Una somera lectura de estos datos permite apreciar situaciones diversas bajo el común denominador de la fuerte discriminación rural/urbana. Por un lado, países con altos logros en materia de expansión de la escolaridad: Costa Rica, Chile y, en menor medida, Paraguay, han logrado disminuir notablemente el porcentaje de excluidos. Panamá se acerca a este grupo, aunque todavía la exclusión rural alcanza casi a la cuarta parte de los niños. En el otro extremo, en cambio, se ubican situaciones donde la exclusión rural comprende niveles muy significativos que llegan hasta los dos tercios, como es el caso de Nicaragua. Sin embargo, lo llamativo de estos datos es que en ambos grupos pueden encontrarse países con niveles y estilos de desarrollo económico muy disímiles. La presencia de Paraguay entre los países de altos logros en la expansión de la escolaridad básica por un lado y la similitud de situaciones educativas de países como Brasil y El Salvador, por el otro, muestran que el problema del cumplimiento de la escolaridad básica mantiene un alto componente político y cultural, sin el cual no es posible comprender este tipo de situaciones.

El escaso desarrollo de la escuela básica es, a la vez, un indicador y un factor determinante de situaciones de heterogeneidad cultural. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la expansión de la escuela —propia de países con un grado relativamente alto de integración orgánica— se está efectuando en el marco de estructuras sociales que aun conservan rasgos propios de sociedades segmentadas. Como se sabe, el desarrollo de la institución escolar ha estado vinculado históricamente al desarrollo de la democracia y a la jerarquización del individuo como sujeto jurídicamente dotado de los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro individuo. En las sociedades occidentales los conceptos de ciudadano y de educando evolucionaron en forma paralela. Sin embargo, ambos son abstracciones que encubren y mistifican la existencia de sujetos pertenecientes a grupos específicos y que, en virtud de dicha pertenencia, tienen acceso desigual al poder, a la cultura y a los bienes, incluyendo entre los bienes tanto a los materiales como a los simbólicos; entre estos últimos, el dominio del lenguaje, en tanto vehículo del desarrollo intelectual, adquiere una importancia educativa considerable. Pero la abstracción de ambas categorías responde al intento de establecer, al menos en un plano formal, la igualdad entre todos los miembros de una estructura social. Este

Cuadro V.1. América Latina: niños de 12 años según condición de escolaridad y área geográfica. Once países de la región, 1970

País	No asisten con menos de 3er. grado y asisten sin instrucción		No asisten con 3er. grado y más		Asisten con menos de 3er. grado		Asisten con 3er. grado y más	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Costa Rica	6,4	2,0	11,9	4,0	7,9	4,0	73,8	90,0
El Salvador	41,4	14,2	4,5	1,3	22,3	20,2	31,8	64,3
Honduras	38,3	11,4	9,6	7,2	19,6	15,3	32,5	66,1
Nicaragua	64,2	16,4	2,1	1,1	13,9	22,1	19,8	60,4
Perú	35,6	14,5	2,5	2,1	28,0	21,4	33,9	62,0
Panamá	17,0	2,5	7,1	3,5	19,4	6,7	56,5	87,3
Paraguay	12,4	4,6	4,2	2,6	27,2	14,3	56,2	78,5
República Dominicana	34,8	18,4	8,4	9,1	18,9	16,3	37,9	56,2
Brasil	45,0	15,6	7,0	5,0	20,8	20,6	27,2	58,8
Chile	8,6	2,8	4,6	2,2	24,3	8,9	62,5	86,1
México	25,2	6,4	8,6	6,5	18,0	9,0	48,2	78,1

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto. "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones, Informes finales/2, Buenos Aires, 1981, cuadro 2. pag. 66.

intento se manifiesta, en lo político, a través del derecho que cada hombre tiene al voto, y en lo educacional en que todo niño es considerado un educando. En este sentido, el objetivo manifiesto de la escuela universal es homogeneizar a quienes, si bien son diferentes, deben ser tratados como iguales y se les intenta formar como tales en la primera edad de la vida. Obviamente el intento tiene cierto grado de verosimilitud cuando la distancia que media entre los grupos sociales puede ser tratada en términos de discontinuidad y no en términos de categorías, no sólo diferentes sino intrínsecamente subordinadas unas a las otras y separadas por barreras frecuentemente infranqueables.

En definitiva, la expansión de la escuela básica supone que la estructura social esté en condiciones de asimilar la integración —aun como integración subordinada— de los sectores sociales tradicionalmente excluidos. Este marco global en el cual se ubica la acción pedagógica escolar tiene una importancia peculiar para comprender la naturaleza política de muchos problemas pedagógicos. Al respecto, es posible sostener que los problemas técnicos que plantea la incorporación de nuevos grupos sociales a la escuela son más rápidamente superados cuando los marcos sociales y políticos permiten que la incorporación propuesta sea una realidad efectiva a nivel social y no quede reducida a la exclusiva participación en el sistema educativo.

En segundo lugar, la exclusión cultural que caracterizó las formas tradicio-
tradicionales de dominación social en América Latina plantea el problema del
significado de la autonomía cultural de los grupos excluidos. En este sentido,
es preciso recordar que la exclusión cultural estuvo acompañada por la destrucción
de las bases que originaban la cultura autónoma, de manera tal que las expresiones
culturales autónomas que hoy sobreviven también expresan la forma de dominación
social peculiar que tuvo vigencia en la región.

Un ejemplo importante de este tipo de situaciones lo constituye el
mantenimiento de la cultura indígena y, en particular, de sus códigos
lingüísticos. Tal como se expresara en un trabajo anterior, "La conservación del
lenguaje ha sido producto de un doble juego de factores. Por un lado, la voluntad
de identidad cultural de los grupos indígenas que tendieron a conservarlo. Por el
otro, en cambio, la peculiaridad del desarrollo capitalista en la región, que no
requirió la incorporación socialmente activa del conjunto de la población. La no-
castellanización y el analfabetismo —especialmente de las mujeres— fueron una de
las vías más importantes para mantener el aislamiento tanto cultural como
productivo de las comunidades indígenas" 15/.

En el caso de las poblaciones marginales urbanas, la destrucción de las
bases materiales y sociales de la cultura original y las dificultades para la
incorporación a los nuevos patrones son aun más visibles. Por un lado, las bases
materiales y sociales de su cultura original —fundamentalmente rural y, en algunos
casos, indígena— han sido destruidas al punto tal que provocaron la migración a
las ciudades. Pero por el otro, su inserción urbana se caracteriza por la escasa
significación productiva de los puestos de trabajo que ocupan, la inestabilidad de
las tareas que desarrollan, la inseguridad e insuficiencia de los ingresos que
obtienen y la ausencia de formas organizativas de participación que les permitan
expresar y defender sus intereses. De esta forma, la potencialidad de desarrollo
de su cultura autónoma es, para decirlo en los términos popularizados por Oscar
Lewis, significativamente pobre. Aquí radicaría —desde la dimensión cultural—
la diferencia más importante entre la condición de los marginales urbanos y la de
los obreros en el proceso clásico de desarrollo industrial. Si bien el 'separatismo
cultural' que dividía las sociedades europeas en ese período era muy profundo, la
clase obrera estaba en condiciones de desarrollar su propio 'arbitrario
cultural' 16/ a partir de los principios prácticos aplicados en el proceso
productivo (fundamentalmente del oficio) y de sus propias asociaciones defensivas
(sindicatos y partidos políticos).

Sin embargo, la prolongación temporal de la situación de marginalidad unida
al carácter estructural de su conformación, plantean, desde la dimensión cultural
de los marginales, dos problemas insuficientemente resueltos aun: el primero se
refiere a la efectividad de la pobreza cultural, ya que las condiciones señaladas
podrían identificarse como factores generadores de una cultura autónoma con ciertos
grados de firmeza especialmente en lo que hace a las estructuras de supervivencia
y a los valores generados alrededor de ellas. El segundo problema se vincula con
la autonomía de este orden cultural con respecto al dominante en la sociedad
global. Como se sabe, cuando se habla de autonomía cultural se habla en realidad
de niveles o grados de autonomía ya que siempre existen puntos de articulación y
de intermediación entre los diferentes órdenes culturales que existen en una
estructura social. Es en este sentido que cabe preguntarse por el papel de la
escuela en su calidad de intermediaria entre ambos órdenes culturales 17/.

Por último, en esta breve caracterización de los rasgos culturales más generales de los nuevos sectores que se incorporan a la acción pedagógica escolar corresponde señalar un problema al cual no se le presta generalmente mucha atención: el lugar que ocupa la propia acción escolar en el contexto de la cultura de los grupos excluidos. En este sentido, corresponde señalar que los grupos excluidos han mantenido en forma permanente una demanda sostenida por acceso a la educación formal. Todos los testimonios y el mismo dinamismo del sistema en las últimas décadas revelan que --imperfecta y a veces distorsionadamente-- los sectores sociales marginales presionan por obtener una mayor oferta educativa. Al mismo tiempo, su exclusión explica que el ingreso reciente de los miembros de las nuevas generaciones constituya un hecho novedoso desde el punto de vista social y claramente abrupto desde el punto de vista individual.

El carácter abrupto del ingreso a una institución diferente a la familia ha sido objeto de numerosos estudios que, generalmente, analizaron el aspecto psico-social del pasaje. En el caso de los niños que provienen de hogares analfabetos, en cambio, podría hablarse de un pasaje socialmente abrupto ya que se trata de la incorporación a una institución nueva tanto para el niño como para su cultura. La expresión más clara de este fenómeno la constituye el hecho de que los niños carecen de todo tipo de antecedentes acerca de lo que significa la socialización escolar. Ni sus padres ni la comunidad en la que viven tienen experiencias acumuladas para aportarle en ese sentido. Podría afirmarse, partiendo de este supuesto, que estos niños carecen no sólo del aprestamiento técnico para el ingreso a la escuela (tarea que en el ámbito urbano llevan a cabo cada vez más intensamente los establecimientos pre-escolares) sino también del aprestamiento social y cultural mínimo para ubicarse en la nueva institución y en su nuevo rol.

Sin embargo, es preciso no perder de vista la importancia que tiene el hecho que la escuela se esté convirtiendo progresivamente en una agencia de imposición cultural sistemática que incorpora a sectores sociales que, hasta este momento, no habían sido considerados 'destinatarios legítimos' de las acciones pedagógicas escolares. La escasa productividad de este vínculo puede ser explicada, como ya se dijo, por la distancia que media entre la cultura escolar y la cultura de los nuevos destinatarios. Pero la existencia de un ámbito institucional, de actores sociales y de contenidos específicos que materializan la existencia de mercados culturales diferentes permite identificar los aspectos que expresan la distancia cultural y provocan la exclusión o la socialización deficiente. Y en la medida en que es posible identificarlos, también comienza a ser posible actuar sobre ellos con políticas específicas de modificación.

Desde este punto de vista, los resultados de los trabajos efectuados en estas áreas indicarían la existencia de tres grandes ejes alrededor de los cuales puede conceptualizarse la problemática de la baja productividad de la acción pedagógica escolar: el problema de la organización escolar, el problema de la lengua y la enseñanza de la lecto-escritura y el problema de los docentes. A continuación se intentará analizar cada uno de ellos por separado, aunque es preciso no perder de vista la estrecha vinculación que existe entre ellos.

desarrollo del sistema educativo formal en las zonas rurales ha tenido las mismas connotaciones ambivalentes de todo proceso de burocratización: por un lado, modernizantes, en cuanto presencia de personas, elementos materiales y maneras de ser urbanas; por otro lado, conservadoras, en cuanto reafirmación de las distancias sociales y culturales existentes.

La centralización y uniformidad del sistema educativo formal tienen sus repercusiones sobre los objetivos educativos. Se ha constatado que el objetivo de una educación universal, gratuita y pública es la homogeneización de la población y que, al definir esos objetivos, se trazan los rasgos más generales de un modelo de hombre y de ciudadano. Pero ese objetivo homogeneizante se encuentra con el desafío de la heterogeneidad estructural (incluyendo a la cultura entre las dimensiones de la estructura) que, en mayor o menor grado, se da en todos los países de la región y, en particular, entre sus zonas urbanas y rurales.

Esta oposición entre objetivos homogeneizantes y situaciones heterogéneas, sólo puede comprenderse en su cabal significado cuando se recuerda que la escuela, como institución, sólo puede realizar su función propia mientras se mantiene un mínimo de adecuación entre el mensaje pedagógico y la aptitud de los receptores para descifrarlo y que un sistema de educación que se funda en una pedagogía de tipo tradicional sólo puede realizar su función mientras se dirija a estudiantes dotados del capital lingüístico y cultural que este mismo sistema presupone y consagra, sin que eso nunca sea expresamente exigido, ni metódicamente transmitido. El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en las zonas rurales de América Latina pareciera indicar que la estructura, la organización y los métodos de dicho sistema no son adecuados para esas zonas y que eso no se debería a una crisis generalizada de la educación sino a que el sistema educativo formal en el medio rural estaría enfrentando una situación crítica: la de incorporar a un público que hasta ahora no era tomado en consideración por dicho sistema, dado su modo concreto y específico de operar. No se trata de que ese público no existiera antes, ni de que hubiera sido explícitamente excluido. Se trata de un público que fue negado de hecho, en la medida en que no eran reconocidas sus características particulares y en que la organización (sus estructuras, métodos y prácticas) le ofrecía un servicio adecuado para otro tipo de público.

Se hace así presente una especie de dilema entre una enseñanza básica común y universal versus una escuela diferenciada. Una enseñanza básica común y universal puede constituir un factor integrador de gran valor social en el ámbito local, regional y nacional pero, al no adecuarse a las condiciones de los distintos grupos rurales, puede ser una de las causas de la ineficiencia del sistema educativo formal para esos grupos. Por otro lado, una escuela diferenciada, que atiende a las condiciones de vida de los grupos a los que se dirige, puede contribuir a elevar el rendimiento del sistema escolar en relación con esos grupos, pero también puede ocurrir que el resultado no esperado de la diferenciación fuera la institucionalización de las desigualdades sociales. La única solución posible para el dilema parecería consistir en una enseñanza diferenciada en sus orígenes y en su proceso pedagógico, pero con la finalidad de un producto homogéneo.

Cualquiera sea la solución que se encuentre a la tensión entre enseñanza básica común y universal versus escuela diferenciada, el eje central de las relaciones del sistema educativo formal con el exterior está constituido por la actividad específica que le corresponde: la reproducción generacional de los agentes sociales. El sistema educativo formal se integra, así, en un proceso de diferenciación social y de división social y técnica del trabajo, que se manifiesta en las zonas rurales con características propias. Con frecuencia, en dichas zonas, la escuela es la única institución estatal que está presente de modo continuo. Cabe preguntarse cómo y en qué medida el sistema educativo formal y las unidades familiares rurales articula la división social y técnica del trabajo de socializar a los niños, de satisfacer su necesidad educativa.

El centralismo, burocratismo y homogeneidad de funcionamiento del sistema educativo formal y su repercusión en las áreas rurales (que en un párrafo precedente fue planteada como una situación crítica), es una primera indicación de que en las áreas rurales, la división técnica y social del trabajo entre las unidades familiares y el sistema educativo formal, se articula más por yuxtaposición que por cooperación o complementariedad. A ello cabe agregar la forma en que operan en dichas áreas dos mecanismos para lograr la universalización de la enseñanza básica y que en general han sido incorporados a las Constituciones de los países: la obligatoriedad y la gratuidad. En lo que respecta a la obligatoriedad, ésta adquiere características particulares ante otras obligaciones que, de hecho, tienen los niños campesinos y ante la dificultad para sancionar el incumplimiento de la norma. En lo que hace a la gratuidad, ésta también adquiere otro carácter cuando la asistencia a la escuela significa restar el aporte que hacen los niños a la economía familiar.

Por otro lado, si la escuela es, muchas veces, la única presencia estatal en las áreas rurales, casi siempre es la única posibilidad de adquirir educación formal que tienen los residentes en esas áreas, a menos que las unidades familiares tengan alguna posibilidad de enviar a sus hijos a centros urbanos próximo o alejados, ya sea contando con sus propios recursos o recurriendo a parientes. Esta ausencia de alternativas en las posibilidades educativas de la población incide en la vulnerabilidad de su situación (o esta educación o nada) y, además, le impone esa manera de satisfacer sus necesidades educativas (o esta escuela o nada).

Si bien la información de que se dispone es dispersa, la consideración de algunas de las dimensiones más directamente vinculadas a la acción pedagógica de la escuela en el medio rural, pone de manifiesto lo que le ha correspondido a dichas áreas en la asignación de recursos que resulta de la pugna política nacional y alude a ciertos aspectos técnicos de las condiciones en que se atienden las necesidades educativas en las zonas rurales:

i. En lo que respecta a los planteles o establecimientos educacionales formales en el área rural, si bien suelen ser un porcentaje elevado del total nacional de planteles, entre ellos predominan los incompletos o unitarios, por lo que trabaja en ellos un porcentaje muy bajo del total nacional de docentes. Así, en Venezuela, en el año escolar 1978-1979, los planteles o establecimientos

partida implica adoptar las respuestas técnico-pedagógicas y organizativas capaces de permitir a los alumnos provenientes de los sectores más desfavorecidos, el acceso a resultados similares a los del resto de la población.

La importancia de no perder de vista el objetivo de la homogeneización en los resultados adquiere mayor significación en los momentos actuales, en que ha tomado cuerpo una fuerte tendencia a romper la estructura única del sistema educativo, tanto en lo curricular como en lo organizativo y administrativo.

Es así como, por ejemplo, regionalización y des-centralización resumen los términos del actual discurso planificador. Si bien son indiscutibles las virtudes de una modalidad organizativa que permita un mayor grado de adecuación a los puntos de partida de cada contexto socio-geográfico y, en esa medida, propicie un mayor nivel de participación de la población en la gestión educativa, no deben perderse de vista los riesgos de una propuesta de este tipo. Si se mantienen constantes los factores que determinan las desigualdades extraescolares, la regionalización y la descentralización pueden convertirse en un factor aun más diferenciador que el sistema educativo homogéneo.

En este sentido, también es preciso recuperar uno de los conceptos claves de la propuesta homogeneizadora elaborada en el siglo pasado: el papel del Estado. De acuerdo a este planteo, la única agencia capaz de compensar los déficits regionales y sociales era el Estado, a través de la oferta de un sistema nacional, público y gratuito. Paradójicamente, esta idea ha sido subestimada en los últimos años desde perspectivas totalmente contrapuestas. Por un lado, la tradicional y clásica perspectiva oligárquica según la cual el Estado es subsidiario en este campo que, por derecho natural le corresponde a la familia y, por derecho sobrenatural a la Iglesia; por el otro, desde la perspectiva neoliberal que tiende a extender la acción de las leyes del mercado a todos los campos de la vida social y no sólo al económico; por último, también se cuestionó la acción estatal desde ciertas corrientes revolucionarias que adjudicaron al sistema escolar un exclusivo rol ideológico al servicio de las clases dominantes.

Como puede apreciarse, la coexistencia de este conjunto de argumentaciones en torno al papel del Estado, tiene una vinculación directa con el problema de la homogeneización de la población en torno a ciertos resultados educativos. Sin embargo, parece preciso distinguir ciertos aspectos básicos de otros, más susceptibles de ser objeto de discusión. Frente al problema de la homogeneización de resultados, no debe olvidarse que, en gran parte de América Latina, todavía no se alcanzó la meta de la alfabetización y de la escuela básica universal. Este es un dato central que los debates acerca de la política educativa —generalmente influídos por la problemática de los países avanzados— suelen olvidar. En este nivel, la homogeneización está fuera de duda, porque tiene que ver, como se sostuvo al principio de este capítulo, con la integración nacional. Su logro es, dicho sintéticamente, un pre-requisito para cualquier discusión posterior. Por ejemplo, todo el análisis acerca del papel ideológico del aparato escolar no tiene sentido cuando estamos frente a un esquema de dominación que se basa en la exclusión. De la misma manera, las concepciones neoliberales que pretenden extender las leyes del mercado al ámbito educativo olvidan que, en estas condiciones, ni siquiera está constituido el mercado.

4. El problema del aprendizaje de la lecto-escritura

Tanto los datos estadísticos sobre deserción y repetición como las informaciones cualitativas acerca del aprendizaje efectivo alcanzado en los primeros grados ponen de manifiesto que el problema central de la acción pedagógica escolar se ubica en torno a la lecto-escritura.

Al respecto, algunos estudios recientes han permitido apreciar la existencia de un conjunto importante de rasgos internos del sistema educativo que tienden a explicar este alto índice de fracaso. Obviamente, señalar este conjunto de rasgos no implica desconocer el peso de las variables extraescolares en la determinación del rendimiento educativo sino, como ya se ha sostenido reiteradamente, poner de relieve la forma específica a través de la cual el sistema educativo refuerza el efecto de las variables externas.

En este sentido, los resultados de los mencionados estudios especializados han puesto de relieve que el problema abarca un conjunto de variables cuyos efectos se van acumulando hasta producir los resultados conocidos en términos de fracaso y abandono prematuro de la escuela.

En primer lugar, se ha destacado el valor de la motivación en el período de la pre-alfabetización. Experimentalmente, ha podido comprobarse que, en las condiciones sociales de vida de los sectores rurales y marginales urbanos, los niños desconocen las conductas de lectura, los instrumentos que se emplean en ella y los términos usuales (letra, línea, punto, palabras, etc.) que los docentes dan por sobre-entendidos 23/.

La escasa motivación inicial, por desconocimiento y falta de significación obstaculiza el desarrollo del aprendizaje. Pero a este rasgo (sólo subsanable a través de un proceso de familiarización con libros atractivos y una estimulación sistemática) el sistema educativo tiende a responder con una oferta que, precisamente, es más pobre allí donde más recursos son necesarios. Al respecto, un estudio efectuado a nivel regional permitió apreciar que, a pesar de la heterogeneidad de situaciones, era posible constatar algunas regularidades importantes. En primer lugar, cuanto más alejadas de los centros urbanos, más precarias son las escuelas desde el punto de vista de la dotación de equipos, construcción, personal, etc. En segundo lugar, la distribución de recursos parece sustentarse en una hipótesis implícita según la cual los más jóvenes tienen necesidades educativas más simples o que pueden ser atendidas con una menor dotación de recursos materiales y humanos 24/. La carga de alumnos por docente es significativamente más alta en los primeros grados que en los últimos y en las escuelas con alumnos de origen popular que en las de origen social más alto 25/.

Pero además de la sobrecarga de alumnos por docente y de la precariedad de elementos materiales para enfrentar esta etapa crucial del aprendizaje, el sistema educativo parece funcionar con el supuesto según el cual cuanto más joven es el alumno y más precarias son las condiciones materiales de vida y de desempeño, menos requisitos de formación y experiencia deben requerirse del personal docente. En este sentido, una serie de investigaciones parciales tienden a corroborar la hipótesis según la cual los docentes hacen su ingreso

profesional a través de escuelas pertenecientes a las áreas rurales o marginales urbanas y, dentro de ellas, primordialmente en los primeros grados 26/.

Adicionalmente a esta dinámica particular con respecto a los sectores más necesitados, es posible señalar en las últimas décadas una tendencia global en la formación docente que se caracteriza por un progresivo abandono de la capacitación específica para la enseñanza de la lecto-escritura. Mientras en la escuela normal tradicional existía claridad en cuanto al valor instrumental de la lectura y los maestros egresaban con un dominio efectivo de por lo menos un método, habitualmente el analítico-sintético de la palabra generadora, la actual elevación del magisterio al nivel terciario ha sido concomitante con la pérdida de especificidad de esta formación. Dicho rasgo se advierte en la desaparición de la didáctica especial de la lecto-escritura en los programas de formación docente y en su inclusión dentro de la didáctica de la lengua y la literatura. De esta forma, la responsabilidad de la enseñanza de este tipo de contenidos recae en profesores que, por su formación y su inserción profesional, no han tenido experiencia en los problemas que plantea la enseñanza inicial de la lecto-escritura 27/.

Cerrando el círculo de esta operación de vaciamiento de una de las funciones claves de la escuela primaria, también se advierte que la lectura ha perdido lugar y especificidad en los propios programas de la enseñanza básica. De acuerdo con el estudio ya citado 28/, en América Latina —si bien existen algunas excepciones— la lectura está comprendida en el 'area de lenguaje' o de las 'formas de expresión'. Al perder su especificidad, tanto el planeamiento curricular como sus orientaciones metodológicas carecen de la estructura y las secuencias suficientes para orientar a los maestros en su tarea.

No es éste el lugar más adecuado para una fundamentación en extenso de las peculiaridades que justifican —desde el punto de vista de la psicología del aprendizaje— la especificidad del aprendizaje de la lectura y los aspectos pedagógicos que es preciso tener en cuenta en cada etapa (pre-alfabetización, iniciación, significación). Sin embargo, es importante recalcar el hecho que la pérdida de especificidad se encuadra en una tendencia global de la evolución curricular que se caracteriza por diluir la importancia de los aprendizajes efectuados en los primeros años de cada ciclo. Esta tendencia, constatada ya hace varios años 29/, implica que la estructura del sistema se adecua a los que pueden permanecer en ella durante un ciclo prolongado, sacrificando o esterilizando el esfuerzo de los que sólo pueden mantenerse unos pocos años.

Pero en América Latina, además de esta caracterización global, es preciso añadir el problema particular que plantea la existencia de población monolingüe indígena o precariamente bilingüe. Este hecho —más allá de las implicaciones culturales y sociales que presenta— plantea una serie de cuestiones que todavía no han sido pedagógicamente resueltas. Las observaciones acerca de la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje en contextos bilingües o monolingües indígenas reveló que, en la mayor parte de los casos, el proceso pedagógico asume rasgos marcadamente ritualistas provocados por la imposibilidad de establecer un intercambio mínimamente productivo entre maestro y alumno 30/.

La carencia de un código lingüístico común se convierte en una barrera infranqueable, tanto para los alumnos como para el docente, desprovisto de una formación técnica que le permita resolver los problemas de aprendizaje que se presentan en situaciones de este tipo.

Al respecto, los estudios y la experiencia acumulada indican claramente que la alfabetización sólo puede hacerse en la lengua materna. Además de factores culturales, existen serias razones estrictamente pedagógico-lingüísticas que apoyan esta proposición. Tal como se sostuvo en un estudio sobre este tema, "...el aprendizaje de la lectura depende de la experiencia que el niño adquiere en el aprendizaje de su lengua materna entre el primero y el tercer año de su vida. Le será imposible aprender a leer en otra lengua, con diferente vocabulario, con otra sintaxis y otra fonología" 31/. Estudios llevados a cabo en algunos países de la región, comparando la sintaxis del castellano con la de las lenguas indígenas comprobaron que existían diferencias "... insuperables para que el niño utilice su experiencia del período activo de la adquisición de la lengua materna en el momento de aprender a leer un castellano con el que apenas se estaban familiarizando" 32/.

Sin embargo, esta constatación debe ser colocada en el marco de las condiciones sociales en las que se desarrolla el proceso educativo. Si se posterga la castellanización al 3º ó 4º grado de escuela primaria, surgen dos cuestiones de importancia que deben tomarse debidamente en cuenta. Por un lado, sería preciso garantizar una trayectoria escolar que abarque la escuela básica en su totalidad (6 ó 7 años) para el conjunto de la población, ya que si el abandono continúa produciéndose en los primeros grados, no es posible garantizar el dominio del español. Por el otro, se presenta el problema de las presiones paternas que, tal como lo prueban los estudios antropológicos al respecto, son muy fuertes y explícitas en cuanto a exigir una castellanización rápida que permita el ingreso al mercado de trabajo en mejores condiciones que las del padre.

En este sentido, las respuestas pedagógicas no pueden ser elaboradas en abstracto. La situación que presenta la población indígena en América Latina no es homogénea, ni desde el punto de vista de los estadios de integración cultural, ni desde el punto de vista de las características de su lengua original. Existen situaciones de mayor o menor integración cultural, social y económica, así como también existen lenguas con posibilidades diferentes en cuanto a su estructura gramatical, su desarrollo gráfico, su literatura, etc. De allí que, si bien la carencia de respuestas técnico-pedagógicas a estos problemas es una expresión, en definitiva, de la ausencia de solución al problema político global de la unidad e integración nacional, esto no justifica demorar más el desarrollo de investigaciones que permitan elaborar estrategias de política educativa donde se brinden respuestas técnicamente probadas, a los problemas específicos que presenta la población indígena de la región.

5. El problema de los docentes

El análisis del papel de los docentes en la efectividad de la acción pedagógica escolar admite diferentes niveles. Por un lado, es preciso hacer algunas referencias a los aspectos más globales tales como la magnitud del cuerpo docente, su composición interna, el carácter más o menos profesional de la carrera, la dinámica del mercado de empleo de los docentes, etc. y tratar de establecer, en la medida de lo posible, el impacto que tienen estos factores

en el rendimiento de la tarea. Por el otro, existen los aspectos más específicamente vinculados al trabajo pedagógico en el marco de estructuras sociales culturalmente heterogéneas. En este sentido, es preciso analizar todo lo relativo a la formación docente en sus diferentes expresiones: contenidos, actitudes, definición del rol docente etc.

La expansión cuantitativa de la cobertura escolar es, obviamente, un factor determinante del aumento en el número de docentes. El conjunto del cuerpo magisterial en América Latina creció, desde 1950 a 1975, de 651.000 personas a 3.221.000. Ha crecido significativamente la proporción de maestros titulados sobre los sin título y se mantiene el tradicional predominio femenino, especialmente en el nivel primario.

Además, algunos estudios parciales indican que el origen social de los docentes es predominantemente de estratos medios. En el caso de algunos países donde la expansión escolar se dio conjuntamente con un aumento de las posibilidades de movilidad social, como Venezuela, se advierte un mayor porcentaje de docentes que provienen de estratos sociales más bajos 33/, mientras que en otros, como Brasil y Colombia, el magisterio se recluta en individuos de origen social medio 34/.

Pero probablemente el cambio más importante en cuanto a la composición del magisterio tiene que ver con las modificaciones en las expectativas educacionales femeninas. En la situación tradicional, el magisterio era una de las pocas áreas ocupacionales reservadas a las mujeres; al mismo tiempo, sus expectativas educacionales tenían como meta terminal la enseñanza media. Actualmente, esta situación tiende a modificarse en los dos sentidos; por un lado, el espectro de posibilidades ocupacionales femeninas se ha ampliado considerablemente y, por el otro, sus expectativas educacionales se extendieron e incluyen el acceso a la universidad en proporciones cada vez más significativas.

La información empírica disponible no permite ser muy precisos en este punto, pero los datos parciales existentes hacen presumir que una porción considerable de docentes continúan estudios universitarios que, también en proporciones importantes, no están vinculados con el ejercicio del magisterio.

Estos cambios han tenido un significativo impacto en un fenómeno que ya resulta apreciablemente visible: la progresiva pérdida del carácter de profesión que define la actividad docente, particularmente la desarrollada en el nivel primario. En este sentido, el ejercicio de la docencia primaria aparece cada vez más vinculado a los rasgos de un empleo transitorio que permite continuar estudios superiores, que a una profesión elegida como posibilidad de inserción personal relativamente estable.

Además, en el mercado de trabajo docente se pueden advertir dos características importantes con respecto a su incidencia en el rendimiento académico de los alumnos.

Por un lado, los nuevos puestos de trabajo pertenecen en proporción apreciable a los contextos tradicionalmente deficitarios: rurales y urbano-marginales. Estos puestos parecen jugar el papel de 'puestos de entrada' que tienden a ser abandonados cuando aparecen posibilidades en ámbitos sociales más integrados 35/. En este sentido, si bien la movilidad real que se da en los docentes parece no ser

muy alta 36/, las expectativas y los deseos de obtenerla sí lo son. Esto significa que el trabajo cotidiano se lleva a cabo en el marco de una actitud de transitoriedad e, incluso, de rechazo por el medio en el cual se desarrolla.

Por el otro, es posible advertir algunas pautas implícitas en el funcionamiento del mercado de trabajo docente, según las cuales los puestos de entrada se concentran —además de en los contextos sociogeográficos deficitarios— en los primeros grados del ciclo primario.

Esta modalidad muestra un hecho muy particular con respecto al funcionamiento del mercado de trabajo en relación con la calidad del producto que se desea obtener. Parecería, en efecto, que el mercado de trabajo de los educadores funciona —en los contextos marginales— con una dinámica que no tiene en cuenta la calidad del producto. Haciendo una analogía con los sectores productivos, podría sostenerse que en ningún proceso de este tipo se entregan las etapas más delicadas de la producción a los aprendices o al personal con menos experiencia y menos calificaciones. El sistema educativo, en cambio, actúa a la inversa: coloca al personal que está comenzando su aprendizaje en las etapas más delicadas del proceso educativo, contribuyendo de esta forma a la deficiente calidad del producto.

Si la evolución de la carrera docente está marcada por el pasaje de los grados inferiores a los superiores y de las áreas marginales a las integradas, podría incluso postularse que las escuelas de las áreas marginales se caracterizarían por cumplir el papel de centros de aprendizaje docente, previos a su inserción en los sectores del sistema educativo donde la calidad del producto debe ser efectivamente garantizada.

Por último, corresponde analizar el problema de la formación docente y su incidencia en el rendimiento de los alumnos. Al respecto, es posible señalar la existencia de tres grandes ejes problemáticos: la formación metodológica, el problema de las actitudes docentes y la relación entre los contenidos de la formación docente y las situaciones de heterogeneidad cultural.

Con respecto a la formación metodológica, la tendencia más visible en las últimas décadas ha sido la pérdida de especificidad en la enseñanza de la metodología. Como se sabe, la pedagogía tradicional de inspiración positivista que dominó el campo de la didáctica hasta las primeras décadas de este siglo, otorgaba una importancia crucial al maestro y al método en la determinación del éxito en el proceso de aprendizaje. El rol docente en dicho proceso era definido a través de una serie de notas que le otorgaban desde el papel de modelo en cuanto a actitudes y pautas de comportamiento hasta el de conductor del proceso de aprendizaje, regulado por una estimulación controlada hasta el más mínimo detalle. Algunos trabajos sobre este tema han puesto de relieve que, en la postulación positivista de esta estrategia metodológica, estuvo presente una combinación de factores psicológicos y sociales donde ocupó un lugar destacado la desconfianza hacia las posibilidades naturales y espontáneas de la población nativa para el aprendizaje 37/.

Más allá del racismo explícito de algunas formulaciones de esta postura, lo cierto es que la didáctica 'tradicional' y su expresión en los planes de formación del magisterio brindaban al docente un aparato instrumental que permitía

operar en la realidad. El autoritarismo que estimula esta manera de conducir el aprendizaje, el papel relativamente pasivo que se adjudica a los alumnos y a sus intereses, etc., han sido ya objeto de una profusa literatura que dominó el campo de la pedagogía en los últimos cincuenta años.

A partir de esta crítica, sin embargo, la didáctica tradicional fue reemplazada por una formulación que tendió a perder de vista las características específicas del proceso de enseñanza-aprendizaje, confundiéndolo sea con la investigación, sea con la participación social 38/.

En el plano práctico, esta indiferenciación del proceso de aprendizaje dejó a los docentes con una significativa carencia de respuestas técnicas apropiadas para resolver los problemas de aprendizaje que presenta cualquier población escolar y, más específicamente, una población escolar caracterizada por altos niveles de marginalidad social y segmentación cultural.

El caso más demostrativo de este problema lo constituye, sin duda alguna, el de la metodología de la lecto-escritura, a la cual se hizo referencia en los puntos anteriores. En este sentido, el papel que le corresponde al maestro y a la escuela en la superación de algunos déficit culturales de las poblaciones marginales parece ser muy relevante. Por ejemplo, experiencias en escuelas marginal-urbanas de la provincia de Buenos Aires (Argentina) permitieron comprobar que bajo la influencia del medio escolar algunos niños, con una cultura puramente oral —nunca habían visto escribir en sus hogares—, recorrieron inesperadamente, en el brevísimo término de un mes, el proceso necesario para alcanzar el nivel de la escritura-copia que normalmente poseen en la edad de la iniciación escolar los niños que en su entorno ven escribir y leer. En otra experiencia realizada en Caracas en 1977 se pudo observar a dos grupos de preescolares de la misma escuela, con población de nivel socio-cultural bajo, cuyo notorio contraste en la producción de la escritura sólo podía explicarse por la diferencia en la calidad de los respectivos maestros 39/.

Pero la formación que los docentes reciben para conducir el proceso de enseñanza-aprendizaje de la lecto-escritura parece ser cada vez más deficitaria. En la vieja escuela normal, en tanto existía claridad sobre el valor instrumental de la lectura y los objetivos de la escuela primaria como institución alfabetizadora, la didáctica de la lectura y su práctica ocupaban un lugar prioritario. El alumno-maestro aprendía lo que entonces se podía enseñar y los maestros egresaban dominando por lo menos un método, con más frecuencia el analítico-sintético de la palabra generadora 40/.

Pero el gran debate sobre los métodos de enseñanza de la lecto-escritura alcanzó su punto crítico precisamente cuando los factores externos comenzaban a conmover la credulidad en la importancia de la lectura y la escuela básica a expandirse hacia sectores tradicionalmente excluidos. De esta forma, se inició la declinación de la didáctica de esta materia hasta desaparecer en los bachilleratos docentes, cuya precaria introducción a las ciencias de la educación a través de materias filosóficas e históricas no se relaciona para nada con la enseñanza de la lectura.

Los egresados de las carreras en Ciencias de la Educación, incorporadas desde hace varias décadas a la enseñanza superior, cuyo título los habilita para enseñar

las materias pedagógicas en las escuelas normales o en los profesorados de nivel terciario, sólo se informan sobre la enseñanza de la lectura en una unidad de didáctica de las materias del nivel primario. Muchos son bachilleres y, por eso, no están habilitados para enseñar en la escuela primaria, pero, paradójicamente, enseñan cómo enseñar a leer a los futuros maestros de ese nivel 41/.

Los déficit en la formación técnico-metodológica de los docentes tienen una incidencia obvia en los resultados académicos de los alumnos. Algunos estudios de caso, con técnicas antropológicas de trabajo, han puesto de relieve que la inserción del docente en su ámbito de trabajo, efectuada en el marco de carencias técnicas tan significativas, provoca un desempeño que se caracteriza por una suerte de 'anomia' metodológica. Los rasgos que más frecuentemente caracterizan este comportamiento son la no aplicación de pautas definidas, la mezcla de criterios diferentes y, en definitiva, el total desorden desde el punto de vista del manejo del proceso de aprendizaje 42/.

Los estudios mencionados indican, asimismo, que estos rasgos 'anómicos' son más fuertes en los docentes jóvenes. Los más antiguos apelan a una pauta que, si bien se ajusta a los rasgos más tradicionales de la pedagogía, tiene al menos un orden definido y cierta lógica interna que, finalmente, produce resultados más favorables que la alternativa de la des-estructuración metodológica.

En términos generales, uno de los saldos positivos más importantes de la crítica a la pedagogía y didáctica tradicionales ha sido la valorización de las actitudes o, dicho en forma más inclusiva, de la personalidad del docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Si bien durante mucho tiempo la justificación teórica de esta importancia no alcanzó un grado aceptable de sistematicidad, ya se está en condiciones de encuadrar este factor tanto en el marco de las variables psicológicas que actúan en el aprendizaje como en el plano más amplio de los procesos sociales de distribución del conocimiento.

Al respecto, los trabajos relativos al efecto que tiene sobre el rendimiento escolar de los alumnos el pre-concepto de los maestros acerca de dicho rendimiento, han puesto de relieve uno de los mecanismos principales a través de los cuales se efectúa la selección escolar. En el caso de América Latina, donde el fracaso escolar es un fenómeno social de singular envergadura, la actitud de los maestros frente a las posibilidades de éxito de los alumnos provenientes de sectores populares produce efectos que se acumulan a los provenientes de los restantes factores ya señalados. Dicha actitud engloba tanto la presunción sobre las escasas posibilidades de éxito en la tarea escolar por parte de los alumnos como la presunción que la escuela, en su conjunto, no tiene posibilidades de superar las desigualdades externas.

Se configura de esta manera una suerte de concepción fatalista según la cual no existe ninguna posibilidad de superar ni las circunstancias materiales externas (mala alimentación, trabajo infantil, etc.) ni las deficiencias materiales de la acción pedagógica escolar (falta de aulas, de instrumental didáctico, bajos sueldos, etc.), ni las supuestas incapacidades naturales de los alumnos.

Diversos estudios de caso han podido establecer la vigencia de esta concepción en los docentes que actúan en contextos marginales 43/. Adicionalmente, también ha podido comprobarse que existe cierta predisposición a disociar

el discurso sobre la práctica pedagógica con respecto a las conductas efectivamente ejecutadas. Los docentes mantienen un discurso teórico de tipo no discriminatorio, mientras en la práctica llevan a cabo justamente las conductas que expresan dicha discriminación 44/.

Estas constataciones se vinculan en forma directa con el problema de la formación docente. Obviamente, no sería válido plantear la hipótesis que la formación docente está explícita y directamente orientada a desarrollar las actitudes discriminatorias o las concepciones fatalistas sobre las escasas posibilidades de éxito en los alumnos de origen popular. Sin embargo, existen formas indirectas de provocar este resultado.

En primer lugar, a través de las deficiencias en la formación metodológica que prepare para resolver técnicamente los problemas de aprendizaje que plantean las poblaciones a las cuales se dirige la acción escolar. La carencia de respuestas técnicas favorece la apelación a racionalizaciones que buscan fuera del proceso pedagógico toda la explicación del fracaso escolar.

En segundo lugar, porque la formación docente no desarrolla en forma sistemática las actitudes favorables a la función social del trabajo pedagógico en poblaciones marginales. Al no actuar en este campo, permite que en el trabajo pedagógico (y en sus actores) se afiancen las concepciones sociales discriminatorias que rigen en la sociedad global o, en el mejor de los casos, que su cuestionamiento sea sólo teórico.

Ambos factores replantean, esta vez desde la perspectiva de la formación docente, el problema de la homogeneidad de la acción pedagógica escolar en contextos cultural y socialmente segmentados. La formación docente ha tendido, en algunos casos más claramente que en otros, hacia la unificación curricular. Así, por ejemplo, se han suprimido las escuelas normales rurales y se incorporaron algunos de los contenidos específicos de la problemática rural o de culturas diferenciadas al curriculum general de la formación docente. En Ecuador, por ejemplo, los planes de estudio de los institutos normales superiores incluyen dos horas semanales el primer año y tres el segundo para la enseñanza de la lengua quichua. La formación social, destinada a garantizar la comprensión de las diferencias culturales, también es homogénea y se brinda a través de materias generales tales como antropología cultural, etc., que no se vinculan con la problemática específica de las diferentes culturas indígenas del Ecuador.

En Colombia, el contenido de las materias sociales ('materias vínculo') que deberían permitir la comprensión de la realidad social de cada contexto socio-geográfico, no ha sido definido oficialmente y los profesores parecen orientarse hacia el tratamiento de problemas sociales generales 45/.

En definitiva, estos pocos ejemplos, muestran uno de los puntos más frecuentemente señalados en relación a la formación docente: la inadecuación de sus contenidos con respecto a la problemática específica que se plantea a los docentes en los diferentes contextos sociogeográficos.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el problema de la formación para el trabajo en contextos de heterogeneidad cultural enfrenta una dificultad que no se explicita con frecuencia. La importancia de las variables que definen la

especificidad de una situación social, cultural, y, por lo tanto, pedagógica, tiene un alto grado de asimetría según desde qué lugar se las considere: sea desde la formación docente misma o desde el proceso educativo vigente en cada contexto específico.

La formación, por ejemplo, en aspectos tales como el manejo del universo cultural indígena (lengua, valores, formas de producción, etc.) es específica y particular vista desde una perspectiva global, pero si se la considera o analiza desde la situación del indígena, esas condiciones particulares pasan a ser universales. Dicho en otras palabras, si bien para la formación docente en su conjunto, el manejo de la lengua y la cultura indígena puede ser considerado un aspecto particular y válido para un número reducido de sus integrantes, en el caso específico de éstos, esa formación debería ocupar un lugar central, ya que su desconocimiento implica neutralizar la productividad del resto de la formación 46/.

No es éste el lugar para encarar el análisis de las estrategias posibles de formación docente. Sin embargo, y a la luz de estas consideraciones, resulta evidente que el desempeño de esta tarea en el marco de las condiciones sociales y culturales de América Latina exige un manejo técnico-profesional y una sensibilidad socio-política muy altas.

D. El sistema educativo formal como organización

1. Problemas relevantes

Un análisis del sistema educativo como organización, obliga a aplicar la atención en primer término a la cúpula del mismo y a las características político-técnicas que dicha cúpula trasmite al conjunto de la organización. Con finalidad casi enumerativa se consideran de inmediato los problemas más relevantes de la organización que luego se desarrollan en sus especificidades en los distintos subtítulos incluidos en este tema.

a) Alta rotación de ministros

En la mayor parte de los países de la región el cargo de ministro de educación es uno de los que registra más alta rotación de titulares, y suelen acceder a ese cargo personas con antecedentes muy heterogéneos, y no necesariamente vinculados al manejo del sistema educativo en su conjunto.

Años atrás, la cartera de educación estaba de alguna manera reservada a figuras con notorio perfil en el campo de la cultura o de la educación y en algunos países constituía la culminación de una carrera en el ámbito cultural. En esa tendencia también se cometieron errores como el suponer que el mejor escritor podía ser el mejor ministro de cultura.

b) Cuadros técnicos superiores

En la mayoría de los países de América Latina no hay una carrera técnica para el personal superior de la administración pública que implique estudios previos, concursos de ingresos, programas de capacitación y promoción sujeta a reglas. Sin embargo, en las órbitas de la economía se ha establecido de hecho un reclutamiento de personal a partir de estudios especializados en licenciaturas de economía y de planificación, y mecanismos internacionales que brindan tanto capacitación especializada como información actualizada sobre técnicas y situaciones económicas de distintos países.

En relación a este panorama el cuadro técnico de los ministerios de educación constituye 'un pariente pobre'. No tiene como sostén formaciones universitarias especializadas en economía y sociología de la educación, en administración con especialización de la educación y tampoco dispone generalmente del apoyo de centros de investigación dedicados tanto a los estudios sobre problemas pedagógicos como los relativos a las relaciones entre educación y sociedad. Se había supuesto que la vinculación de educación con los organismos centrales de planeamiento acercaría a la primera a la problemática y la tecnología general del desarrollo. Esto no ha ocurrido, ya que la programación general sigue siendo de tipo económico, a la que se agrega la educación como un consumo o como una inversión encarada en relación con la necesidad de los recursos humanos. En general se ha carecido de una perspectiva que ubicara a la educación como una estrategia de distribución de ingresos sociales y de participación, vinculada a las políticas efectivas en materia de empleo.

Paralelamente, los cuadros técnicos superiores de los ministerios de educación son en gran medida reclutados en el mismo servicio educativo y de acuerdo a calificaciones de tipo docente que poco tienen que ver con los problemas de la dirección y la administración educativa. No se han constituido cuadros técnicos pluridisciplinarios, ni se ha desarrollado una especialización en dirección educativa. Este problema resulta más grave porque la mayor parte de los cuadros reclutados en el servicio, en virtud de su edad, recibieron una formación profesoral que generalmente era de nivel medio y no superior. El problema se destaca claramente cuando se compara con la situación de los países europeos en los que los supervisores y el personal técnico superior provienen de las más selectivas escuelas de nivel universitario (por ejemplo, L'école normale supérieure, de Francia).

c) Estructuras de gobierno de la educación

A la alta rotación de ministros y personal superior debe agregarse que las estructuras estuvieron desbordadas por la ampliación incesante del servicio, que se expande en virtud de la demanda social y no de una planificación preestablecida.

El resultado es que las estructuras de gobierno de la educación han actuado todos estos años como mecanismos de respuestas y no de programación. Como lo que contaba era la capacidad de lograr atender las mil demandas que llegan por las vías políticas, por las vías administrativas, o por las organizaciones sociales -estructuradas o no- el ministerio más eficaz era aquel que respondía más velozmente a estas demandas, cuya importancia política es evidente. De ahí que cada ministro estableciera una especie de estructura de gobierno paralelo apoyándose en las secretarías privadas o en alguna dirección que fuera capaz de manejar y de instrumentar las demandas y las ampliaciones del servicio.

En esta situación la tasa de crecimiento de los servicios educativos subsumió los aspectos cualitativos y la organización racional de la estructura educativa.

La organización de los ministerios de la región es en general muy reducida en relación a la magnitud de los funcionarios que de él dependen, y el manejo de nombramiento, traslados, licencias, etc., se convirtió en el quehacer diario de la administración educativa. En este aspecto influyó poderosamente la inexistencia de una organización racional para el reclutamiento y la promoción de los docentes, que se manifiesta en la inexistencia de fichas con el registro de actuación y la evaluación pedagógica de los educadores en muchos países, y la carencia de mecanismos de concursos para el reclutamiento y traslado. Manejando generalmente el mayor volumen de funcionarios de todos los ministerios y estando sujetos a presiones políticas y personales, los de educación constituyen un ejemplo de organización regida por criterios particularistas en clara oposición al universalismo requerido.

d) La paradoja técnica

Dependientes del Ministerio de la Educación se encuentran las Universidades, los centros de investigación, y en algunos casos los consejos nacionales de investigación científica. Es decir, que bajo su órbita administrativa y en dependencia jerárquica figuran los recursos humanos de más alto nivel de cada país, en un rango muy amplio de variadas capacitaciones que van desde la administración y la economía hasta la pedagogía pasando por la arquitectura, las matemáticas, etc.

La gran paradoja es que los ministerios de la educación no usan o no tienen acceso a esos recursos humanos y a la capacidad de investigación que se encuentran en su órbita administrativa. No hay prácticamente ejemplo de que las facultades de administración tomen a su cargo la racionalización administrativa del ministerio de educación, de que la facultad de arquitectura estudie la estandarización de los prototipos de escuela para las distintas situaciones ecológicas de un país, de que los centros de sociología estudien las condiciones sociales de los fenómenos educativos y propongan alternativas de políticas, de que los departamentos de matemáticas analicen los programas respectivos y propongan los necesarios para el nivel de desarrollo de disciplina, etc. etc.

Los ministerios de educación constituyen cuerpos ajenos a los conocimientos que se imparten en las unidades de estudios superiores de su propia organización, y al margen de las mismas elaboran sus programas, sus reglamentos, sus edificios, y en general sus soluciones. El fenómeno resulta tan extraño como si los ministerios de economía elaboraran la política monetaria sin intervención de los bancos centrales o como si el Ministerio de Industrias llevara a cabo una política energética sin consultar con las empresas que dependen de él, responsables de la generación y distribución de energía. Este fenómeno es tan notorio que la mayoría de los ministerios de la educación conciben la educación como un proceso que termina con la educación media a partir del cual hay un fenómeno diferente, el universitario, respecto del que se asumen diversos comportamientos, que a su vez están condicionados por el cuadro de relaciones políticas existentes en el país y por el carácter autónomo o no de las universidades. En algunos casos la universidad es manejada como un problema político, incluso la designación de rectores escapa a la órbita ministerial, es de competencia exclusiva del presidente,

y en algunos países se ha nombrado sistemáticamente a militares de alta graduación como rectores. En el extremo opuesto figuran autoridades universitarias elegidas por los estamentos internos no sólo sin intervención política sino en oposición y en algunos casos en conflicto con ésta, por lo que no existe relación integrada con los restantes niveles educativos. En el medio figuran una serie de instancias entre las cuales pueden ocurrir que la misma autoridad política designe por un lado a los responsables de consejos directivos de enseñanza primaria y media y por otro a las autoridades universitarias, pero manteniéndose una separación total de competencias. Lo que no se registra son situaciones en las que rija una integración armoniosa y de naturaleza técnica entre la universidad, los otros niveles de la enseñanza y el ministerio respectivo, tendiente a manejar en forma conjunta los problemas de la educación. El indicador más significativo de esta situación es que la elevación de la formación de educadores al nivel de estudios superiores, se ha realizado en la mayoría de los casos creando una enseñanza de tercer nivel separada de las universidades y bajo dependencia ministerial.

En la desconexión técnica entre ministerios y universidades inciden otros factores, entre los que los políticos tal vez sean los más importantes, pero la antigua noción de que la educación universitaria es un nivel elitario, sigue actuando como explicación de este divorcio. Los universitarios no comprenden que no hay desarrollo científico en su órbita sin mejoramiento de la calidad académica de los niveles previos, mientras que las autoridades ministeriales siguen considerando la universidad como un centro de formación profesional y no como el centro de generación y difusión de conocimientos indispensables para que los niveles medios adquieran capacidad de formar en la ciencia y para que la organización administrativa del sistema educativo pueda devenir racional. Ambos actores interpretan sus respectivos roles en términos antiguos o de acuerdo a prioridades que no son científicas y educativas.

Lo anterior no significa afirmar que la universidad sea un ejemplo de utilización de las capacidades y conocimientos que ella posee al nivel de sus unidades específicas en su propia programación y organización. Como se señala en el capítulo respectivo la debilidad organizativa se manifiesta en múltiples indicadores de los cuales es de los más obvios la inexistencia de repertorios estadísticos regulares.

2. Principales características de la administración educativa

El análisis de la situación y de los procesos educativos desarrollados en las últimas décadas en América Latina muestra claramente que la administración ha desempeñado un papel muy importante en la evolución de los sistemas educativos de la región. Esto ha ocurrido, probablemente, ante la falta de operatividad, integralidad y permanencia de las decisiones de nivel político y los frecuentes cambios de los funcionarios que ocupan las más altas jerarquías, así como la limitada inserción de la planificación en el proceso de adopción de decisiones, lo que ha generado vacíos que frecuentemente fueron llenados por los administradores, que han ido definiendo políticas en forma casi simultánea con su ejecución. Esto explica, entre otros factores, el carácter inorgánico e

improvisado del proceso de evolución de los sistemas educativos que se registra en la región 47/.

Es así que la mayoría de las decisiones operacionales se han adoptado en forma relativamente puntual y limitada, en función de requerimientos o de presiones perentorias, planteadas por los funcionarios de la administración en vista de sus propios intereses o de los de los sectores sociales con mayor 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 escasa incidencia de la planificación en la adopción de este tipo de decisiones se debe, por una parte, a la falta de relaciones fluidas entre planificadores y administradores, obstaculizadas por las resistencias mutuas a aceptarse cada uno en sus funciones específicas y, por la otra, a las limitaciones propias de los planes en materia de programación y de inclusión de medidas específicas enmarcadas en proyectos concretos, como se analizará en la Parte IX.

La administración ha ido generando, en vista de estos antecedentes, una serie de estructuras y de características de funcionamiento escasamente acordes con los requerimientos del desarrollo educativo de la región. Entre estas características pueden señalarse las de centralización, el formalismo, el burocratismo y la excesiva rigidez de la administración de la educación en los países de América Latina.

La estructura económico-social de estos países registra una fuerte concentración de las funciones del poder político y de la conducción administrativa en las ciudades capitales y en otros centros urbanos de mayor desarrollo relativo, en desmedro de la situación de otras áreas urbanas y de las rurales. Esto ocurre en forma generalizada en la mayoría de los países, aún en algunos que poseen una estructura federal de gobierno, como es el caso de la Argentina.

Esta concentración ha dado lugar a estructuras organizativas y a procesos y sistemas administrativos cuya cúpula y la casi totalidad de sus funciones están fuertemente centralizadas a nivel de los respectivos ministerios nacionales de educación. Esto ocurre a pesar de que las características del servicio educativo, con unidades administrativas dispersas en toda la extensión de los países, no se compatibilizan con una conducción centralizada, que exige atender a miles de escuelas desde un solo punto.

Esta centralización administrativa ha facilitado que los sectores sociales medios y altos, de carácter urbano, muy cercanos a los niveles de conducción, hayan podido inclinar a su favor las decisiones acerca del desarrollo de la educación, contribuyendo al proceso de polarización de los beneficios de la educación. Por el contrario, los sectores sociales populares, urbanos y rurales, ubicados más marginalmente en relación con los factores de decisión, no han podido incidir para reclamar una más equitativa distribución de los recursos de que disponen los sistemas educativos.

Por supuesto que el grado de centralización difiere de un país a otro según las características político-institucionales que posea y la existencia o no de gobiernos o administraciones estatales o provinciales. Así, en términos generales,

pueden señalarse las siguientes situaciones de mayor o menor descentralización:

a) Un grupo de países que tienen una conducción político-administrativa federalizada y que, por lo tanto, pueden considerarse como los poseedores del mayor grado de descentralización; tal es el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, en los que los estados o provincias tienen facultades para organizar y ofrecer, en forma autónoma, servicios educativos en diferentes niveles y modalidades.

b) Por lo menos un país, Colombia, que ha institucionalizado, por ley, una modalidad de descentralización intermedia entre la de los países de estructura federal y la de los de estructura unitaria.

c) En algunos casos se observa la tendencia a transferir ciertas atribuciones a órganos intermedios, sin proceder a una transmisión total del poder decisorio; en esta situación se encuentran, entre otros, Costa Rica, Chile, Cuba, Panamá y Perú.

d) En los restantes países existe una centralización que asume las características de una severa rigidez; se registra a lo sumo la presencia de órganos intermedios, encargados de diversas responsabilidades administrativas referidas al control o a la supervisión del personal o del servicio, y que actúan como instancias receptoras que transfieren a los niveles superiores los asuntos que le son sometidos 48/.

En resumen, se puede afirmar que, excepto el caso de los países federales, la administración de la educación se caracteriza por el acentuado control del organismo central sobre los órganos periféricos responsables de la ejecución de las actividades, lo que se traduce frecuentemente en líneas de fuerte verticalidad; y en cuanto a los países federales se registra muy a menudo una desvirtuación del federalismo educativo ya sea por la falta de funcionamiento real de las estructuras federativas o porque la toma de las decisiones principales y la distribución de los recursos financieros es asumida por el gobierno central.

Desde el punto de vista de la gestión del proceso administrativo, la centralización genera una gran lentitud en las múltiples tramitaciones que requiere la conducción educativa, ya que el cúmulo de asuntos a resolver en los organismos centrales es de tal magnitud que obliga a largas demoras para su resolución. La educación y las escuelas de las áreas más alejadas, especialmente de carácter rural, son las principales víctimas de esta situación ya que por su distancia de la ciudad capital tienen escasas posibilidades de acceder y ejercer presión sobre los organismos administrativos para la adecuada resolución de sus problemas. Esto contribuye a agravar más aún la situación de desigualdad y deterioro educativo de estas áreas.

A la característica de centralización de la conducción educativa se agrega la del gran formalismo imperante en el manejo de los asuntos educacionales, habiéndose reemplazado, en muchos casos, la necesaria orientación y supervisión para el mejoramiento de los servicios escolares por una frondosa acumulación, a lo largo de varias décadas, de reglamentaciones, disposiciones y otras normas escritas, que versan sobre aspectos formales del funcionamiento escolar y no ofrecen nuevas vías para el mejoramiento de la educación.

Este formalismo predomina, también, en cuanto al proceso pedagógico y a los planes y programas de estudio, ya que se exige el estricto cumplimiento de los programas escolares en vez de arbitrar medios para evaluar y controlar el verdadero aprovechamiento de los alumnos. El formalismo genera una 'ficción' provocada por la existencia de dos niveles para analizar el funcionamiento de la escuela: el real y el legal.

Otra de las características de la administración educativa es el burocratismo. Las limitaciones en la formación para las tareas que desempeñan que evidencian muchos administradores, sumadas a las que derivan del proceso de acceso a dichos cargos, lleva a que habitualmente adopten una actitud de rígida jerarquización de la autoridad. Se tiende a generar relaciones meramente burocráticas y autoritarias, impuestas por el poder del cargo ejercido y no por la calificación técnica. Esto impide, asimismo, la posibilidad de un trabajo en equipo y de carácter participativo, que es el requerido para enfrentar adecuadamente la complejidad de los problemas educativos.

Los principales aspectos que han contribuido a calificar como burocrática a la administración de los sistemas educativos de la región pueden resumirse de la siguiente manera:

- el excesivo formalismo que, al poner énfasis en los procedimientos administrativos, los hace engorrosos, retardando innecesariamente la ejecución de los programas educativos;

- una administración que se convierte en un fin en sí misma, más que un apoyo al desarrollo de la educación;

- una organización institucional carente de la necesaria flexibilidad para adaptarse a situaciones constantemente cambiantes;

- un fuerte autoritarismo, que se traduce en una gran lentitud operacional y en una falta de participación en la toma de decisiones;

- la existencia de controles exagerados que bloquean los flujos y que, además, originan una larga tramitación costosa e inútil;

- la ineficiencia de los funcionarios, que puede ser atribuida a una escasa motivación o a incompetencia profesional 49/.

El peso de las estructuras vigentes es muy grande y, al igual que el de la norma escrita, es un fuerte argumento para desalentar propuestas de carácter transformador e innovativo. El apoyarse rígidamente en las funciones aprobadas para cada dependencia, a veces hace mucho tiempo, genera largos conflictos de jurisdicción que impiden actuar con la velocidad que la administración de la educación y de las escuelas exigen, en función de las características de su labor y por la necesidad de adoptar nuevas modalidades de acción pedagógica.

Para superar estos problemas se han arbitrado distintas alternativas: creación de nuevos organismos para atender servicios y aspectos específicos, formación de diversas comisiones 'ad-hoc', incorporación de nuevos funcionarios de nivel de 'staff' y no de línea, etc. Muchas veces estas alternativas

generaron un incremento de la estructura burocrática, nuevos conflictos de jurisdicciones y una mayor complejidad de los procedimientos administrativos.

Dichos procedimientos constituyen otra evidencia de rigidez administrativa, ya que se basan en la utilización del expediente, ya sea para aspectos de gran significación o para la resolución de problemas de carácter menor. El expediente sigue un curso rutinario de una dependencia a otra, con largas y formales 'providencias' en cada etapa, lo que genera un lento y costoso sistema administrativo.

Otra manifestación de la rigidez administrativa se refiere a un aspecto más sustantivo. Es la actitud que generan en muchos casos los intentos de cambios pedagógicos, ya sean impulsados por las autoridades políticas, por los planificadores y técnicos o por los propios docentes o los grupos comunitarios de base. La administración suele aferrarse en esos casos a la inercia derivada de las características de su propia estructura y de sus procedimientos habituales. La estrategia de resistencia puede adoptar diversas modalidades: el rechazo cuando la propuesta proviene de las bases; la indiferencia o resistencia pasiva cuando se origina en oficinas técnicas; la desnaturalización de la propuesta a través de una actitud falsamente conformista cuando es impulsada por el nivel político. Esta característica, que es uno de los factores que explican las dificultades para la transformación de los sistemas educativos, ha bloqueado innumerables propuestas de cambio. Desde otra perspectiva, puede señalarse que esto ha evitado, en casos de intentos de imposición de propuestas político-educativas de carácter retrógrado, que las mismas pudiesen prosperar.

Como ya se ha señalado, las características indicadas han afectado negativamente el papel y la eficiencia técnica de la administración de los sistemas educativos de la región y han contribuido a agravar las limitaciones y problemas existentes en materia de desarrollo de la educación.

3. Aspectos técnicos de la administración de la educación

La complejidad de los sistemas educativos plantea la necesidad de una estructura organizativa altamente tecnificada, dotada de recursos humanos adecuadamente capacitados y con un equipamiento que refleje los avances en cuanto a la tecnología en materia de sistema y procesos administrativos. Por el contrario, la consideración de la administración educativa en América Latina muestra una situación de carácter 'artesanal', de gran deterioro en cuanto a sus funciones técnicas y al personal que se desempeña, ya sea en tareas de conducción, de supervisión o de operación.

Si bien la administración de la educación constituye un proceso fundamentado en los principios generales de la administración, posee caracteres distintivos y requiere de un personal especializado. La concepción tradicional que caracterizaba al administrador educacional como un docente con experiencia debe ser superada ya que éste se enfrenta actualmente a tareas muy específicas de carácter técnico. Sin embargo, si bien la composición profesional de la administración educativa difiere de un país a otro, puede afirmarse que en los cargos técnico-pedagógicos

predominan los funcionarios de origen docente, llegados por sucesivos ascensos y sin capacitación específica para sus nuevas tareas; los cargos administrativos son generalmente ocupados por agentes provenientes de la misma burocracia que tampoco suelen ser especialmente capacitados para los sucesivos ascensos. En ambos casos dichos ascensos son determinados por la antigüedad y por la relación política, más que por la capacitación y la actuación técnico-profesional. Al respecto es necesario señalar que este perfil varía relativamente en algunos países que han optado por un modelo 'técnico' de conducción, en los que se recurre con mayor asiduidad a funcionarios con formación profesional específica.

En un documento de la UNESCO se señala que la administración educacional "va muy a la zaga de las nuevas realidades sociales y que, en su forma actual, resulta un mecanismo inadecuado de interacción entre el sistema educacional y la sociedad" 50/. El desarrollo de las funciones técnicas no ha estado acorde con la extensión y complejidad cada vez mayores de las operaciones que involucra actualmente la administración de la educación. Además, el manejo de la organización educativa supone una combinación particular entre requerimientos técnicos y políticos de muy complejo manejo operativo.

En este sentido, resulta frecuente observar que el proceso de toma de decisiones se cumple en general, en América Latina, sin procurar previamente la información necesaria; sin la imprescindible identificación y valoración de las alternativas existentes, sus costos y sus consecuencias inmediatas y futuras; sin analizar el grado posible de aceptación de la decisión por parte de los implicados en ella y el nivel de compromiso que cabe esperar con respecto a las tareas que se emprendan; y sin la participación de todos los sectores involucrados en una decisión de carácter educativo, que no son sólo los docentes sino los padres de familia, los estudiantes y las comunidades en su conjunto. Por el contrario, la toma de decisiones por parte de la administración educativa debe vincularse estrechamente con el nivel político, que puede brindarle el marco normativo, y con el de planeamiento, que puede aportar la información y la investigación necesarias e identificar y valorar adecuadamente las alternativas existentes.

El proceso de toma de decisiones plantea la necesidad de una información oportuna y válida, que se constituya en uno de los factores básicos para que las decisiones se adopten conforme a criterios significativos y actualizados y para ejecutarlas y poder controlarlas y evaluarlas periódicamente, ya que la información debe contribuir a detectar si se están alcanzando las metas fijadas y cómo se están utilizando los recursos asignados a tal efecto. El control de gestión es una de las etapas del proceso administrativo en educación habitualmente más descuidadas en América Latina.

El flujo de información debe provenir de distintas fuentes, para lo que se requiere que la estructura administrativa posea los canales adecuados de comunicación. Esto no ocurre habitualmente en los sistemas educativos latinoamericanos por lo que los diversos niveles de su compleja estructura organizativa se encuentran relativamente aislados, lo que afecta la coordinación entre los diversos organismos, la trasmisión de las decisiones adoptadas y el control y evaluación de su ejecución. La información estadística, una de las fundamentales para la planificación y administración de la educación, adolece de serias deficiencias 51/.

Es habitual que el formalismo estructural de algunas administraciones educacionales tienda a paralizar el flujo de las informaciones, a causa de una excesiva jerarquización en los canales establecidos. De ahí que a las comunicaciones que circulan por la vía jerárquica deban agregarse las comunicaciones informales; éstas no constituyen por sí una deficiencia y sí facilitan el contacto entre lo que trabajan en el sistema, su uso resulta aconsejable 52/.

La significación y complejidad de algunos aspectos y problemas de la administración educativa requieren una acción sistemática de investigación, ya que la información regular y continua no es suficiente. En América Latina la investigación educativa ha tenido muy poca relación con el planeamiento y la administración; estas actividades han sido escasas y las que han existido han sido poco aprovechadas por diversas razones, tanto de responsabilidad de los administradores como de los investigadores: queda aún por desarrollar una metodología de investigación que permita apoyar el planeamiento y la administración de la educación y que le sirva específicamente en cada una de sus etapas.

Si bien la administración requiere del aporte de la investigación, la experiencia evidencia que no es conveniente que las tareas de investigación se concentren en un solo organismo perteneciente a la estructura organizativa de educación. Estos, cuando han existido, no han tenido éxito en su labor ante la imposibilidad de abarcar la compleja y diversa gama de requerimientos de investigación que la conducción de la educación exige; por otra parte, las estructuras organizativas de los ministerios de educación no poseen las características que exige la labor de investigación: tiempo para el desarrollo de las tareas, equipos interdisciplinarios de investigadores seleccionados en mérito a sus capacidades científicas, independencia con respecto a la coyuntura política, etc. 53/. De ahí que sea conveniente que los organismos ministeriales promuevan y coordinen la realización de investigaciones, formulen las correspondientes políticas, suministren financiamiento a través de contratos específicos y contribuyan a su difusión y utilización por parte de los distintos niveles de la administración educativa.

4. La supervisión y la participación de los educadores en los procesos técnicos

La administración de la educación se ha caracterizado, como ya se ha dicho, por la escasa participación que posibilita en el desarrollo de sus procesos técnicos; por ello un documento de la UNESCO señala que "La administración educacional del futuro tendrá que superar todas las contradicciones de los sistemas educativos. Para facilitar la participación de toda la comunidad en la conducción de la escuela; para poder considerar convenientemente los requerimientos de cada región; para responder a las exigencias de una mayor relación entre educación y trabajo; para resolver los problemas derivados de la drástica ampliación de oportunidades educacionales; para poder incorporar el trabajo productivo al quehacer educacional; para establecer estructuras que hagan operativa la educación permanente, la administración educacional tendrá que abrirse a la participación, tendrá que desconcentrar responsabilidades y tendrá que descentralizarse físicamente, modificar su concepción del currículo y de los espacios físicos, sus criterios de selección, etc. Pero ¿está realmente dispuesta

la administración educacional a no ser más un coto cerrado de técnicos y de administradores y a convertirse en una empresa social y cooperativa?" 54/ En esta empresa deben desempeñar un papel relevante tanto los educadores como la propia comunidad. Los educadores son solicitados habitualmente para colaborar en acciones no estrictamente educativas y, simultáneamente, se los margina de la realización de los procesos técnicos que se relacionan con la orientación y supervisión de los sistemas educativos.

La supervisión de la educación debe desempeñar en esto un papel relevante, ya que se constituye en una de las funciones técnicas más significativas de la administración educativa. Se entiende por supervisión de la educación el proceso por el cual tanto los funcionarios específicamente asignados a esa tarea como los restantes miembros de la administración contribuyen a orientar los procesos pedagógicos escolares en procura de alcanzar más eficazmente los objetivos de la educación; en esta perspectiva supervisión es orientación, cooperación, participación, asistencia para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje. No es ésta, sin embargo, la interpretación que la administración otorga habitualmente a la supervisión, ya que el énfasis se coloca en el control más que en la orientación, en la imposición más que en la cooperación y participación, en la sanción más que en la asistencia.

El aislamiento de escuelas y docentes, que es propio de la dispersión de los servicios educativos en América Latina especialmente en áreas rurales, requeriría que la supervisión cumpliera eficientemente su papel de orientación, de apoyo, de factor de participación e intercomunicación entre educadores de escuelas situadas en un mismo ambiente geográfico y entre los que pertenecen a ámbitos diferentes. De esa manera se enriquecerían técnicamente los procesos pedagógicos de las escuelas con la cooperación y la participación de todos y se estimularían los procesos innovadores que contribuyan a la transformación de la educación.

Por su parte, frente a las grandes exigencias en materia de perfeccionamiento y actualización de los docentes, la supervisión se presenta como un instrumento apto para llevar a cabo dicha tarea en servicio, ya que no es posible alcanzar a la totalidad de los educadores, en un período relativamente breve, a través de cursos y seminarios que los alejen temporariamente de sus funciones.

La supervisión educativa no desarrolla efectivamente las tareas antes señaladas y se limita a cumplir una mera función de control y de punición, como ya se ha dicho. En primer lugar, porque la cantidad de supervisores es muy reducida en relación con el número de docentes que están actuando; en segundo lugar, porque al no estar claramente diferenciadas las funciones de orientación técnica y de gestión administrativa, los supervisores se ven habitualmente sobrecargados con estas últimas por lo que deben dejar de lado las primeras, que son obviamente las esenciales.

Otro de los impedimentos para el adecuado desempeño de la función de supervisión escolar es la falta de la necesaria formación técnica que caracteriza a la mayoría de los funcionarios que desempeñan esa tarea. Al igual que para otros cargos de la administración, los de supervisor se llenan a través de los ascensos de docentes que actúan como directores y maestros; dichos ascensos son debidos a antigüedad en los cargos anteriores o a favor de compromisos políticos, como ya se

ha indicado. Los ascensos no se complementan con un programa de capacitación técnica que permita que los supervisores se desempeñen eficazmente en sus nuevas tareas, aunque en algunos países se llevan a cabo cursos formales para supervisores.

La puesta en marcha de un proceso de supervisión que cuente con la cooperación y participación de todos los educadores en los distintos procesos técnicos tendientes al mejoramiento de la educación es uno de los requerimientos fundamentales para propender al perfeccionamiento de la escuela, de los docentes y de los procesos pedagógicos escolares.

Notas

1/ Para un análisis del pensamiento educativo vigente en América Latina desde la etapa precolonial hasta principios del presente siglo, véase el trabajo de Gregorio Weinberg, Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/5/Rev. 1, Buenos Aires, 1981. También se analiza este problema en relación con la estructura social en Germán W. Rama, "Introducción", a UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y sociedad en América Latina y el Caribe, G.W. Rama (comp.), UNICEF, Santiago de Chile, 1980, págs. 9 a 16.

2/ Entre la abundante literatura referida a la historia económica de la región, puede verse el libro de O. Sunkel y P. Paz, El desarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI editores, México, 1970, especialmente págs. 306 a 343.

3/ Véase La Enseñanza Pública en México a través de los mensajes presidenciales hasta nuestros días, prólogo de J.M. Puig Casauranc, Publicaciones de la Secretaría de Educación, México, 1926, págs. 11-12. Citado en Gregorio Weinberg, op.cit.

4/ Véase, por ejemplo, Domingo F. Sarmiento, Memoria sobre Educación Común presentada al Consejo Universitario de Chile, Imprenta del Ferrocarril, Santiago, 1856.

5/ Sobre el papel del Estado en la expansión de la alfabetización y de la escolaridad en general, comparando sus alcances con el proceso europeo, puede verse Germán W. Rama, op.cit., págs. 12-16. En cuanto a las diferencias de responsabilidad teóricamente asignadas al Estado con respecto a los diferentes niveles de enseñanza, la obra antes citada de Domingo F. Sarmiento constituye un elocuente testimonio.

6/ Véase José F. García, Educación y desarrollo en Costa Rica, Introducción de G.W. Rama, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/2, Buenos Aires, 1977.

7/ Véase Luis Ratinoff, "Los nuevos grupos urbanos: las clases medias", en S.M. Lipset y A.E. Solari (comp.), Elites y desarrollo en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967.

8/ Véase Juan Carlos Tedesco, "Oligarquía, clases medias y educación en Argentina", en Aportes, París, julio de 1971, n° 21, págs. 118-147

9/ J.P. Terra, Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, Buenos Aires, /1980/, y UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo, Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981.

10/ G.W. Rama, "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en UNESCO-CEPAL-PNUD, El cambio educativo, situación y condiciones, Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

11/ Para el desarrollo de este tema, cfr. G.W. Rama, "Introducción", en UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y sociedad..., op.cit.

12/ Véase, por ejemplo, Aldo E. Solari, "Desigualdad educacional en América Latina", en ILPES/UNICEF, Planificación social en América Latina y el Caribe, UNICEF, Santiago, 1981.

13/ La elaboración de este punto se ha efectuado sobre la base del trabajo de Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones, Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

14/ Germán W. Rama, "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones. Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

15/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/22, Buenos Aires, 1979.

16/ El concepto de 'arbitrario cultural' es utilizado en el sentido que le dan P. Bourdieu y J.C. Passeron, La Reproducción; elementos para una teoría del sistema de enseñanza, Ed. Laia, Barcelona, 1977.

17/ Juan Carlos Tedesco y Rodrigo Parra, Marginalidad urbana y educación formal; planteo del problema y perspectivas de análisis, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/14, Buenos Aires, 1981.

18/ Claudio de Moura Castro y otros, A educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiência, FGV/IESAE, Ed. Fundação G. Vargas, Rio de Janeiro, 1980.

19/ Carmen García Guadilla, Acción educacional de la escuela primaria en Venezuela, CENDES, Caracas, julio de 1979.

20/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, op.cit.

21/ UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981.

22/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico..., op.cit.

23/ Berta P. de Braslavsky, La lectura en la escuela de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/17, Buenos Aires, 1981, pág. 18.

24/ Claudio de Moura Castro y otros, op.cit.

25/ Berta P. de Braslavsky, op.cit.

26/ Juan C. Tedesco y Rodrigo Parra, op.cit.; S. Vecino y otros, Proceso pedagógico..., op.cit.

27/ Berta P. de Braslavsky, op.cit.

28/ ídem.

29/ CEPAL-ILPES, Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina, E/CN. 12/924, Santiago de Chile, noviembre de 1971.

30/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico..., op.cit.

31/ Berta P. de Braslavsky, op.cit., pág. 24.

32/ ídem.

33/ Orlando Albornoz, El maestro y la educación en la sociedad venezolana, Caracas, 1965. Ministerio de Educación. Programa Nacional de Investigaciones Educativas. Características socio-económicas, status social y actitudes de los docentes venezolanos. Informe Preliminar, Caracas, 1970.

34/ Rodrigo Parra. La profesión de maestro y el desarrollo nacional en Colombia, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/16, Buenos Aires, 1981. Luiz Pereira, O magisterio primario numa sociedade de classes, São Paulo, Livraria Pionera Editora, 1969.

35/ En algunos países, esta modalidad está sancionada legalmente. En Ecuador, por ejemplo, los egresados de los institutos de formación docente deben, legalmente, comenzar su carrera profesional en escuelas rurales unidocentes, durante dos años. Obviamente, las posibilidades de superar estas exigencias mediante manejos burocráticos y presiones políticas son muy altas.

36/ Rodrigo Parra, La profesión..., op.cit.

37/ Juan Carlos Tedesco, "El positivismo pedagógico argentino", en Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, n° 9, 1971.

38/ Un polémico análisis crítico de la evolución pedagógica y sus consecuencias políticas puede verse en el trabajo de D. Saviani, "Escola e democracia ou a teoria da curvatura da vara", en ANDE, Revista da Associação Nacional de Educação, año 1, n° 1, 1981.

39/ Berta P. de Braslavsky, op.cit.

40/ ídem.

41/ ídem.

42/ Juan C. Tedesco y Rodrigo Parra, op.cit., pág. 12.

43/ ídem.

44/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, op.cit.

45/ Rodrigo Parra, Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/6, Buenos Aires, noviembre de 1978.

46/ S. Vecino y otros, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, op.cit., págs. 44-45.

47/ El análisis más detallado de las vinculaciones entre los niveles políticos, de planeamiento y administrativo se realiza en la Parte IX de este documento.

48/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Problemas y tendencias de la administración educacional en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, agosto de 1977.

49/ ibídem.

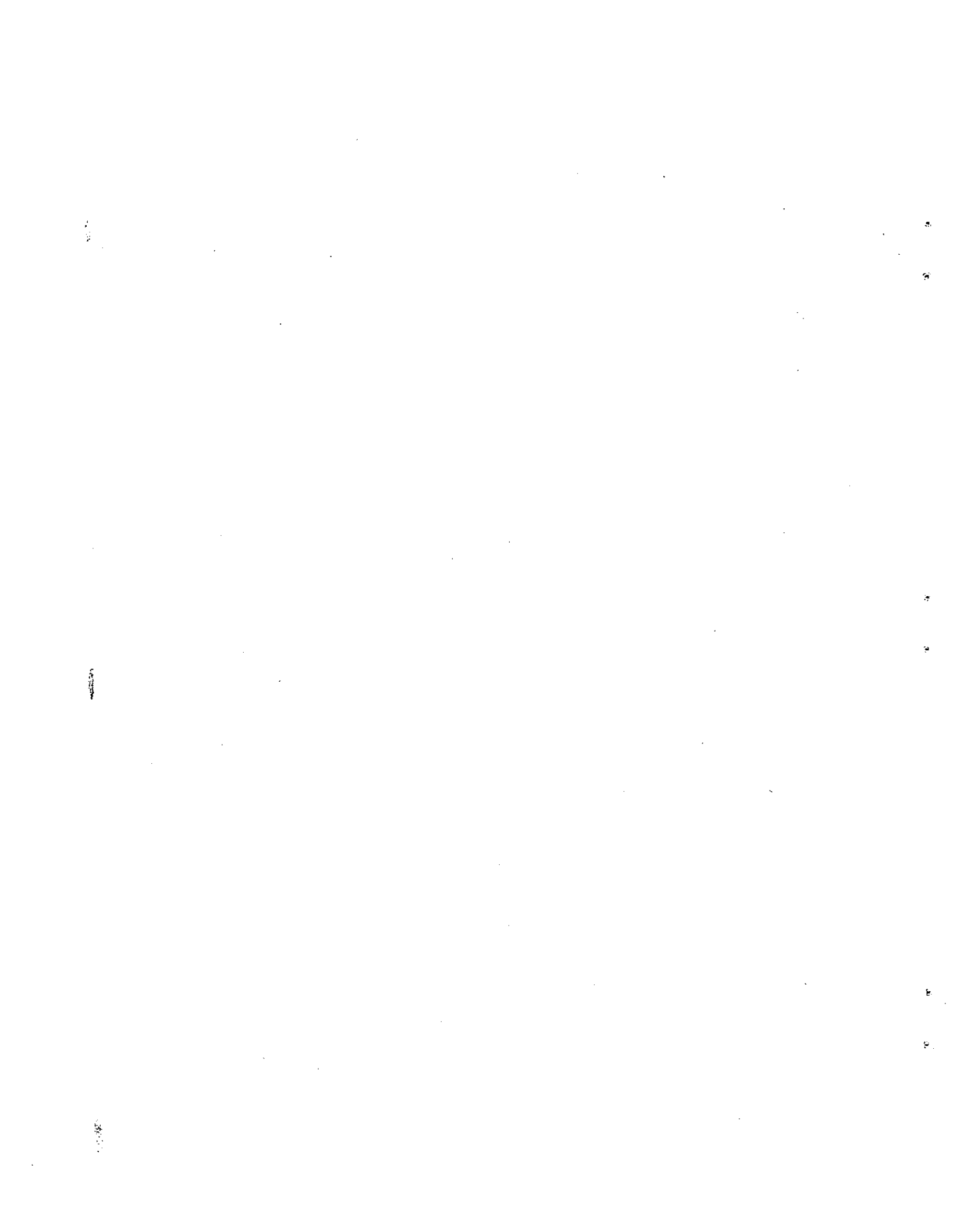
50/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones sobre la planificación de la educación en América Latina, Santiago de Chile, 1974.

51/ Emerson, L.H.S., Problemas de gestión administrativa de la educación. Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Santiago de Chile, 1970.

52/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Problemas y tendencias..., op.cit.

53/ Fernández Lamarra, N. y Aguerrondo, I., La planificación educativa en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, 1978.

54/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones sobre la planificación de la educación en América Latina, Santiago de Chile, 1974.



PARTE VI

LA SITUACION DE LA EDUCACION EN LA SOCIEDAD RURAL

1954

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

A. El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en las áreas rurales. Su perfil educativo */

En las zonas rurales de América Latina, la matrícula de la educación primaria alcanzaba, en 1978, a los 20 093 000 alumnos. Estos constituían el 35,8% de la matrícula total en el nivel primario (cuadro IV.14, Vol. 2 de este Informe).

El menor peso relativo de la matrícula primaria rural en relación con la matrícula primaria total, es una tendencia que parece confirmada cuando se considera no sólo desde el punto de vista regional, sino cuando se toman en cuenta separadamente los países de la región (cuadro VI.1).

Los países con menor porcentaje de población rural tienen tasas de crecimiento de la matrícula primaria rural más bajas que las tasas de crecimiento de la matrícula primaria urbana (Venezuela, Chile) y hasta tasas de crecimiento negativo, como sucede en los dos países con menor porcentaje de población rural de la región (Argentina y Uruguay). Por otro lado, los países con porcentajes elevados de población rural, no registran un comportamiento homogéneo. En algunos de ellos, la tasa de crecimiento de la matrícula primaria en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas (El Salvador, Cuba, Perú, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Paraguay, Haití). En otros, la tasa de crecimiento de la matrícula primaria en las zonas rurales es más baja que en las zonas urbanas (Brasil, México, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana) (cuadros IV.15 y IV.16 de este Informe y cuadro VI.1 de este capítulo).

Estos hechos permitirían afirmar que, aunque con diferentes ritmos, la matrícula escolar en las zonas rurales se ha estado expandiendo en todos los países de la región y que esa expansión parece tener una cierta relación positiva con el porcentaje de población rural. Sin embargo, esa afirmación

*/ La parte VI sintetiza el documento UNESCO-CEPAL-PNUD, Sociedad rural, educación y escuela, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981. En el texto se hace referencia a varios cuadros del Apéndice estadístico de dicho documento. En esos casos se citará el número de cuadro y página con la especificación "Informes Finales/1".

Cuadro VI.1. América Latina y el Caribe: Porcentajes de población rural y de matrícula rural, según países, 1970

(según volumen de población, urbanización a/ y tasa de crecimiento de la matrícula)

Tasa de crecimiento de la matrícula	Población: 7 000 000 y más						Población: 7 000 000					
	Urbanización alta (40% y más)			Urbanización baja (hasta 40%)			Urbanización alta (40% y más)			Urbanización baja (hasta 40%)		
	País	% Población rural	% Matrícula rural	País	% Población rural	% Matrícula rural	País	% Población rural	% Matrícula rural	País	% Población rural	% Matrícula rural
Matrícula urbana crece más que la rural	Argentina	33,7	22,8	Brasil	60,5	37,1	Uruguay	35,3	16,0	Panamá	66,6	66,3
	Chile	39,4	31,5	México	64,8	36,9				Nicaragua	69,0	31,1
	Venezuela	40,6	17,6						R. Dominicana	69,8	61,5	
	Colombia	53,5	34,3						Bolivia	72,8	39,9	
Matrícula rural crece más que la urbana	Perú	59,7	45,1				Cuba	56,6	41,2	Ecuador	64,7	49,7
										Costa Rica	73,0	59,2
										Paraguay	78,5	52,6
										El Salvador	79,5	38,0
										Honduras	79,8	56,3
										Guatemala	83,9	43,8
										Haití	87,3	50,9

Fuente: UNESCO-OREALC, Educación para el desarrollo integrado de las zonas rurales de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, OREALC, 1976, Serie Brasil/CNDRI/2. UNESCO-OREALC, Estadísticas educacionales de América Latina y la región del Caribe, 1960-1975, Santiago de Chile, OREALC, 1976. Documento provisional para uso interno en la reunión sobre implementación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros realizada en Venezuela en 1971, de distribución limitada estrictamente a los participantes para su examen y revisión, Cuadro 1.3. CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1980. Síntesis preliminar. Santiago de Chile, 1981. Cuadro I, Desarrollo social.

a/ Población en localidades de 20 000 habitantes y más.

sólo sería válida para los casos más extremos, quedando una amplia gama de situaciones en que esa relación no se demuestra válida, lo que plantea que han estado en juego otras circunstancias y, en especial, una decisión política de expandir la matrícula primaria rural.

Las series históricas disponibles sugieren que la expansión de la matrícula rural parece haber tenido una cierta estabilidad (cuadros 22 y 23, en Informes Finales/1, pág. 14).

Esta expansión de la matrícula primaria en las zonas rurales ha redundado en una mejoría de la cobertura escolar aunque, por cierto, con diferencias entre los países y entre las divisiones administrativas de cada país. Así, por ejemplo, mientras en algunos países ha alcanzado niveles altos y crecientes para todas las zonas y para todos los grupos de edades considerados (cuadro 24 Informes Finales/1, pág. 15), en otros ha quedado fuera del sistema escolar el 32% de los varones y el 34% de las niñas en edad escolar, mostrando el rezago de la educación en el medio rural respecto del medio urbano y la discriminación de que es objeto la mujer 1/.

En las áreas rurales, el sistema educativo formal tiene una baja capacidad de retención. En 1974, el 66% de la matrícula en el nivel primario de las zonas rurales correspondía a los tres primeros grados y esa concentración era considerablemente mayor que en las áreas urbanas 2/. La información basada en cohortes aparentes, indica que la capacidad de retención del sistema educativo formal en el área rural ha tenido una sensible mejoría, ya que en toda la región ha aumentado en un 230% entre 1960 y 1970. Pero la situación dista mucho de ser satisfactoria, ya que a lo largo del ciclo primario abandonan el sistema el 85% de los que ingresaron (cuadro 26, Informes Finales/1, pág. 15). Si se pensara en un modelo de retención del 70% de los alumnos entre todos los cursos, para un ciclo primario de seis años, se llegaría a una retención total del 16,8% de los que ingresaron. Bajo esa hipótesis, el porcentaje de los que no serían retenidos más allá del tercer curso y que, en consecuencia, resultarían analfabetos funcionales, alcanzaría al 51% de los que ingresaron al sistema. Hacia 1970, de entre catorce países de la región, sólo cuatro habían conseguido que su sistema educativo formal, en las áreas rurales, retuviera más allá del cuarto grado primario a un porcentaje superior al 50% de los que ingresaron. Todos esos países superaban ese porcentaje en las áreas urbanas (cuadro VI.2). La capacidad de retención es menor en los primeros años y este fenómeno es particularmente notorio en las zonas rurales.

De alguna información puede desprenderse que, si bien la probabilidad de ser retenido de un curso a otro presenta variaciones de año en año, las oscilaciones son relativamente pequeñas manteniéndose, en general, las tendencias centrales (cuadro 28 Informes Finales/1, pág. 17). Esto sugeriría que la retención es un fenómeno que responde a causas complejas y que es poco probable lograr avances espectaculares en períodos cortos. La desagregación de la información por divisiones administrativas o por zonas, aún dentro de las áreas rurales, parece presentar variaciones muy pronunciadas y algo similar parece estar sucediendo para distintos agrupamientos de la población (sexo, etnia), (cuadro 29 Informes Finales/1, pág. 17).

Cuadro VI.2. América Latina: Cohortes aparentes para el nivel primario según zonas urbana y rural, para catorce países de la región.

País	Años inicial y final	Zona	1°	2°	3°	4°	5°	6°	País	Años inicial y final	Zona	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Bolivia	1961-66	Urbana	1 000	791	728	668	609	509	Guyana	1965-70	Urbana	1 000	929	978	1 001	925	980
		Rural	1 000	458	279	149	76	49			Rural	1 000	626	633	605	591	598
	1972-76	Urbana	1 000	861	830	771	738	708		1972-77	Urbana	1 000	967	962	953	1 002	1 447
		Rural	1 000	698	718	327	214	112			Rural	1 000	870	908	839	761	767
Colombia	1962-66	Urbana	1 000	736	630	516	462	Honduras	1961-66	Urbana	1 000	671	592	507	429	376	
		Rural	1 000	519	142	64	33			Rural	1 000	476	267	135	78	56	
	1970-77	Urbana	1 000	741	735	602	540		1967-72	Urbana	1 000	720	619	512	428	368	
		Rural	1 000	540	303	150	130			Rural	1 000	512	356	217	152	109	
Costa Rica	1962-67	Urbana	1 000	968	841	773	727	669	México	1962-67	Urbana	1 000	730	693	644	595	552
		Rural	1 000	580	609	496	387	333			Rural	1 000	493	313	177	113	77
	1964-69	Urbana	1 000	882	863	790	734	733		1963-68	Urbana	1 000	741	714	667	629	573
		Rural	1 000	794	663	547	474	402			Rural	1 000	509	318	193	115	80
Chile	1968-73	Urbana	1 000	852	818	813	774	724	Panamá	1962-67	Urbana	1 000	968	1 000	947	895	820
		Rural	1 000	710	596	521	428	365			Rural	1 000	740	646	520	428	358
	1973-78	Urbana	1 000	916	855	803	775	703		1971-76	Urbana	1 000	1 181	1 126	1 073	1 032	998
		Rural	1 000	726	655	607	561	485			Rural	1 000	690	611	534	470	410
Ecuador	1960-65	Urbana	1 000	681	674	621	559	519	Paraguay	1965-70	Urbana	1 000	813	774	694	598	491
		Rural	1 000	529	384	248	160	128			Rural	1 000	655	401	270	161	112
	1969-74	Urbana	1 000	816	780	751	709	688		1972-77	Urbana	1 000	867	838	745	668	576
		Rural	1 000	613	495	405	318	285			Rural	1 000	766	559	386	263	198
El Salvador	1965-70	Urbana	1 000	701	673	608	530	455	República Dominicana	1957-62	Urbana	1 000	369	373	348	296	260
		Rural	1 000	523	325	204	140	113			Rural	1 000	439	286	126	56	16
	1973-78	Urbana	1 000	684	634	569	512	471		1971-76	Urbana	1 000	570	559	540	537	480
		Rural	1 000	621	417	326	241	193			Rural	1 000	489	359	243	173	137
Guatemala	1962-67	Urbana	1 000	618	552	479	404	360	Venezuela	1962-68	Urbana	1 000	789	764	781	694	587
		Rural	1 000	390	178	68	31	20			Rural	1 000	438	360	137	66	40
	1978-75	Urbana	1 000	775	714	654	618	583		1964-69	Urbana	1 000	873	903	856	759	652
		Rural	1 000	560	399	242	152	118			Rural	1 000	459	313	158	83	55

4-1A

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad Rural, Educación y Escuela, Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 27, pág. 16.

La escasa información disponible sobre las tasas de promoción complementa las observaciones anteriores. Por un lado, la promoción es más alta a medida que se avanza en los cursos. Por otro lado, calculando en forma acumulada las probabilidades compuestas de ser promovido de un curso a otro, se llega a una probabilidad final de promoción muy baja (cuadros 30 y 31 Informes finales/1, pág. 18), con una probabilidad inferior al 20% de ser promovido del tercer al cuarto grado y con un mejor rendimiento por parte de las mujeres (cuadro 31 Informes finales/1, pág. 18).

La matrícula, la retención y la promoción que registra el sistema educativo formal en las áreas rurales están indicando la existencia de fenómenos de repetición, abandono o deserción del sistema.

Las tendencias de las tasas nacionales de repetición para las áreas rurales no han sido las mismas para todos los países de la región. En algunos de ellos dicha tasa muestra una cierta estabilidad; en otros, un franco descenso; en otros, por fin un aumento, como es el caso de Brasil, Chile, Guatemala (cuadro VI.3) La información disponible sobre algunos países confirma la tendencia general a que las tasas de repetición sean más altas en los primeros grados (cuadros 30, 31, 33 y 34 Informes finales/1, págs. 18 y 20), y sugieren que esas tasas presentan variaciones de año en año y que pueden bajar para ciertos grados y ascender para otros (cuadros 34 y 35 Informes finales/1, pág. 20). Se ha sugerido que el descenso de las tasas de repetición en algunos países podría ser adjudicado a la adopción del sistema de promoción automática.

La repetición se manifiesta en el retardo escolar. La información disponible muestra que se estaría registrando un descenso en el fenómeno, que éste tiene grandes variaciones según los países pero que, aún en el caso de países con indicadores de un buen desarrollo educativo en sus áreas rurales, los porcentajes de alumnos con retardo escolar no serían inferiores al 30% (cuadros 35 y 36 Informes finales/1, págs. 20 y 21). Por cierto, el retardo escolar también puede ser producido por un ingreso tardío al sistema, pero no ha sido posible encontrar información al respecto.

La repetición y el retardo, en conjunto con otros factores, finalmente conducen al abandono o la deserción del sistema educativo formal. Se propone distinguir entre la deserción y el desgranamiento. La primera consiste en el abandono definitivo de la escuela. El segundo consiste en que los inscriptos en un año y grado no aparecen registrados en el año siguiente dentro de la misma jurisdicción, lo que puede deberse a cambio de jurisdicción o a abandono temporario o definitivo del sistema escolar. En todo caso, la correlación entre desgranamiento y deserción es alta, con un coeficiente $r = 0,90$, según una medición 3/. Como indicador de la deserción, el desgranamiento es lo inverso de la retención, por lo que valen las consideraciones que se hicieron al hacer referencia a ésta. Es posible agregar alguna información adicional.

Las tasas de deserción de la cohorte aparente 1969-1974, en las zonas rurales de Colombia, daban por resultado que, al terminar el tercer año, hubieran desertado del sistema educativo formal el 74,1% de los hombres y el 71,1% de las mujeres (cuadro 31 Informes finales/1, pág. 18). Por su parte, la

Cuadro VI.3 . América Latina: Tasas de repitencia en la educación primaria por grados, según zonas urbana y rural, para doce países de la región

País	Años	1°		2°		3°		4°		5°		6°		7°		8°		9°	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Argentina	1970	19,7	39,0	10,9	22,1	9,4	16,9	7,4	13,2	5,0	8,7	3,3	5,0	1,0	2,5	-	-	-	-
	1973	18,7	33,4	11,2	20,4	9,0	15,9	7,0	12,0	4,6	7,5	3,6	4,5	1,2	2,3	-	-	-	-
Bolivia	1970	5,7	5,8	10,8	8,8	10,6	8,7	9,8	8,6	8,7	15,9	-	-	-	-	-	-	-	-
	1978	1,2	1,4	7,6	9,4	6,3	9,0	5,7	8,2	6,0	5,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	1971 ^{a/}	19,8	26,3	11,7	14,0	10,0	12,1	8,3	8,8	7,7	10,0	4,5	7,9	-	-	-	-	-	-
	1974	21,9	25,3	16,7	16,5	9,7	12,6	9,2	11,7	12,1	8,7	10,9	7,3	8,7	4,9	5,7	2,4	-	-
Colombia	1960	21,1	32,1	19,4	31,4	16,6	20,0	13,0	16,9	12,2	18,6	-	-	-	-	-	-	-	-
	1965	20,2	29,9	17,1	25,6	14,8	16,5	11,4	11,5	9,3	10,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	1970	16,7	16,7	13,0	13,0	11,9	11,8	10,1	10,0	7,9	8,0	5,3	5,3	3,6	2,0	2,6	3,4	-	-
	1978	17,9	18,7	14,2	14,3	12,8	12,0	12,5	11,3	13,7	12,6	10,9	9,8	10,4	8,4	4,8	4,2	-	-
Ecuador	1964	18,6	27,0	15,3	17,5	12,3	16,8	12,2	14,7	11,4	12,7	11,1	14,3	-	-	-	-	-	-
	1972	14,2	20,5	12,7	17,0	11,1	12,4	11,4	13,0	9,8	11,2	8,6	12,2	-	-	-	-	-	-
El Salvador	1970	23,6	25,9	17,4	18,7	16,9	15,2	14,6	12,4	11,6	9,0	7,5	6,6	1,9	0,2	2,3	-	1,9	1,0
	1978	15,9	16,0	7,7	9,3	6,5	6,1	5,1	4,7	3,8	3,0	2,9	3,1	1,1	1,3	0,9	1,2	1,0	1,3
Guatemala	1970	40,0	49,0	22,1	27,7	21,9	29,8	17,1	19,5	14,9	19,1	6,7	6,8	-	-	-	-	-	-
	1975	36,5	50,9	19,8	29,2	17,3	31,2	14,0	19,8	11,0	19,7	5,2	8,9	-	-	-	-	-	-
Guyana	1970	15,6	5,6	5,8	6,6	9,4	27,3	6,9	11,6	7,3	11,2	33,2	-	-	-	-	-	-	-
	1978	8,8	7,2	3,6	5,6	5,7	17,0	4,2	6,3	4,7	13,9	19,7	2,1	-	-	-	-	-	-
Panamá	1960	20,5	38,7	15,3	26,3	19,1	29,3	18,5	25,2	15,7	22,9	8,0	16,0	-	-	-	-	-	-
	1966	16,1	31,6	13,5	23,6	13,8	22,5	11,4	18,5	8,8	16,2	3,1	8,1	-	-	-	-	-	-
Paraguay	1971	31,2	68,8	33,6	66,4	42,6	57,4	51,8	48,2	65,8	34,2	64,4	35,7	-	-	-	-	-	-
	1977	26,2	73,8	25,6	74,4	31,7	68,3	38,2	61,8	46,2	53,8	45,8	54,2	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	1965	28,9	42,6	14,6	27,8	13,7	19,1	12,7	18,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1970	26,9	36,5	13,1	22,6	12,5	13,8	10,7	5,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD; proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 32, pág. 19.

a/ Sólo antiguo primario común

cohorte aparente 1964-1972 para las zonas rurales del Ecuador, muestra una disminución substancial de las tasas de deserción, ya que en el primero de esos años habrían desertado el 70,3% de los que ingresaron al sistema y para el último, el 54%. Cabe destacar que los mayores progresos se han logrado en la disminución de las tasas de deserción para los primeros años (cuadro 37 Informes finales/1, pág. 21), que son los más importantes por su incidencia en el analfabetismo y en el rendimiento general del sistema educativo formal.

Las cifras nacionales no revelan las grandes diferencias existentes entre las divisiones administrativas y, muy probablemente, en el interior de ellas. Para la cohorte 1969-1975, en la Argentina, se constató un desgranamiento del 20% para la Capital Federal y del 77,4% para la provincia de Corrientes (cuadro 38 Informes finales/1, pág. 22). Para ese país, se constató que la deserción estimada para cada provincia y distintos indicadores socioeconómicos, mostraban un coeficiente de asociación r. de 0,67 con la mortalidad infantil; de 0,74 con el porcentaje de hijos ilegítimos; de 0,70 con el grado de urbanización; de 0,58 con el producto geográfico bruto por habitante y de 0,73 con un índice de marginalidad 4/.

El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en las áreas rurales adquiere mayor significación cuando se lo relaciona con el nivel de alfabetismo y los perfiles educativos predominantes en dichas áreas.

En lo que respecta al analfabetismo, debe recordarse lo expuesto en la Parte IV de este Informe.

En lo que hace al nivel educativo, la abrumadora mayoría de la población residente en las áreas rurales tiene educación primaria o carece de instrucción. En efecto, hacia 1970, la población residente rural con niveles educativos medios no supera el 6% (salvo en Uruguay y Costa Rica) y aquella con educación superior no sobrepasa el 1% (excepto en Uruguay) (cuadros VI.4 y VI.5). En consecuencia, el mundo educativo formal en el medio rural, está poblado por quienes nunca accedieron al sistema, aquellos que accedieron y no pasaron más allá del tercer grado (que constituyen el grupo de los analfabetos funcionales) y los que han llegado a los años superiores de la escolarización primaria. Estos tres grupos, considerados conjuntamente, configuran distintos perfiles educativos.

La situación de doce países de la región alrededor de 1970, muestra la existencia de tres tipos de perfiles educativos, relativamente definidos en las zonas rurales. Hay países con un perfil educativo bajo, constituido por altos porcentajes de la población rural sin instrucción, porcentajes bajos o medios de instrucción primaria inferior y porcentajes bajos de población con educación primaria superior (Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Brasil). Hay países con un perfil educativo medio con porcentajes medios de población sin instrucción o con instrucción primaria inferior y con porcentajes medios y altos de educación primaria superior (Perú, República Dominicana, Ecuador y Panamá). Hay países con un perfil educativo alto, con bajos porcentajes de población rural sin instrucción, altos porcentajes con educación primaria inferior y porcentajes altos o medios de población con educación primaria superior (Chile, Costa Rica, Paraguay) (cuadro VI.6).

Cuadro VI.4 . América Latina: Niveles de instrucción en zonas rurales, para trece países de la región, 1960-1970

País	Año	Niveles de Instrucción														
		Sin instrucción y preescolar			Primaria inferior a/			Primaria superior			Secundaria			Universitaria		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Chile c/	1960	32,0	29,2	35,4	32,3	33,8	30,4	28,7	29,1	28,2	6,8	7,5	6,0	0,2	0,4	0,03
	1970	23,5	21,7	25,6	31,1	29,2	27,2	39,2	42,9	41,1	5,8	5,8	5,8	0,4	0,5	0,3
Colombia	1960	24,4	30,9	27,4	50,6	50,1	50,9	16,7	15,6	18,0	3,1	3,3	3,7	0,2	...	...
	1970	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	1960	23,7	23,9	23,5	41,8	42,0	41,5	29,8	29,4	30,3	3,8	3,8	3,9	0,8	0,8	0,8
	1970	17,6	17,7	17,6	32,0	32,1	31,9	40,4	40,1	40,8	9,0	9,2	8,9	0,8	0,9	0,7
Ecuador	1960	44,7	39,9	51,1	33,2	33,4	30,7	19,7	24,0	16,1	2,1	2,4	1,7	0,2	0,2	0,5
	1970	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	1960	72,8	69,8	77,2	20,0	22,9	17,3	5,4	6,3	4,8	0,6	1,0	0,7	0,05	0,09	0,02
	1970	61,6	59,4	64,5	24,7	30,0	23,9	11,6	8,6	9,9	1,7	1,9	1,5	0,04	0,06	0,02
Guatemala b/	1960	2,6 (78,2)	3,7 (71,6)	1,4 (85,1)	15,3 (78,2)	19,8 (71,6)	10,6 (85,1)	3,4 (78,2)	4,3 (71,6)	2,6 (85,1)	0,5 (78,2)	0,6 (71,6)	0,3 (85,1)	0,05 (78,2)	0,08 (71,6)	0,02 (85,1)
	1970	70,6	63,8	78,9	19,8	25,7	14,0	7,2	8,5	5,8	1,6	1,8	1,3	0,1	0,2	0,06
Honduras	1960	64,4	60,9	67,9	25,9	28,5	23,4	8,0	8,8	7,3	1,5	1,6	1,4	0,1	0,2	...
	1970	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	1960	53,8	49,4	58,4	34,1	37,5	30,5	10,9	11,7	10,2	1,0	1,2	0,8	0,1	0,1	0,07
	1970	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	1960	44,2	42,1	46,7	24,7	26,1	23,2	26,8	27,9	25,6	3,9	3,7	4,1	0,3	0,2	0,3
	1970	34,6	32,1	37,7	24,1	25,2	22,9	34,5	36,2	32,7	6,0	6,0	6,1	0,5	0,5	0,5
Paraguay	1960	24,9	19,8	31,4	48,7	51,8	46,5	21,8	24,6	19,3	2,8	3,1	2,4	0,4	0,7	0,4
	1970	19,7 d/	...	...	49,3 d/	...	...	27,5 d/	...	...	3,4 d/	...	...	0,1 d/	...	...
Perú	1960	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1970	49,1	32,0	66,4	30,3	39,1	21,8	15,4	22,1	9,0	4,1	6,0	2,3	0,6	0,8	0,4
Rep. Dominicana	1960	39,8	37,5	42,2	39,4	39,9	38,7	17,8	19,1	16,6	2,4	2,6	2,2	0,6	0,9	0,3
	1970	46,5	44,8	43,2	27,3	27,8	24,1	23,5	24,5	20,2	2,5	2,7	12,3	0,2	0,3	0,2
Uruguay	1960	14,2	13,1	15,6	24,7	25,4	24,6	45,1	45,5	46,0	13,5	14,5	12,9	1,1	1,4	0,8
	1970	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1 Buenos Aires, 1981, cuadro 50, pág. 28.

a/ Comprende primero a tercer año de instrucción primaria.

b/ Se incluye entre paréntesis el porcentaje correspondiente a nivel de instrucción no declarado.

c/ Chile en el período intercensal modificó los años de primaria pasando de 6 en 1960 a 8 en 1970 y la secundaria, en consecuencia, se redujo del noveno al décimo segundo año.

d/ Censo nacional de Población y Vivienda, 1972.

Cuadro VI.5 . América Latina: Estructura educativa de la población urbana y rural, para nueve países de la región, 1970

País	Zona	Totales	Primaria			Media			Superior			Sin instrucción	No declarado
			Total	1-3	4-6	Total	7-9	10-12	Total	13-15	16 y más		
Bolivia	Total	100,0	...	18,9	16,6	21,6	...	...	3,0	...	...	37,9	2,0
	Urbana	100,0	...	15,1	18,9	38,5	...	...	6,5	...	...	17,5	3,5
	Rural	100,0	...	21,8	14,8	9,2	...	...	0,4	...	...	52,9	0,9
Brasil	Total	100,0	...	26,6	22,6	...	6,9	4,7	...	0,7	1,0	37,5	-
	Urbana	100,0	...	24,2	31,2	...	10,9	7,6	...	1,2	1,7	23,2	-
	Rural	100,0	...	30,0	10,3	...	1,1	0,4	...	0,1	0,1	58,0	-
Costa Rica	Total	100,0	...	24,8	40,2	...	10,9	7,7	...	1,9	2,8	11,7	-
	Urbana	100,0	...	15,7	39,2	...	17,6	13,9	...	3,4	5,0	5,2	-
	Rural	100,0	...	32,2	41,0	...	5,5	2,8	...	0,6	0,9	17,0	-
Chile	Total	100,0	...	17,5	35,0	...	18,0	15,0	...	1,6	1,6	11,3	-
	Urbana	100,0	...	13,6	25,0	...	21,6	18,5	...	2,1	2,0	7,2	-
	Rural	100,0	...	30,2	34,9	...	6,0	3,8	...	0,3	0,2	25,1	-
El Salvador	Total	100,0	44,4	...	...	9,2	...	...	0,9	...	...	45,9	-
	Urbana	100,0	53,9	...	...	19,2	...	...	2,1	...	...	24,8	-
	Rural	100,0	36,5	...	...	1,7	...	...	0,0	...	...	61,8	-
Nicaragua	Total	100,0	19,3	...	...	27,1	...	...	5,3	...	...	48,3	-
	Urbana	100,0	21,4	...	...	44,5	...	...	9,6	...	...	24,5	-
	Rural	100,0	17,2	...	...	9,9	...	...	1,0	...	...	71,9	-
Panamá	Total	100,0	...	16,7	39,4	...	13,0	10,1	...	3,7	-	17,1	-
	Urbana	100,0	...	9,0	41,0	...	20,7	16,6	...	6,4	-	6,3	-
	Rural	100,0	...	25,7	37,4	...	4,0	2,4	...	0,5	-	30,0	-
Paraguay	Total	100,0	...	35,1	34,2	...	8,3	5,4	...	0,9	1,0	15,1	-
	Urbana	100,0	...	23,0	37,9	...	15,1	11,4	...	1,8	2,2	8,6	-
	Rural	100,0	...	43,7	31,5	...	3,4	1,1	...	0,6	0,6	20,2	-
Perú	Total	100,0	...	24,6	22,8	...	11,5	10,0	...	1,8	2,0	27,3	-
	Urbana	100,0	...	20,5	28,3	...	16,9	15,4	...	2,9	3,2	12,8	-
	Rural	100,0	...	31,1	14,0	...	2,9	1,5	...	0,1	0,2	50,2	-

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 51, pág. 29

Cuadro VI.6 . América Latina: Perfiles educativos en las zonas rurales para doce países de la región, alrededor de 1970

	Sin instrucción Alta (51% y más) Primaria inferior			Sin instrucción Media (31% al 50%) Primaria inferior			Sin instrucción Baja (30% y menos) Primaria inferior		
Primaria Superior	Baja (menos de 20%)	Media (21-30%)	Alta (31-45%)	Baja (menos de 20%)	Media (21-30%)	Alta (31-45%)	Baja (menos de 20%)	Media (21-30%)	Alta (31-45%)
Baja (menos de 15%)	Guatemala Nicaragua	El Salvador Bolivia Brasil							
Media (15-30%)				Perú República Dominicana Ecuador					Chile
Alta (31-45%)				Panamá					Costa Rica Paraguay

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía. Informes Finales/1. Buenos Aires, 1981, cuadro 53, pág. 30

El sistema educativo formal tiene distinto significado y distintos efectos en cada uno de esos tipos de países. En aquellos con perfil educativo bajo, el mero acceso a la escuela puede estar operando como un mecanismo de selección social ya que ha accedido a ella, en el mejor de los casos, sólo uno de cada dos individuos. El sistema educativo formal tiene otro significado en los países con perfil educativo alto, donde han accedido a dicho sistema, por lo menos dos de cada tres individuos. Por otro lado, la posibilidad de conservar los aprendizajes adquiridos en la escuela es muy escasa en contextos sociales en los que sólo el 15% de la población de 10 años y más ha alcanzado los últimos grados de la educación primaria formal. Esa posibilidad es muy distinta en contextos sociales donde por lo menos un 60% de la población ha logrado acceder a la escuela primaria y un 30% de ella ha cursado los últimos grados.

La diferencia en los años promedio de educación según sexo y zona de residencia muestra, por un lado, la discriminación existente para las zonas rurales y las mujeres, y, por el otro lado, la diversidad de las situaciones nacionales. En Brasil, país de perfil educativo rural bajo, el promedio de años de educación formal de la población urbana en 1970, era 3,38 veces mayor que el de la población rural y la situación por sexos era relativamente similar, favoreciendo levemente a los hombres, tanto entre zonas como en el interior de cada una de ellas. En Perú, país de perfil educativo rural medio, el promedio de años de educación de la población urbana era 3,3 veces mayor que el de la rural en 1961 y 2,9 veces mayor en 1972. En este país, es notoria la diferencia en años promedio de educación entre sexos, tanto en la zona rural como en la zona urbana, donde el promedio de años de estudio de los varones duplica, para los dos años considerados, el promedio de años de estudio de las mujeres. Esto se refleja también en las diferencias entre zonas por sexos, ya que dichas diferencias son menores entre los hombres urbanos y rurales que entre las mujeres urbanas y las rurales. Esta situación puede comprenderse si se tiene presente la elevada proporción de población indígena que tiene el Perú y la incidencia que ello tiene en la condición de las mujeres. Por su parte, Costa Rica, país de perfil educativo alto, muestra promedios similares de años de estudio para ambos sexos, tanto en 1963 como en 1973, con una leve ventaja para las mujeres, tanto en lo rural como en lo urbano. La población urbana tiene un promedio de años de estudio 1,6 veces mayor que la rural, diferencia que ha disminuído entre los dos años considerados (Cuadro VI.7).

En síntesis, todos los indicadores cuantitativos del rendimiento del sistema educativo formal en las áreas rurales de la región (matrícula, cobertura, retención, promoción, repetición, retardo, edad de ingreso, abandono, desgranamiento o deserción) muestran, en mayor o menor medida, según los países, que las tendencias predominantes han mejorado las condiciones educativas de dichas áreas. Sin embargo, las diferencias que aún subsisten en relación con las ciudades capitales o con las zonas urbanas son tan grandes que se constituyen en un aspecto más de los contrastes, de la heterogeneidad, de las tendencias concentradoras de los estilos de desarrollo prevaletentes en la región.

Estas desigualdades son las que sirven de base para considerar por separado la situación educativa de las zonas rurales. Ello no implica considerar a esas zonas como ámbitos separados de la sociedad nacional, a las que se brinda un sistema educativo distinto. Pero el problema educativo rural tiene dimensiones de tal gravedad y características tan peculiares que requiere

Cuadro VI.7. América Latina: Años promedio de educación de la población, por sexo y área geográfica, hacia 1962 y 1972, para seis países de la región

País	Año	Urbano			Rural			Total		
		Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total
Brasil (5 años y más)	1970	3,59	3,26	3,42	1,04	0,98	1,01	2,45	2,32	2,39
Colombia (5 años y más)	1964	4,42	3,76	4,07	3,19	3,12	3,16	3,92	3,54	3,73
	1973	4,44	3,95	4,12	1,98	1,93	1,95	3,44	3,31	3,37
Costa Rica (10 años y más)	1963	5,54	5,19	5,35	2,87	2,88	2,88	3,77	3,81	3,79
	1973	6,59	6,28	6,43	3,91	3,93	3,92	4,99	5,02	5,01
México (6 años y más)	1960	...	...	...	...	...	...	2,35	2,10	2,23
	1970	...	...	...	...	...	...	3,49	2,72	2,90
Perú (5 años y más)	1961	4,74	3,70	4,22	1,76	0,79	1,27	3,20	2,18	2,69
	1972	5,73	4,68	5,20	2,38	1,21	1,80	4,40	3,31	3,85
Venezuela (7 años y más)	1971	5,50	5,30	5,30	3,70	3,70	3,70	5,30	5,10	5,20

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela. Apéndice estadístico-Bibliografía, Informes finales/1, Buenos Aires, 1981, cuadro 56, pág. 31.

consideración aparte, en la que es necesario incluir, para definir adecuadamente el problema, las consecuencias de las transformaciones registradas en las zonas rurales sobre la cultura y la educación, así como las características del circuito de satisfacción de las necesidades educativas de su población. El problema se presenta en toda su gravedad cuando se recuerda que, hacia 1970, diecisiete países de la región tenían menos del 40% de su población residiendo en centros de 20 000 habitantes y más y que, en la misma fecha, catorce países tenían más del 40% de su población económicamente activa en el sector agrícola. Por otro lado, en todos los países de la región (salvo en Guatemala y Trinidad y Tabago), se registra una disminución de la población ocupada en la agricultura y tasas de crecimiento de la población urbana mayores, significativamente mayores, que las tasas de crecimiento de la población total. Esto implica transferencia de fuerza de trabajo a las ciudades y, junto con ella, la transferencia de los niveles educativos de los que es portadora la población rural. En términos de desarrollo, es claro el desafío que presenta la situación educativa de las áreas rurales.

B. Los cambios registrados en la sociedad rural y sus repercusiones en la cultura y en la educación

En la Parte I de este Informe se describe una serie de procesos que han tenido lugar en las áreas rurales latinoamericanas a partir de 1950: la modernización agropecuaria, con la consiguiente agravación de la heterogenidad de las unidades económicas; la generalización de la economía monetaria; las migraciones temporales y definitivas, sea desde el campo a la ciudad, sea entre zonas rurales; el aumento de las comunicaciones de todo tipo; la extensión de la presencia del Estado a través de la prestación de distintos tipos de servicios, programas de reforma agraria, etc. Es necesario traer a colación el conjunto de esos procesos para comprender los nuevos escenarios rurales que se han configurado, el hecho de que ello ha sucedido en el breve lapso de una generación y sus implicaciones para la cultura y la educación en el ámbito rural.

Para algunos intérpretes de la realidad latinoamericana, el conjunto de transformaciones rurales ha aumentado la segmentación entre lo urbano y lo rural. Para otros, lo que ha sucedido es una redefinición de las formas de imbricación que han existido siempre entre lo urbano y lo rural, con una intensificación de las articulaciones y los flujos preexistentes. Ambas corrientes interpretativas parecen coincidir en algunos puntos. En primer término, las transformaciones acaecidas han conducido a la unificación de las sociedades nacionales, en el sentido de que toda la población (urbana o rural) se define como partícipe de un mismo espacio nacional. En segundo lugar, el mantenimiento de profundas diferencias culturales como, por ejemplo, en la concepción del tiempo (que en las áreas rurales sigue siendo predominantemente biológico), en los sistemas de comunicación social (que en las áreas rurales siguen siendo predominantemente concretos, denotativos, orales). En tercer término, la intensificación de las articulaciones y flujos entre las áreas rurales y las urbanas ha hecho que las diferencias objetivas entre ambas zonas sean interiorizadas por la población rural.

Todo esto sugiere la conveniencia de considerar, aunque sea de manera hipotética, lo que ha acaecido con la cultura y la educación en las áreas rurales, tomando como punto de partida los distintos ámbitos en que se articulan las relaciones sociales. Se trata de ver en qué condiciones y por qué medios la población rural toma contacto con realidades que, aunque trascienden el marco local, se hacen presentes en él y cuáles son sus consecuencias probables para las orientaciones de acción de los distintos agrupamientos de agentes sociales, en particular en lo que atañe a la cultura, la educación y la escuela.

En lo que respecta a la estructura de clases en el ámbito rural, su situación y dinámica no es ajena al proceso de modernización rural. La figura del 'hacendado' o 'terrateniente' es cada vez más ausente y casi inexistente. La cúpula del sistema de estratificación rural no está en el campo sino en las ciudades, encarnada en los directores y gerentes de los distintos tipos de sociedades que son propietarias de las empresas capitalistas agrarias y cuyos intereses no se reducen sólo a ese ámbito. Así, se ha perdido el vínculo recíproco de lealtad personal entre el propietario y los trabajadores directos de parte de sus tierras. El control económico, político y cultural que se ejercía sobre la base de dicho vínculo tiende ahora a concretarse, para ambas partes, por otros medios. Algunos, comunes con la sociedad urbana, dado el proceso de unificación nacional a que se ha hecho mención; otros, propios de la sociedad rural (enganchadores, administradores de las empresas, etc.). Los antiguos notables están ahora acompañados por figuras de otra naturaleza (agentes de bancos, jefes de servicios públicos, técnicos de las empresas y del Estado, personal superior de las agroindustrias). Estas nuevas figuras comparten con las anteriores su carácter de representantes de lo que podría denominarse la cultura oficial y urbana (maneras, vestuario, vivienda, uso del tiempo libre, lenguaje, vehículos, etc.), pero tienen un carácter más acentuadamente 'moderno' y técnico. Los empleados administrativos de las empresas agropecuarias y de los servicios estatales están, socialmente, más próximos a los notables que al resto de la población rural.

Las capas medias rurales incluyen una variedad de situaciones. Los medianos productores capitalistas ('farmers', chacareros ricos, etc.), normalmente tienen ingresos superiores a aquellos de los empleados administrativos antes descritos y tienden a imitar a éstos en sus estilos de vida. Otra categoría está constituida por los camioneros, acopiadores, almaceneros y comerciantes mayoristas, dueños de talleres de reparaciones, etc., estrechamente vinculados a las actividades rurales, pero que no las ejecutan directamente. Su suerte seguirá la de la producción rural, pero sus condiciones de trabajo y de ingresos no se asimilan a las de los productores o trabajadores rurales. Una tercera categoría es la de los enganchadores, contratistas, 'empreiteros' que sirven de enlace entre las empresas agropecuarias y los obreros agrícolas, lo que permite ubicarlos como los reemplazantes disminuidos de los antiguos hacendados. Por último, una categoría relativamente recién ingresada a las capas medias, es la de los beneficiarios de los programas de reforma agraria. Estos pequeños productores que han dejado de depender de la empresa para pasar a alguna forma de dependencia del Estado, son la categoría testigo de que, cuando se accede por alguna vía a la corriente predominante del proceso de modernización, es posible mejorar permaneciendo en el medio rural.

Por último, está la masa de los pequeños productores. Algunos, son propietarios minifundistas de pequeñas parcelas familiares o sub-familiares. Otros, son tenedores de pequeñas extensiones en las que trabajan como aparceros, medieros, colonos, inquilinos, sea por medio de una vinculación exclusivamente contractual, sea que a ella se agreguen ataduras por deudas o por relaciones personales. Otros, por fin, son tenedores precarios, normalmente población dispersa en zonas de frontera agrícola, en tierras fiscales no incorporadas al mercado, a la vera de los caminos. La masa excedentaria de trabajadores asalariados, fuerza de trabajo agrícola sin tierra y relativamente superflua, es una presencia rural pero, en la mayoría de los casos, reside en pequeños núcleos poblados o en la periferia de localidades con una urbanización más desarrollada.

Al impacto cultural 'modernizante' sobre la población rural de esta estructura de clases, que se concreta por relaciones directas o por mera presencia, debe agregarse el impacto de las migraciones permanentes y temporales.

Las migraciones permanentes, implican alguna forma de comunicación (visitas, noticias) entre el ex-residente rural y sus familiares y amigos. Estas comunicaciones consisten, a veces, en transferencias monetarias, que ponen de manifiesto el cumplimiento de una estrategia familiar y el consiguiente mantenimiento y reforzamiento de los derechos y obligaciones del parentesco y la demostración de que se dispone de un excedente económico. Por su parte, las visitas comportan la demostración del acceso a artefactos, vestuarios, maneras de ser, que indican la integración a la vida urbana, el distanciamiento de la vida rural y las diferencias entre ambas. En todo caso, significan la confirmación de que la migración es posible y la transmisión de la percepción según la cual en la ciudad se está al menos igual que en el campo, pero con mejores perspectivas. Una estimación de la importancia del impacto de las migraciones permanentes la provee el hecho de que, en promedio, hay más de un migrante por familia y más de uno por cada cuatro habitantes rurales. En las migraciones temporales, están envueltas proporciones mayores de la población rural. Si se considera sólo la migración temporal rural-urbana, ésta implica (al mismo tiempo) afirmar la condición de miembro de la familia rural (de cuya estrategia forma parte la migración) y la insuficiencia de los medios de que se dispone en el ámbito rural, la afirmación del arraigo a través del desarraigo temporal. Entre las migraciones temporales se incluye aquella de los varones jóvenes en países donde existe el servicio militar obligatorio. En estos casos, los analfabetos tienen la posibilidad de alfabetizarse y, en muchos casos, la oportunidad de aprender un oficio. Algunos pocos quedan 'enganchados' en el ejército; otros, se radican definitivamente en las ciudades; otros, por fin, regresan al campo en condiciones culturales bastante diferentes de aquellas con que partieron.

Al impacto cultural 'modernizante' de la nueva estructura de clases y las migraciones, debe agregarse el de las comunicaciones. La ampliación de las redes urbanas, la construcción de caminos y la mayor frecuencia y variedad de los medios de transporte, con el consiguiente aumento de contactos con lo urbano (en términos de costo y de tiempo), sea por el traslado de habitantes rurales a las ciudades o por la llegada de turistas nacionales y extranjeros, aumentan las relaciones interculturales de algunas zonas. A ello debe agregarse

el aumento de las comunicaciones simbólicas (radio, televisión, revistas etc.), que trasladan al campo su visión urbana, incluida la de la misma vida rural.

La ampliación de la acción del Estado en un espacio nacional ahora totalmente incorporado a la vida de los países, opera en la misma dirección a través de servicios de distinta índole (técnicos agrícolas, financieros, sanitarios, educativos, de seguridad, etc.). Asimismo, las instituciones no estatales (principalmente las religiosas), llevan al campo a individuos y familias de extracción urbana, con ingresos, estilos de vida, lenguaje, manera de ser y concepciones del mundo distintos o contrapuestos a los rurales.

La instalación de agroindustrias en el campo puede tener distintos significados culturales. Si se trata de plantas procesadoras (empacadoras, extractoras, refinadoras), el acceso a un trabajo asalariado estable en ellas, significa una situación de privilegio para los pequeños productores y para los trabajadores agrícolas sin tierra, e implica la adopción de un modo de vida y de una disciplina industrial (horarios, jerarquías de ocupaciones, normas de trabajo, sueldos, etc.). Si intervienen como compradoras de productos agrarios, tienden a imponer ciertas normas de calidad, lo que comporta que los productores que se vinculan con ellas de esa manera, tengan que tomar contacto con técnicos agropecuarios, tipos de semillas, créditos, etc. De esa forma, quedan sujetos a una serie de requisitos que implican, además de la adquisición de una tecnología moderna, la pérdida de control sobre las decisiones referentes a sus predios. Si la gran empresa agroindustrial interviene sólo como productora agropecuaria, su presencia significa poner a los trabajadores que contrata en contacto con maquinarias, herramientas, insumos tecnológicos de distinta índole (abonos, pesticidas, fertilizantes) y con un producto cuya calidad es superior a la que logran los pequeños productores en sus predios de tierras erosionadas y con herramientas que, en muchos casos, han fabricado ellos mismos.

Un punto central en el cambio cultural del medio rural es la extensión de los mercados, en cuanto ámbitos de máximas y normas que regulan diferentes tipos de intercambios y a los que confluyen los ocupantes de las situaciones de clase antes bosquejadas. Aquellos mercados en que se transan bienes y servicios están cada vez más dominados por la monetización, en detrimento del trueque y de otras formas de intercambio. Tanto esos mercados, como aquellos ámbitos en que circulan bienes simbólicos, van reafirmando en el transcurso mismo de las transacciones, la legitimidad de su propia existencia y las diferencias de poder y prestigio de quienes participan en las transacciones e intercambios.

En lo que respecta al mercado de fuerza de trabajo rural, dado el proceso creciente de monetización de la economía rural, el pequeño productor y el trabajador sin tierra obtienen gran parte de sus ingresos monetarios por la venta extrapredial de su fuerza de trabajo y, en consecuencia, dependen de quienes tienen la capacidad, el poder, de pagársela. En consecuencia, se produce una asociación de poder y prestigio, que se expresan junto con formas de organización, con medios de producción y con productos cuyo efecto de demostración consiste, precisamente, en poner de manifiesto los medios que legitiman la posesión de ese poder y prestigio.

En lo que hace a la participación en los mercados de bienes alimenticios,

es sabido que el pequeño productor es perjudicado en la comercialización de sus productos, ya sea por los intermediarios, ya sea que trafique directamente en las ferias locales. No puede cambiar fácilmente de cultivo de acuerdo con las variaciones previstas de los precios; no puede retener su excedente comercializable esperando algún alza de ellos; en ocasiones ha vendido su cosecha en verde; con frecuencia, se fijan oficialmente precios bajos para los alimentos que produce. En lo que respecta a los bienes industriales, los pequeños productores los adquieren en los mercados locales, lo que redundará en el pago de precios altos por artículos de baja calidad.

Los pequeños productores tienen una participación limitada en el mercado de crédito. Por lo común, los bienes que poseen son insuficientes para avalar sus solicitudes de crédito (si es que llegan a tener acceso físico y social a su presentación) y temen no poder enfrentar los sucesivos pagos monetarios de la deuda. Así, acaban recurriendo a fuentes locales de crédito tanto para la producción como para el consumo, debiendo pagar intereses mayores que los bancarios.

Pero el centro de la cuestión agraria está en el mercado de tierras, en el que aparecen, nuevamente, las imbricaciones entre lo rural y lo urbano, ya que las disposiciones referentes a la propiedad de la tierra y al otorgamiento de los títulos correspondientes, se resuelven en el ámbito urbano. De hecho, los precaristas y muchas antiguas comunidades carecen de títulos justificativos de su posesión de la tierra y desconocen las disposiciones por las que podrían llegar a acceder a ellos o no sabrían cómo realizar los trámites necesarios. La compra de tierras en el mercado es inaccesible para los pequeños productores y la única posibilidad que entrevén es a través de los proyectos de reforma. En consecuencia, en la práctica, el problema consiste en no perder la tierra que se tiene o en obtenerla de alguna manera.

Además de estos mercados de bienes, están los ámbitos de prestación de servicios personales y de bienes simbólicos, provistos por el Estado y por una vasta gama de instituciones que desarrollan programas tendientes a aliviar la situación de la población rural. Con estos programas aparecen en el campo una serie de personas, normas, valores, hábitos, artefactos, de origen y contenido urbano. En general, el intercambio entre los funcionarios de estas instituciones y la población rural, es asimétrico por definición, ya que ésta acude a ellos sólo para recibir y, de tal manera, la conjunción de poder, prestigio y legitimidad llega a su punto máximo.

Por cierto, la población rural no es homogénea: se enfrenta a los distintos procesos de cambios y participa de ellos desde diferentes posiciones y de distinta manera. Sin embargo, los cambios económicos, los movimientos migratorios, la situación de la ocupación y el empleo, la estructura de clases, la modificación de las condiciones en las comunicaciones, los distintos mercados y ámbitos de intercambio y las consecuencias de cada una de esas dimensiones para la vida cotidiana de los habitantes rurales, apuntan a definir una configuración cultural compuesta de situaciones objetivamente conflictivas:

- i. La valoración de la tierra como fuente de seguridad y, al mismo tiempo, su inaccesibilidad;
- ii. la visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes, cuya obtención implica, de una u otra manera, algún grado de desarraigo;
- iii. la presencia de formas organizativas en las que se participa necesariamente de manera directa o indirecta (agroindustrias, sector reformado, servicios públicos, etc.), que son extrañas a las habituales;
- iv. el estar envuelto en situaciones de cambio rápido, con una predisposición renuente a ellos;
- v. la necesidad de desarrollar estrategias que posibiliten la continuidad de la familia y los lazos que ella origina, pero que consisten en su desarticulación o fragmentación;
- vi. el énfasis implícito que el desarrollo de los mercados pone en el individualismo, la competitividad, la movilidad personal o familiar, para una población que tiene otros valores y que se percibe como inferior y en situación deteriorada en lo referente al empleo, la producción, la comercialización;
- vii. el aumento de la importancia de la figura femenina (sea por la migración temprana de las mujeres hacia la ciudad, sea por hacerse cargo de la explotación familiar durante las migraciones temporales de los varones) y la persistencia de las pautas que la ubican en una posición subordinada.

Todos los aspectos hasta aquí considerados se manifiestan, de una u otra forma, en las distintas dimensiones de la cultura. Afectan, de alguna manera, los valores, las normas, el lenguaje, los elementos materiales de la cultura y las formas de relación.

Las distintas acciones educativas que tienen lugar en los procesos de socialización no pueden dejar de haber sido afectadas. Normalmente, el agente social que asume el papel de socializador, pertenece a una generación anterior a la del socializando, pero dados los cambios registrados en la sociedad rural, muchas formas de socialización deben haber tenido lugar entre miembros de generaciones similares (relaciones con el contratista o enganchador, con el vecino que ha migrado estacionalmente, con el compañero de faenas que ha trabajado en las agroindustrias, etc.).

Lo que importa destacar es que, en el caso de las acciones educativas que se registran en el proceso de socialización entre dos generaciones, el mismo socializador está viviendo un proceso de resocialización relativamente intenso y es probable que, en sus actividades de socialización a la generación más joven, tenga una serie de dudas. Quizás esas dudas no alcancen a cuestionar

el derecho mismo de ser transmisor, pero muy probablemente estén incidiendo en la decisión acerca de lo que debe ser transmitido y cuál es el contenido de lo que se transmite. Estas incertidumbres no provienen sólo de la situación propia del socializador, sino también de la imprevisibilidad de las posiciones de los sistemas sociales para las cuales se está socializando a la generación joven.

En este escenario, bosquejado a grandes trazos, de cambios estructurales, de modificación de los ámbitos y la formas de relación, de transformaciones culturales, se inserta el sistema educativo formal, cuyo rendimiento cuantitativo en las áreas rurales se ha expuesto al comenzar esta parte.

Se ha propuesto que el rendimiento del sistema educativo formal varía a lo largo de un 'continuum' que va desde los grupos de residencia urbana, origen social medio o alto y acceso a los mejores planteles, que obtendrían los mejores rendimientos, hasta los grupos de residencia rural, de origen social bajo y con acceso a planteles educativos deteriorados, que obtienen bajos rendimientos 5/. Esa asociación entre los distintos puntos del continuum y el rendimiento del sistema educativo formal adquiere otra dimensión cuando se tiene en cuenta que las zonas de residencia son ámbitos de una misma sociedad nacional, de un mismo Estado-Nación y están compleja y necesariamente interconectadas; que los distintos orígenes sociales sólo pueden ser comprendidos adecuadamente dentro del sistema de clases de una sociedad nacional que, especialmente en el caso de la sociedad rural, debe considerar la situación de la población indígena; que los distintos niveles de calidad del sistema educativo formal sólo pueden captarse si se relacionan con la atención de las necesidades educativas de la población y los circuitos de satisfacción de las necesidades en que se insertan los distintos grupos sociales.

La paradoja del sistema educativo formal en las áreas rurales no consiste en sus bajos rendimientos sino en que, a pesar de ellos y de las frustraciones correspondientes de la población, sigue siendo objeto de una alta demanda, manifestada en las altas tasas de incremento de la matrícula y en su creciente cobertura.

Por lo tanto, corresponde considerar cuáles son las características de los circuitos de satisfacción de las necesidades educativas de la población rural que producen los bajos rendimientos que obtiene el sistema educativo formal. No se trata de reiterar los aspectos generales de este sistema ya señalados en capítulos precedentes, sino de considerar cómo se manifiestan en las zonas rurales los distintos elementos que componen los circuitos aludidos.

C. Características de la oferta educativa en las zonas rurales

La totalidad de los recursos educativos de un país (financieros, docentes, materiales didácticos, locales escolares, etc.), se distribuyen entre los distintos sectores sociales y entre las diferentes zonas de residencia

de acuerdo con reglas que se establecen como resultado de las pugnas políticas y esa distribución se administra cotidianamente. Se configuran así distintos circuitos mediante los cuales se atienden las demandas de la población y que incluyen una variedad de instituciones y agentes cuyas prácticas se articulan mediante mecanismos políticos, administrativos, técnicos y organizativos.

En el circuito de satisfacción de las necesidades de educación formal de la población de las zonas rurales, es necesario considerar las características que adquiere en dichas zonas la organización a la cual, en la división social del trabajo, le corresponde la tarea de atender a esas necesidades. La escuela en el medio rural es la expresión física, organizativa, técnica y administrativa terminal del sistema educativo formal; por ello hay que considerar sus características, no sólo para establecer sus condicionamientos, sino también para comprender sus efectos sobre las prácticas pedagógicas específicas, el rendimiento cuantitativo y cualitativo y sus impactos educativos difusos.

Como punto terminal del sistema educativo formal, la escuela expresa, en las áreas rurales, ciertas características generales de dicho sistema. El modelo básico es centralizado y burocrático, lo que se agrava aún más por el hecho de que el sistema educativo forma parte de un aparato estatal concentrado en las capitales y en los grandes centros urbanos, en los que se adoptan las decisiones políticas y se asignan los recursos educativos, fenómenos ambos que tienden a estar sesgados por una visión urbana de los problemas y por las presiones de la población ciudadana. Los sectores sociales perdidosos en la pugna por la asignación de los recursos (y entre ellos se cuenta la población rural), enfrentarán una situación deteriorada.

La centralización y uniformidad del sistema educativo formal conduce a una educación dirigida a un hombre abstracto, ya que el modelo es el del hombre-ciudadano, urbano. De ahí la implantación de un currículum de vigencia nacional y de procedimientos normados para todo el país. Aquellos sectores sociales cuya inserción social es adecuada a los rasgos generales de ese modelo, no enfrentan dificultades especiales. Los otros, y entre ellos se cuentan los sectores rurales, tienen que ver cómo pueden adecuarse a una educación que no ha sido concebida para ellos.

El sistema educativo formal es un sistema abierto tanto desde el punto de vista de sus insumos, como desde el punto de vista de sus productos directos e indirectos. En tal sentido, su presencia en las áreas rurales, las actividades que en él se originan y las que tienen lugar en su seno, no se realizan en un vacío en el que no existen otras acciones socializadoras, sino que éstas existen y con ellas puede establecer relaciones contradictorias, complementarias o simplemente paralelas. Además, salvo los niños con que trabajar y que constituyen su materia prima, el resto de los insumos (reclutamiento de docentes, materiales didácticos, recursos financieros, etc.), son de origen urbano. Por otro lado, para una parte considerable de su producto directo (agentes sociales que han adquirido ciertos aprendizajes), existe una alta probabilidad de tener destino urbano. Por último, en lo que se refiere a sus productos indirectos (la parte de la selección social que procesa, la difusión de cierto estilo cultural y de cierto modelo organizativo), se constituyen en la presencia de lo urbano en las áreas rurales, con todo lo que ello significa para la población residente. Así, la presencia y el

desarrollo del sistema educativo formal en las zonas rurales ha tenido las mismas connotaciones ambivalentes de todo proceso de burocratización: por un lado, modernizantes, en cuanto presencia de personas, elementos materiales y maneras de ser urbanas; por otro lado, conservadoras, en cuanto reafirmación de las distancias sociales y culturales existentes.

La centralización y uniformidad del sistema educativo formal tienen sus repercusiones sobre los objetivos educativos. Se ha constatado que el objetivo de una educación universal, gratuita y pública es la homogeneización de la población y que, al definir esos objetivos, se trazan los rasgos más generales de un modelo de hombre y de ciudadano. Pero ese objetivo homogeneizante se encuentra con el desafío de la heterogeneidad estructural (incluyendo a la cultura entre las dimensiones de la estructura) que, en mayor o menor grado, se da en todos los países de la región y, en particular, entre sus zonas urbanas y rurales.

Esta oposición entre objetivos homogeneizantes y situaciones heterogéneas, sólo puede comprenderse en su cabal significado cuando se recuerda que la escuela, como institución, sólo puede realizar su función propia mientras se mantiene un mínimo de adecuación entre el mensaje pedagógico y la aptitud de los receptores para descifrarlo y que un sistema de educación que se funda en una pedagogía de tipo tradicional sólo puede realizar su función mientras se dirige a estudiantes dotados del capital lingüístico y cultural que este mismo sistema presupone y consagra, sin que eso nunca sea expresamente exigido, ni metódicamente transmitido. El rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en las zonas rurales de América Latina pareciera indicar que la estructura, la organización y los métodos de dicho sistema no son adecuados para esas zonas y que eso no se debería a una crisis generalizada de la educación sino a que el sistema educativo formal en el medio rural estaría enfrentando una situación crítica: la de incorporar a un público que hasta ahora no era tomado en consideración por dicho sistema, dado su modo concreto y específico de operar. No se trata de que ese público no existiera antes, ni de que hubiera sido explícitamente excluido. Se trata de un público que fue negado de hecho, en la medida en que no eran reconocidas sus características particulares y en que la organización (sus estructuras, métodos y prácticas) le ofrecía un servicio adecuado para otro tipo de público.

Se hace así presente una especie de dilema entre una enseñanza básica común y universal versus una escuela diferenciada. Una enseñanza básica común y universal puede constituir un factor integrador de gran valor social en el ámbito local, regional y nacional pero, al no adecuarse a las condiciones de los distintos grupos rurales, puede ser una de las causas de la ineficiencia del sistema educativo formal para esos grupos. Por otro lado, una escuela diferenciada, que atiende a las condiciones de vida de los grupos a los que se dirige, puede contribuir a elevar el rendimiento del sistema escolar en relación con esos grupos, pero también puede ocurrir que el resultado no esperado de la diferenciación fuera la institucionalización de las desigualdades sociales. La única solución posible para el dilema parecería consistir en una enseñanza diferenciada en sus orígenes y en su proceso pedagógico, pero con la finalidad de un producto homogéneo.

Cualquiera sea la solución que se encuentre a la tensión entre enseñanza básica común y universal versus escuela diferenciada, el eje central de las relaciones del sistema educativo formal con el exterior está constituido por la actividad específica que le corresponde: la reproducción generacional de los agentes sociales. El sistema educativo formal se integra, así, en un proceso de diferenciación social y de división social y técnica del trabajo, que se manifiesta en las zonas rurales con características propias. Con frecuencia, en dichas zonas, la escuela es la única institución estatal que está presente de modo continuo. Cabe preguntarse cómo y en qué medida el sistema educativo formal y las unidades familiares rurales articula la división social y técnica del trabajo de socializar a los niños, de satisfacer su necesidad educativa.

El centralismo, burocratismo y homogeneidad de funcionamiento del sistema educativo formal y su repercusión en las áreas rurales (que en un párrafo precedente fue planteada como una situación crítica), es una primera indicación de que en las áreas rurales, la división técnica y social del trabajo entre las unidades familiares y el sistema educativo formal, se articula más por yuxtaposición que por cooperación o complementariedad. A ello cabe agregar la forma en que operan en dichas áreas dos mecanismos para lograr la universalización de la enseñanza básica y que en general han sido incorporados a las Constituciones de los países: la obligatoriedad y la gratuidad. En lo que respecta a la obligatoriedad, ésta adquiere características particulares ante otras obligaciones que, de hecho, tienen los niños campesinos y ante la dificultad para sancionar el incumplimiento de la norma. En lo que hace a la gratuidad, ésta también adquiere otro carácter cuando la asistencia a la escuela significa restar el aporte que hacen los niños a la economía familiar.

Por otro lado, si la escuela es, muchas veces, la única presencia estatal en las áreas rurales, casi siempre es la única posibilidad de adquirir educación formal que tienen los residentes en esas áreas, a menos que las unidades familiares tengan alguna posibilidad de enviar a sus hijos a centros urbanos próximo o alejados, ya sea contando con sus propios recursos o recurriendo a parientes. Esta ausencia de alternativas en las posibilidades educativas de la población incide en la vulnerabilidad de su situación (o esta educación o nada) y, además, le impone esa manera de satisfacer sus necesidades educativas (o esta escuela o nada).

Si bien la información de que se dispone es dispersa, la consideración de algunas de las dimensiones más directamente vinculadas a la acción pedagógica de la escuela en el medio rural, pone de manifiesto lo que le ha correspondido a dichas áreas en la asignación de recursos que resulta de la pugna política nacional y alude a ciertos aspectos técnicos de las condiciones en que se atienden las necesidades educativas en las zonas rurales:

i. En lo que respecta a los planteles o establecimientos educacionales formales en el área rural, si bien suelen ser un porcentaje elevado del total nacional de planteles, entre ellos predominan los incompletos o unitarios, por lo que trabaja en ellos un porcentaje muy bajo del total nacional de docentes. Así, en Venezuela, en el año escolar 1978-1979, los planteles o establecimientos

educacionales formales en el área rural eran el 66% del total de planteles, pero en ellos trabajaban sólo el 21,2% de los docentes, ya que el 55% de los planteles ubicados en áreas rurales, albergaban escuelas unitarias (cuadro 63 Informes finales/1, pág. 35). Por su parte en Honduras, el predominio de los planteles escolares en las áreas rurales era abrumador, alcanzando el 89% del total de planteles, pero la dotación promedio de docentes era de 1,8 por plantel (cuadros 62 y 64 Informes finales/1, págs. 34 y 36).

En lo que hace a las escuelas incompletas, la información disponible para trece países de la región, alrededor de 1970, muestra que su proporción era superior al 80% en Colombia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela; oscilaba entre el 40 y el 79% en Barbados, Ecuador y Perú,

Cuadro VI.8. América Latina y el Caribe: Escuelas incompletas por zonas urbana y rural, para trece países (porcentajes)

País	Año	Escuelas incompletas		
		Total	Urbanas	Rurales
Argentina	1970	14,7	5,9	20,3
Barbados	1970	58,5	70,0	48,4
Colombia	1968	71,3	31,7	92,5
Cuba	1971	0,0	0,0	0,0
Ecuador	1971	46,3	11,6	56,5
Guatemala	1969	75,2	21,6	90,8
Guyana	1970	0,0	0,0	0,0
Haití	1970	0,9	1,4	0,0
Panamá	1970	31,2	1,0	33,1
Paraguay	1968	65,4	12,7	80,4
Perú	1968	50,8	29,4	60,8
República Dominicana	1970	78,9	21,8	87,4
Venezuela	1970	63,2	18,9	87,2

Fuente: cuadro 65 Informes finales/1, pág. 66,

y era inferior al 40% en Argentina y Panamá. En todos los casos, el porcentaje de escuelas incompletas en las áreas rurales era varias veces superior al de las áreas urbanas (cuadro VI.8). En el área rural del Brasil, en 1972, el porcentaje de escuelas con una sola sala de clases era del 89,79% (cuadro 67 Informes finales/1, pág. 37). Con este tipo de información no se puede concluir nada acerca del destino ulterior del alumnado en términos educativos u ocupacionales, pero sí se puede afirmar que se trata de escuelas de plurigrado, y que los alumnos no terminan en ellas el ciclo básico. Se sostiene que algunos alumnos que han aprobado el último curso que se dicta en escuelas incompletas,

vuelven a inscribirse en dicho curso a fin de mantenerse en contacto con el mundo escolar.

Se ha sostenido que las escuelas rurales están sometidas a un mantenimiento insuficiente, por lo que presentan un aspecto deplorable. Aunque esa afirmación pudiera no ser aplicable a todas las zonas rurales de todos los países de la región, parece ser válido que gran parte de las escuelas requerirían reparaciones mayores para funcionar normalmente, que no poseen más que pequeños equipos de talleres y que cuentan con materiales didácticos inadecuados. Se sugiere que, de tal forma, la escuela pierde 'atractividad' y que se disminuye la capacidad didáctica de los profesores.

ii. Dadas las características generales del sistema educativo formal, los currícula son de carácter universalizante, académicos y extensos, con poca adaptación a las condiciones locales. Sus contenidos se conciben a partir de situaciones no rurales y sin consulta a los docentes o a la población de éstas áreas. Esta falta de flexibilidad y agilidad para responder a las condiciones de vida de la población y la persistencia de prácticas educativas tradicionales, redundan en que la escuela en el medio rural no sea sino un traslado del esquema urbano, disminuído y deformado.

iii. En cuanto al contenido de los programas, se afirma que ellos pueden ser objeto de las mayores críticas y juicios adversos ya que son formulados de manera tan minuciosa que no dejan libertad a los docentes por lo que algunos de éstos no les dan cumplimiento, mientras que otros sólo se preocupan de hacerlo formalmente.

iv. Las actividades escolares se realizan dentro del marco de calendarios y horarios que, según se ha observado, no tienen en cuenta las características de la vida local, el clima y los períodos de zafra u otros trabajos del ciclo agrícola. La disposición centralizada acerca de los calendarios y horarios en los que corresponde dar cumplimiento a los currícula, se refleja en las zonas rurales de manera que dicho cumplimiento resulta imposible. Si se suman las inasistencias de los alumnos, las inasistencias de los docentes, el efecto de los horarios establecidos centralmente en situaciones de escuelas con plurigrado o con un solo maestro, todo redundando en la disposición de menos horas efectivas de clase, en menor exposición escolar. Si las horas de clase estimadas para el desarrollo de un curriculum único en las escuelas fiscales son alrededor de setecientas, ellas pueden llegar a ser cumplidas en las zonas urbanas. Pero es difícil que se logre en las zonas rurales, con la consiguiente incidencia en el aprendizaje y, a partir de esto, en la repetición, en otros aspectos del rendimiento y, en general, en la forma en que se atienden las necesidades de educación formal de la población rural.

A manera de síntesis, podría concluirse que la atención de las necesidades de educación formal de la población de las zonas rurales se produce por una organización que, debido a una serie de condicionamientos, tiene una

estructura organizativa, técnica y administrativa que parece ser insatisfactoria juzgada desde distintos puntos de vista. Esto no debe ocultar el hecho de que dicha estructura no es producto de la casualidad sino que es el resultado posible y necesario del modo de operar de la sociedad nacional a la que pertenece. Por otro lado, esa estructura condiciona las prácticas pedagógicas que se realizan en su interior y tiene, además, efectos educativos difusos sobre sus miembros, así como en la población a la que se dirige. Ambos (miembros y población), ya han hecho el aprendizaje acerca de las maneras de comportarse en esa estructura y con ella y han generado, también, distintas actitudes.

Básicamente, el sistema educativo formal en las áreas rurales es una expansión a esas áreas del modelo urbano. Para algunos, los resultados de la operación de esa estructura, demuestran que ella no es adecuada y proponen su cambio por otra diametralmente opuesta. Para otros, esos resultados sólo demuestran que lo que existe en las áreas rurales, a veces ni siquiera merece el nombre de escuela y que, por lo tanto, se trataría de instalar en ellas servicios que merecieran ese nombre. Por otra parte, la población de los asentamientos rurales que constituye el público de la escuela, parece tener dificultades para expresar sus propios modelos alternativos (si es que los tienen) de organización escolar y, dadas las desigualdades sociales existentes, pareciera que en cualquier propuesta de modificar la situación actual habría que partir, necesariamente, de un alto nivel de intervención por parte del Estado.

Esto conduce a considerar la inercia y cambio del sistema educativo formal en las áreas rurales y las posibilidades que se abren a las acciones de distintas categorías de agentes. En primer lugar, cabe notar que las situaciones son muy distintas cuando lo que se propone son cambios en el sistema educativo formal, que cuando ellos se insertan en cambios más amplios de la organización social en relación con algún proyecto nacional. Aun en este caso, algunas experiencias de reformas llevadas a cabo en la región parecen confirmar, en este terreno, aquella regla general referida a las burocracias: éstas no son entidades políticamente neutras y distan mucho de ser simples herramientas maleables con las que una minoría puede hacer lo que se le plazca.

En segundo término, si se considera la situación interna de los propios sistemas educativos formales, es sabido que mientras más antigua sea una organización y más fuertes las tradiciones que ha desarrollado, más establecidos tienden a ser sus moldes y procedimientos. En este sentido, y en lo que se refiere a las zonas rurales, los sistemas educativos formales de la región pueden ser clasificados sobre la base de dos grandes tendencias: a) Hay sistemas relativamente antiguos, dirigidos a un público predominantemente homogéneo que, mientras atendieron a ese público obtuvieron un alto grado de rendimiento, pero luego parecen haber llegado a un punto de saturación, para enfrentar el cual tropiezan con el obstáculo de la tradición pero, al mismo tiempo, cuentan con el capital de conocimientos suficientes para encarar sólidamente distintas alternativas (este sería el caso de Uruguay y Argentina). b) En los sistemas educativos más recientes y en rápida expansión parecen registrarse dos tendencias, que a veces coexisten en un mismo país. Por un lado,

una adhesión ritual a los moldes y procedimientos pedagógicos y administrativos, lo que conduce a la aplicación de principios establecidos que probablemente redundan en desconexión con el medio y en algún grado mayor de rendimiento cuantitativo. Por otro lado, un rechazo a esos moldes y procedimientos, lo que conduce a la innovación cotidiana en búsqueda de aumentar la conexión con el medio para mejorar el rendimiento, pero que probablemente redundan en lo que se ha llamado la 'anomia pedagógica' 6/.

En tercer término, si se consideran las innovaciones que podrían resultar de la participación de la población que demanda educación formal, cabe recordar la escasa capacidad de presión que tiene la población rural y, en especial, sus clases bajas, sobre el sistema político nacional, de lo que el sistema educativo formal no es una excepción. Salvo las iniciativas de los propios maestros, casi no se originan en la organización otras disposiciones que les reclamen o alienten otro tipo de participación, más allá de las reuniones de padres. En consecuencia, éstos se encuentran ante una pequeña instalación, con uno o dos maestros, que presta un servicio consistente en la provisión de un bien del que están desposeídos. Por lo tanto, salvo casos excepcionales, pueden llegar a colaborar con la escuela en aspectos económicos (lo que puede significar un enorme esfuerzo, dadas sus condiciones de vida) y pueden enjuiciar según sus propios criterios las actividades y actitudes de los docentes, pero se sienten inhibidos para hacer propuestas de tipo pedagógico u organizativo. En todo caso, la posibilidad de participar en el funcionamiento de la escuela en el medio rural y de controlar ese funcionamiento y a los docentes que trabajan en ella, sólo significa ejercer un control sobre la parte terminal de la organización lo que, en caso de no existir un proyecto educativo nacional de delegar el control a las comunidades o un adecuado flujo ascendente y descendente de comunicación y de asistencia técnica, puede redundar en un mejoramiento del servicio educativo local, pero también puede llevar a serios conflictos en el mismo ámbito.

En la región hay consenso acerca de que el desarrollo de núcleos educativos en las zonas rurales, dotaría al sistema educativo formal de una estructura que le permitiría atender de manera más adecuada a las necesidades educativas de la población, y que son más convenientes que las concentraciones rurales, ya que éstas resultan administrativamente complicadas. Si bien existen pocas investigaciones que permitan discernir las condiciones que podrían asegurar el éxito en el proceso de nuclearización y en el funcionamiento de los núcleos (dimensión óptima, número de escuelas seccionales o satélites que pueden ser debidamente atendidas por una escuela central, distancias máximas a las que pueden ubicarse las escuelas satélites, integración y coordinación de actividades, etc.), algunas experiencias llevadas a cabo en la región permiten sugerir que: a) el desarrollo de los núcleos debe realizarse como actividad conjunta de la población y de los ministerios de educación y no como exclusiva responsabilidad de éstos; b) la conveniencia de pensar el proceso de nuclearización por etapas comenzando, por ejemplo, por el desarrollo de actividades nucleadas por parte de los docentes para enfrentar problemas pedagógicos específicos (lecto-escritura, lenguaje, etc.), proceder a su diagnóstico y a buscar soluciones y, a medida que se van buscando esas soluciones (aprestamiento escolar por estimulación precoz hecha por los padres, alimentación, situación familiar, etc.) proceder a la ampliación de las actividades del núcleo; c) la importancia de tomar como

base la distribución y organización de la población para organizar los núcleos y, en los casos en que haya un asentamiento o comunidad que actúe como matriz y comunidades seccionales o asentamiento menores satélites, es conveniente ubicar la escuela central en la comunidad matriz.

También algunas experiencias que se han llevado a cabo en la región indican que el establecimiento del sistema de nuclearización a nivel nacional puede enfrentar problemas de distinto tipo: la determinación de competencias jurisdiccionales en relación con el sistema educativo central; la delimitación del ámbito geográfico correspondiente a cada escuela central; la designación de los docentes de los núcleos y su adjudicación a las escuelas centrales o a las seccionales; la falta de coordinación entre los diversos ámbitos administrativos; las resistencias al cambio que se producen en una burocracia no renovada; la descentralización y traslado de poder que implica una nuclearización efectiva y la constitución de grupos autónomos en las zonas y regiones; las condiciones educativas de las propias comunidades; etc. 7/.

La potencialidad de la nuclearización educativa se manifiesta plenamente cuando se tiene en cuenta que ella: a) es una base adecuada para la búsqueda de soluciones educativas que, partiendo de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones rurales, apunten a lograr la homogeneidad y la integración como resultado de la acción del sistema educativo formal; b) está en mejores condiciones para relacionar la educación al mundo del trabajo y a los procesos de cambio; c) tiene mejores posibilidades para desarrollar un currículum basado en el medio; d) puede reorganizar sus recursos de tal manera que le sea posible atender no sólo a los niños en edad escolar, sino también a otros grupos motivados por su propia educación.

Por último, cabe consignar que, ante los problemas que plantea la organización del sistema educativo formal y su rendimiento cuantitativo en las áreas rurales, se han realizado en la región una gran variedad de experiencias. Algunas han sido iniciadas desde la base del sistema o fuera de él (por los maestros, las comunidades, por diversas instituciones). Otras, iniciadas por el sistema educativo formal y hacia aspectos parciales. Otras, por último, insertas en el marco de reformas sociales de mayor amplitud. Todas estas experiencias producen la convicción de que es mucho lo que puede hacerse y lo que se conoce sobre qué hacer en caso de que existiera la voluntad política firme y duradera de enfrentar el problema.

No es ése el caso de la población rural dispersa, para cuya atención el sistema educativo formal es difícilmente adaptable. Para esa población, la nuclearización es inadecuada y se hace necesario discernir formas específicas de acción como, por ejemplo, la utilización de personal no docente, con una capacitación intensiva.

D. Los recursos humanos

Así como la escuela en el medio rural es el punto terminal de la estructura organizativa del sistema educativo formal, los docentes que ejercen en el medio rural ocupan las posiciones terminales de esa estructura, como agentes sociales explícitamente designados por una institución a la que, en la división técnica y social del trabajo, le corresponde directa o indirectamente, exclusiva o parcialmente, producir aprendizajes vinculados con la reproducción generacional de otros agentes sociales. Por cierto, los recursos humanos disponibles y utilizados por el sistema educativo formal no se reducen a los docentes profesionales, pero ellos constituyen la gran masa de trabajadores de la educación y les corresponde el porcentaje mayor del gasto presupuestario en personal.

El rol de docente recibe su definición formal del sistema educativo en que está incluida dicha posición y las variaciones en esa definición están estrechamente ligadas a la dinámica del propio sistema educativo. Debe tenerse presente que el rol del docente es el que corresponde al del trabajador directo en los espacios sociales en que se articulan, se ponen en contacto directo, la demanda y la oferta educativa.

En la relación entre el sistema educativo formal y la definición también formal del rol docente hay dos aspectos que merecen subrayarse. En primer término, que la definición formal de un rol específico para los docentes rurales está dificultada en la mayoría de los países de la región por la definición de educación básica común que se utiliza. Hacia fines de la década de los años sesenta, se empezó a abandonar la formación de maestros especializados para el área rural. Ello podía justificarse en países donde la homogeneidad cultural entre lo urbano y lo rural era relativamente alta, pero es difícil de justificar en países con alta heterogeneidad cultural. Se sostiene que a esta formación homogénea y uniforme del docente pueden adjudicarse muchas de las fallas que se detectan hoy en día en la educación en las áreas rurales. En segundo término, que la definición formal del rol se vincula estrechamente con la orientación política del sistema educativo y con la concepción vigente de la educación y, según como sean ambas, variarán los objetivos, los currícula, las normas administrativas, pedagógicas y didácticas y, por lo tanto, las características que definan, formalmente, la posición de docente.

El mercado de trabajo de los docentes que ejercen en las áreas rurales está constituido mayoritariamente por el Estado. Si para el total del país, el porcentaje de docentes que depende del Estado oscila entre el 76% y el 96%, dado el carácter preponderantemente estatal de la educación formal en las áreas rurales, esos porcentajes deben ser más elevados en esas áreas.

Entre 1957 y 1978, la dotación de personal docente en toda América Latina creció en un 354,6%, siendo el crecimiento de la dotación urbana 1,57 veces mayor que la rural. Mientras la dotación de personal docente para las zonas urbanas muestra tendencias crecientes, en las zonas rurales exhibe grandes discontinuidades, en especial entre 1965 y 1970, cuando creció sólo en un 4,4%, y entre 1975 y 1978, período en el que disminuyó (cuadro VI.9).

Cuadro VI.9. América Latina y el Caribe: Personal docente de la enseñanza primaria, según zonas urbana y rural, 1957-1978

(en miles)

Años	Total			Urbana			Rural		
	Núme- ro	Por- cen- taje	Creci- miento porcen- tual	Núme- ro	Por- cen- taje	Creci- miento porcen- tual	Numé- ro	Por- cen- taje	Creci- miento porcen- tual
1957	635	100	-	394	62	-	241	38	-
1960	764	100	20,3	474	62	20,3	290	38	20,3
1965	1 052	100	37,7	642	61	35,4	410	39	41,4
1970	1 339	100	27,3	911	68	41,9	428	32	4,4
1975 a/	2 036	100	52,1	1 384	68	51,9	652	32	52,3
1978 a/	2 252	100	10,6	1 621	72	17,1	631	28	-3,3
Creci- miento porcen- tual (1957- 1978)			354,6			411,4			261,0

Fuente: Cuadro 58. Informes Finales/1, pág. 33.

En diecinueve países de la región, en un período de alrededor de quince años, la distribución de docentes entre las zonas rurales y urbanas ha tenido distintos comportamientos. En algunos países, esa distribución se ha mantenido, con algunas pequeñas variaciones en más o en menos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En otros, en cambio, dicha distribución se ha modificado claramente en dos direcciones: a) disminución del porcentaje de docentes rurales (Venezuela, -7%; Nicaragua, -13%; Brasil -16%; Costa Rica -19%; b) aumento del porcentaje de docentes rurales (Guatemala, 7%; Honduras 9%; Paraguay, 12%; Cuba 18%). Esas tendencias quedan confirmadas con las tasas de crecimiento anual del personal docente (cuadro VI.10). No deja de llamar la atención el mantenimiento o la disminución del porcentaje de docentes que ejercen en las áreas rurales, en países que tienen serios problemas educativos en esas áreas. En todo caso, el empleo docente ha registrado tasas de crecimiento muy superiores a las tasas de crecimiento del empleo total y, especialmente, del empleo rural en la región. Esto significa que el sistema educativo formal estatal ha sido una de las fuentes de empleo que se han abierto a los sectores de las clases medias urbanas.

Cuadro VI.10. América Latina y el Caribe: Tasas de crecimiento anual del personal docente de la enseñanza primaria según zonas urbana y rural, para dieciseis países de la región

País	Período	Total	Zonas	
			Urbana	Rural
Honduras	1957-1975	6,0	4,9	7,1
Perú	1961-1964	7,6	6,8	8,2
Brasil	1957-1977	8,2	9,5	5,6
Colombia	1957-1977	6,7	6,8	6,4
Ecuador	1957-1975	5,7	5,4	6,0
El Salvador	1957-1972	4,0	3,4	5,4
México	1957-1971	5,4	5,5	5,3
Panamá	1957-1975	5,0	5,4	5,0
Guatemala	1957-1972	3,8	3,6	5,0
Venezuela	1959-1977	7,3	7,9	5,2
Costa Rica	1959-1975	5,4	9,9	4,2
Bolivia	1960-1976	5,4	5,4	5,4
Paraguay	1965-1977	4,5	1,6	2,8
Uruguay	1957-1964	3,3	3,1	4,0
República Dominicana	1961-1975	2,4	1,8	2,7
Haití	1957-1971	1,3	1,2	1,3
Nicaragua	1958-1973	3,4	4,0	2,1

Fuente: Cuadro 60. Informes finales/1, pág. 34.

Dada la situación predominante en las áreas rurales de escuelas incompletas y de plurigrado no es de extrañar que la dotación promedio de docentes por planteles, sea baja e inferior a la de las áreas urbanas (2,3 para Venezuela; 1,8 para Honduras, 2,3 para Haití) (cuadros 62, 63 y 64 Informes finales/1, págs. 34, 35 y 36.).

Según una hipótesis, el ingreso de los docentes al sistema educativo formal se produciría en áreas marginales urbanas o rurales. Esta hipótesis resulta apoyada por alguna información según la cual podrían registrarse tendencias diferentes en un mismo país. Así, en Paraguay, mientras los docentes de las categorías superiores se distribuyen más igualitariamente entre las zonas urbanas y rurales, los docentes de las categorías inferiores tienden a ser relativamente más en las zonas rurales (cuadro 69, Informes

finales/1, pág. 38). En éstas, el ingreso parece producirse inmediatamente después de la graduación o al año siguiente 8/ y se ha hecho notar que, en algunos casos, las designaciones tienden a producirse por riguroso orden de recomendaciones o influencias, o de lo contrario el docente debe aceptar ir a cualquier parte a la que se lo destine. En algunos países, los maestros tienen obligación legal de iniciarse en áreas rurales, lo que podría indicar que si no fuera por este reclutamiento forzoso, no estarían dispuestos a trabajar en esas áreas. Estos hechos no pueden dejar de reflejarse en su desempeño posterior ya que manifiestan un rechazo inicial al lugar de trabajo.

La información presentada, si bien dispersa, apoyaría la hipótesis según la cual, tal como se produce la inserción del docente, se estaría dando una situación en la que las áreas rurales disponen de docentes con menos experiencia, mientras que las áreas urbanas tienen mejores maestros, con lo que, en aquellas áreas, se estaría prescindiendo de la calidad del producto 9/. Al mismo tiempo, podría encontrarse en estos hechos una nueva fuente de incongruencia entre las necesidades educativas de las áreas rurales y los propósitos declarados de mejorar su atención.

Dado que los docentes rurales tienen las más variadas características personales y diversos niveles profesionales, es prudente renunciar a todo intento de establecer un prototipo de ellos. Sin embargo, eso no es óbice para intentar establecer cuáles son las características que, tendencialmente, tienden a predominar. El 81,4% de los docentes de la región son mujeres, característica que también parece darse en las zonas rurales. La edad pareciera oscilar entre los 18 y los 30 años. Se ha sugerido que los docentes más jóvenes son más receptivos a los cambios y están más dispuestos a introducir innovaciones. Pero esta asociación entre edad y tendencias innovadoras ha sido objeto de otra interpretación, ya que se ha señalado que, mientras los docentes de más edad tienden a aplicar la pauta pedagógica tradicional, los docentes más jóvenes tienden a utilizar distintos recursos pedagógicos, con lo que terminan recurriendo a lo que ellos denominan 'método propio', que suele estar bastante próximo a la ya mencionada 'pauta pedagógica anómica'. Si es cierto que el ingreso a la carrera docente se produce preponderantemente en puestos ubicados en las áreas rurales, la inexperiencia y las pautas anómicas antes mencionadas pueden estar incidiendo fuertemente en las prácticas pedagógicas específicas y en los rendimientos del sistema educativo formal. Por otro lado, el predominio de mujeres jóvenes entre los docentes de las áreas rurales, sumado a la posesión de un saber superior y autorizado que la población rural tiende a adjudicar a los docentes, pueden resultar hechos contradictorios con pautas culturales locales según las que la sabiduría y la autoridad se adjudica a hombres ancianos. Habría aquí, en consecuencia, otra fuente de distanciamiento entre la cultura escolar y la cultura local.

Los docentes rurales parecen provenir de estratos medios en ascenso, de capas intermedias y bajas de las clases medias y de los sectores más pauperizados de la pequeña burguesía. Sus padres se ubican entre los pequeños y medianos propietarios urbanos y rurales, los empleados medios y bajos de las empresas públicas y privadas y en la franja tradicional de los trabajadores independientes. En estas asociaciones entre el origen de clase y la profesión docente, pueden estar interfiriendo el grado de desarrollo del país y las

finales/1, pág. 38). En éstas, el ingreso parece producirse inmediatamente después de la graduación o al año siguiente 8/ y se ha hecho notar que, en algunos casos, las designaciones tienden a producirse por riguroso orden de recomendaciones o influencias, o de lo contrario el docente debe aceptar ir a cualquier parte a la que se lo destine. En algunos países, los maestros tienen obligación legal de iniciarse en áreas rurales, lo que podría indicar que si no fuera por este reclutamiento forzoso, no estarían dispuestos a trabajar en esas áreas. Estos hechos no pueden dejar de reflejarse en su desempeño posterior ya que manifiestan un rechazo inicial al lugar de trabajo.

La información presentada, si bien dispersa, apoyaría la hipótesis según la cual, tal como se produce la inserción del docente, se estaría dando una situación en la que las áreas rurales disponen de docentes con menos experiencia, mientras que las áreas urbanas tienen mejores maestros, con lo que, en aquellas áreas, se estaría prescindiendo de la calidad del producto 9/. Al mismo tiempo, podría encontrarse en estos hechos una nueva fuente de incongruencia entre las necesidades educativas de las áreas rurales y los propósitos declarados de mejorar su atención.

Dado que los docentes rurales tienen las más variadas características personales y diversos niveles profesionales, es prudente renunciar a todo intento de establecer un prototipo de ellos. Sin embargo, eso no es óbice para intentar establecer cuáles son las características que, tendencialmente, tienden a predominar. El 81,4% de los docentes de la región son mujeres, característica que también parece darse en las zonas rurales. La edad pareciera oscilar entre los 18 y los 30 años. Se ha sugerido que los docentes más jóvenes son más receptivos a los cambios y están más dispuestos a introducir innovaciones. Pero esta asociación entre edad y tendencias innovadoras ha sido objeto de otra interpretación, ya que se ha señalado que, mientras los docentes de más edad tienden a aplicar la pauta pedagógica tradicional, los docentes más jóvenes tienden a utilizar distintos recursos pedagógicos, con lo que terminan recurriendo a lo que ellos denominan 'método propio', que suele estar bastante próximo a la ya mencionada 'pauta pedagógica anómica'. Si es cierto que el ingreso a la carrera docente se produce preponderantemente en puestos ubicados en las áreas rurales, la inexperiencia y las pautas anómicas antes mencionadas pueden estar incidiendo fuertemente en las prácticas pedagógicas específicas y en los rendimientos del sistema educativo formal. Por otro lado, el predominio de mujeres jóvenes entre los docentes de las áreas rurales, sumado a la posesión de un saber superior y autorizado que la población rural tiende a adjudicar a los docentes, pueden resultar hechos contradictorios con pautas culturales locales según las que la sabiduría y la autoridad se adjudica a hombres ancianos. Habría aquí, en consecuencia, otra fuente de distanciamiento entre la cultura escolar y la cultura local.

Los docentes rurales parecen provenir de estratos medios en ascenso, de capas intermedias y bajas de las clases medias y de los sectores más pauperizados de la pequeña burguesía. Sus padres se ubican entre los pequeños y medianos propietarios urbanos y rurales, los empleados medios y bajos de las empresas públicas y privadas y en la franja tradicional de los trabajadores independientes. En estas asociaciones entre el origen de clase y la profesión docente, pueden estar interfiriendo el grado de desarrollo del país y las

posibilidades de empleo para las mujeres de los sectores medios. El origen social de los docentes rurales parece tener especial importancia en los países con altos porcentajes de población indígena, ya que al ser aquéllos blancos o mestizos, es muy probable que tengan comportamientos discriminatorios. Si bien este tipo de comportamiento ha sido detectado entre los docentes, parece ser más bajo que los niveles de discriminación existentes en la sociedad global. Por otra parte, el origen étnico de los docentes incide en sus posibilidades de ser bilingües, y en la forma en que desarrollan sus actividades en caso de tener que desenvolverse en localidades indígenas monolingües. Sin embargo, lo principal parece ser la capacidad del docente para interpretar objetivamente el medio y saber cómo y en qué sentido introducir los cambios que sean necesarios, y no su origen étnico.

Parece ser frecuente que los docentes que ejercen en las áreas rurales tengan aspiraciones que van más allá del ejercicio de su profesión en ese ámbito. Así, algunos manifiestan su deseo de dejar de trabajar en el nivel primario y pasar a ser docentes en el nivel medio o superior; otros, de ser trasladados a ciudades importantes o a las capitales; otros, por fin, de continuar estudiando otra profesión. En la base de la formación de estas aspiraciones pueden estar operando una serie de aspectos, entre los que cabría citar: a) el bajo nivel de remuneraciones que promueve un lógico deseo de abandonar el ejercicio profesional y, en algunos casos, una frustración considerable; b) la inexistencia de un régimen regular y objetivo de nombramientos, calificaciones y promociones, que no sólo los afecta en cuanto personas ocupadas, sino que resulta incongruente con los valores que deben transmitir (creencia en el valor del conocimiento, en el acceso a posiciones según capacitación y competencia, etc.); c) la falta de participación en la orientación educativa y, en particular en los procesos de reforma de la educación; d) la ausencia de estímulos a la innovación educativa y a la libertad de comportamiento del educador en cuanto a modificación del currículum, relaciones con la comunidad, etc.; e) la incongruencia entre una formación profesional débil y estereotipada y la complejidad de las tareas educativas y sociales que deben asumir en medios socioculturales deprimidos.

Es en este último punto, el de la formación que reciben los docentes para ejercer su cargo en las zonas rurales, donde se han centrado las observaciones y se han focalizado las críticas. En términos generales, se ha señalado que dicha formación se proporciona según un currículum homogéneo, como si la realidad en que se va a desempeñar el docente también lo fuera; que el aprendizaje que se realiza tiene carácter memorístico, casi exclusivamente verbal, individual y directivo; que consiste en una serie de disciplinas aisladas y de carácter puramente académico; que no se les provee de instrumentos para guiar el crecimiento del niño y que es insuficiente su formación en psicología evolutiva y en teorías del aprendizaje; que sus herramientas pedagógicas y didácticas son tradicionales; etc. Se ha señalado que estas características de la formación se hacen presentes en la clase y condicionan fuertemente la relación que se establece entre maestros y alumnos. Las críticas a la formación recibida se extienden a otros campos. Así, por ejemplo, que las prácticas realizadas durante la formación son totalmente inadecuadas a la realidad en que deben trabajar con posterioridad, pues se hacen en escuelas urbanas graduadas, mientras que el trabajo efectivo se realiza, en gran medida, en escuelas unitarias y de plurigrado. También se ha hecho notar la ausencia de elementos que les

permitan o faciliten el establecimiento de relaciones con los habitantes de las localidades donde van a trabajar; el desconocimiento de las lenguas o dialectos nativos; la carencia de conocimientos sobre la geografía de las zonas en las que trabajan o sobre la profilaxis de las enfermedades más comunes en ellas; su falta de preparación para la realización de tareas agrícolas; la inexistencia de elementos que les permitan comprender la cultura propia de aquellos con quienes deberán realizar su trabajo. Dados los elementos de su formación que se han expuesto someramente, es casi inevitable que el docente rural tienda a ritualizar ciertos rasgos de la relación pedagógica y a desvincularlos de su relación con el aprendizaje efectivo.

Por su parte, los sistemas escolares han elevado formalmente el nivel académico del título de maestro, aumentando los gastos en este rubro (más profesores, con formación más larga, que esperan obtener mejores salarios) y se ha producido el éxodo hacia las zonas urbanas de los docentes titulados y capacitados. Asimismo, se ha constatado que los docentes titulados prefieren asumir un rol académico y no realizar actividades de desarrollo de la comunidad.

La situación en doce países de la región indica que la variación entre países del porcentaje de docentes titulados que trabajan en las áreas rurales es muy grande, oscilando entre un 95% y un 9%. Dentro de una tendencia general al aumento de los docentes titulados, también se registra un aumento de ellos en las zonas rurales (cuadro VI.11), aunque con grandes diferencias entre países (cuadros 72 y 73, Informes finales/1, pág. 38 y 39).

Cuadro VI.11. América Latina: Docentes titulados de la enseñanza primaria en las áreas urbana y rural, para doce países de la región

(porcentajes del total)

País	Año	Total	Urbana	Rural
Panamá	1968	96	99	95
El Salvador	1970	85	86	83
Paraguay	{1970	79	95	64
	{1977	80	97	68
Guatemala	1968	76	90	56
Honduras	1969	72	99	51
Colombia	{1966	54	60	42
	{1974	65	77	48
Nicaragua	1969	68	90	38
México	1972	49	56	38
Perú	{1970	60	65	35
	{1974	66	76	48
Rep. Dominicana	1970	19	32	9
Ecuador	1975	82	81	83
Bolivia	1976	67	67	68

Fuente: Cuadro 70 Informes finales/1, pág. 3.

En síntesis, puede señalarse que los docentes que trabajan en el área rural tienen, tendencialmente, las siguientes características: sexo femenino, edad que oscila entre 18 y 30 años; extracción social en las capas medias y bajas de los estratos medios; origen urbano o socialización urbana tardía, en el momento en que cursan sus estudios; blancos o mestizos; experiencia docente escasa o adquirida en el medio rural; titulados; formación profesional tradicional; aspiraciones a no seguir trabajando como docentes en el nivel primario en áreas rurales; empleados del Estado.

El rendimiento cuantitativo y cualitativo que obtienen los docentes que trabajan en el medio rural no puede adjudicarse sólo a su formación o a sus características personales. También deben tenerse en cuenta las condiciones en que realizan su trabajo.

En lo que hace a sus condiciones laborales generales, son conocidos los reclamos acerca de la insuficiencia de su sueldo los incentivos económicos y no económicos. Las pautas de residencia son variables. A veces el maestro llega a vivir en las mismas localidades donde ejerce, sea alojándose en el mismo local escolar, sea contratando alguna habitación en el poblado. Otras veces, el maestro no vive en su lugar de trabajo y viaja diariamente hacia éste desde el centro urbano en que reside. En el primer caso, la pauta de residencia implica apartarse del núcleo familiar y de sus amigos, estar lejos de las comodidades de la vida urbana a las que estaba acostumbrado, habituarse a las duras condiciones de la zona y pasar una época de aculturación respecto de las formas de hablar, trabajar, relacionarse, recrearse, que tienen los residentes del lugar. En el segundo caso, la distancia física entre lugar de residencia y lugar de trabajo, refleja la distancia simbólica existente entre el docente rural y los habitantes de la zona en que ejerce sus tareas, aumenta las dificultades para que el docente se compenetre de la cultura y los problemas propios del medio, así como para que acepte de buen grado una extensión de sus obligaciones horarias.

En lo que respecta a las condiciones que inciden en el desempeño técnico de los docentes, lo primero que hay que destacar es que ellos no desconocen las tendencias del rendimiento del sistema educativo formal en las áreas rurales. Esas probabilidades de que el trabajo termine resultando en altas tasas de repetición, abandonos, retrasos, escolaridad incipiente y bajas tasas de promociones, de alguna manera están presentes en su ánimo. A algunos los desalentarán de antemano, e ingresarán al magisterio al sólo efecto de hacer luego todo lo posible por conseguir un pronto traslado a zonas urbanas. A otros les resultará un desafío y tenderán a dar a su profesión un carácter de apostolado. Debe recordarse que se ha comprobado que las expectativas que tienen los docentes sobre el posible rendimiento de sus alumnos, terminan reflejándose en los resultados que éstos obtienen, a modo de profecía auto-cumplida.

Si bien la carga docente es un indicador que puede ser objeto de distintas interpretaciones (por ejemplo, una baja relación alumnos por docente puede indicar una mejor atención de los educandos pero también una subutilización de los recursos humanos del sistema o una baja productividad de éste), su interpretación para las zonas rurales no debe desvincularse de las restantes

condiciones en que se desarrolla el trabajo docente: escuelas concentradas o unidocentes; inasistencias de los alumnos que implican repetir lo ya enseñado o avanzar a pesar de que los que estuvieron ausentes no puedan seguir las clases; materiales didácticos limitados; etc. Si a las consideraciones anteriores se agrega la concentración de la matrícula en las escuelas primarias rurales en los primeros cursos y la inexperiencia de los docentes que se inician en ellas en el ejercicio de su profesión, puede tenerse una idea cabal de lo que significa la carga docente en las zonas rurales y sus consecuencias sobre el rendimiento cuantitativo.

Estas circunstancias están presentes también cuando se considera el hecho de que los programas que se desarrollan están pensados para realidades urbanas. Las horas de clase estimadas en los programas de las distintas actividades difieren sustancialmente de las horas de clase reales de que dispone el maestro rural. Por un lado, está la condición del plurigrado, que obliga al maestro a dividir su día de trabajo entre varios cursos. Por otro lado, están las inasistencias de los alumnos que inciden en las posibilidades de aprendizaje del grupo, ya que la rotatividad de los alumnos obliga a pasar repetidamente las mismas materias, o a continuar el desarrollo del programa cualquiera sea el aprovechamiento que se haya obtenido. En los casos en que la población es indígena monolingüe, se agrega, además, la dificultad lingüística.

Por último, hay que tener en cuenta el papel de la supervisión. Muy pocos países de la región han desarrollado cuerpos de supervisión capacitados para desempeñar efectivamente esas funciones. De tal manera, los supervisores son más un control que una ayuda y suelen limitar sus funciones a aspectos predominantemente administrativos.

El conjunto de los educadores en las áreas rurales no se agota en los docentes explícitamente designados a tal efecto por el sistema educativo formal. Hay que agregar a los promotores, monitores o animadores, especialmente bilingües que, con diversa formación, características y finalidades, se han incorporado al mundo educativo formal. Son personas de las comunidades locales que, desde el punto de vista del sistema educativo formal, actúan como auxiliares docentes. En general, su grado de inserción en dicho sistema es precario, no tienen mejores condiciones de trabajo que los docentes y su salario es muy bajo. Sin embargo, en relación con la comunidad local, ese salario es alto y el prestigio que dimana de sus actividades les permite colocarse en un pie de relativa igualdad con los ocupantes de posiciones más altas del sistema social local. Normalmente son propuestos por las mismas comunidades locales. Si el monitor es un líder de la comunidad, con amplios contactos externos y tradición reconocida de servicio, su éxito tiende a ser mayor. Pero no siempre es ese el caso, ya que se ha constatado que en muchas partes el rol es asumido por el que 'no tiene otra cosa que hacer', generalmente una mujer joven soltera escolarizada, que tiende a repetir la relación maestro-alumno y a transmitir contenidos que muchas veces no se adecuan a las necesidades, intereses y problemas de la gente.

Los datos disponibles sugieren que las cohortes con promotores bilingües tienen un rendimiento escolar más alto; que las diferencias en las tasas de promoción, reprobación y deserción no son muy grandes entre cursos que no han

tenido promotor bilingüe y aquellos que los han tenido, aunque en general favorecen a aquellos cursos que contaron con promotores; que éstos tienden a participar en mayor medida que los maestros en las acciones comunitarias, aún en el caso en que los maestros sean bilingües.

Se ha hecho notar que además del sistema educativo formal, existe una progresiva diversidad de fórmulas educativas y de tipos de educadores que actúan en las zonas rurales (iglesias, servicios de extensión, programas de desarrollo de todo tipo, medios de comunicación, etc.) y que todos ellos, de alguna forma, hacen educación. A veces complementan y completan la acción de la escuela, a veces la reemplazan y otras veces compiten abiertamente con ella. Pareciera sin embargo, que dentro de una política nacional de educación para las zonas rurales no es posible descansar en la existencia de esas distintas fórmulas educativas ni en los diversos tipos de educadores, promotores y animadores que no son maestros, aunque difundan conocimientos, organicen a la población e introduzcan prácticas de diversos tipos. En este sentido y en relación con la situación anterior de las zonas rurales, las actuales condiciones indican un progreso, pero se ha notado que tienen, al menos, dos notas inquietantes. En primer término, la dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación y de concentración que, por lo general, imperan. En segundo lugar, cuando existe, la escuela puede llegar a ocupar un rango modesto en esa constelación institucional, pasando a convertirse en algo así como una entidad en retirada que deja terreno a nuevas corrientes. Se ha sugerido que esto puede deberse a que algunos de los nuevos programas tienen objetivos muy precisos vinculados a las situaciones rurales y su transformación, mientras que la escuela generalmente responde a objetivos y pautas más universales y no logra hacer perceptibles sus objetivos concretos en relación con las realidades locales. Por otro lado, se ha señalado la conveniencia de estudiar las formas pedagógicas que pone en práctica la población rural en sus acciones de educación difusa o incidental: quiénes educan; con qué métodos y técnicas; en qué momento; cómo se constituye la relación pedagógica; con qué contenidos; etc. Se estima que de ello podría resultar un enriquecimiento de la pedagogía académica y una variedad de posibilidades de innovación que permitiría, asimismo, detectar la existencia de educadores locales que podrían ser integrados al trabajo escolar.

Por el momento, existe muy poca información sobre las experiencias en relación con distintos tipos de auxiliares educativos (alfabetizadores, promotores sanitarios, extensionistas, etc.), su autonomía de acción y la diferenciación de actividades con los docentes. Tampoco existe claridad conceptual respecto del rol que podrían jugar en estrategias educativas alternativas. En conjunto, parece existir un campo inexplorado cuya potencialidad es aún desconocida y que podría representar una vía para enfrentar algunos problemas tales como el multigrado, las relaciones entre la escuela y la comunidad, las acciones educativas con jóvenes y adultos, etc. Mientras ese campo inexplorado no se desbroce, sigue en pie el problema de las características que debe tener el sistema educativo formal en las zonas rurales a fin de mejorar la atención de las necesidades educativas de su población.

Un punto crucial en esas características reside en el mejoramiento de la formación de los docentes. Como no se puede substituir de un momento a otro a todos los maestros en ejercicio, ni se puede esperar que sucesivas promociones de egresados reemplacen a aquellos que tienen una formación deficiente, el problema se traslada, por un lado, a las escuelas normales y, por el otro, a las acciones para la capacitación de los docentes en ejercicio.

En lo que se refiere a las escuelas normales, en la región parecen haberse registrado las siguientes tendencias generales: a) ante las restricciones crecientes en el mercado de trabajo docente, se estaría registrando una desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula en ellas; b) se ha producido un aumento en los años que lleva la formación y se han elevado los requerimientos académicos formales; c) el alto número de matriculados y las restricciones del mercado han incidido en la calidad de la formación, a pesar del aumento en el número de años y en los requisitos académicos; d) sigue habiendo un predominio de la matrícula femenina en las escuelas normales; e) parece registrarse un fenómeno de endogamia educativa, según el cual el cuerpo docente de las escuelas normales se constituye con sus propios egresados, lo que puede operar como obstáculo para la incorporación de innovaciones; f) se ha producido una estratificación de las escuelas normales, a pesar de la homogeneidad de la formación, estratificación favorecida por las restricciones del mercado de trabajo docente y la disminución general de la calidad de la enseñanza. Estas tendencias generales tienen diferencias entre países y en el interior de los países, pero tienen implicaciones para la actividad del sistema educativo formal en las zonas rurales. La elevación de los títulos académicos probablemente redunde en la concentración de los institutos que los otorgan en unas pocas ciudades y en una elevación del origen social de los alumnos que se matriculan. Ambos hechos repercutirán en un aumento de la distancia cultural y social entre los docentes y la población rural. Por otro lado, el aumento de los años de estudios tenderá a generar expectativas de salarios más elevados, lo que incidirá en mayores costos, menores posibilidades de financiamiento y más dificultades para mejorar la atención educativa de las zonas rurales. Además, mientras mayor sea el número de años de estudios, mayores tenderán a ser la socialización urbana y los niveles de calificación, con lo que tenderán a disminuir las probabilidades de que los docentes acepten ir a las áreas rurales. Por otra parte, en los países con pronunciada heterogeneidad cultural, podrán presentarse serias dificultades con lo que se entienda como formación general y específica para los docentes rurales. Quizás para la formación general de un docente, el aprendizaje de alguna lengua indígena y de la cultura correspondiente pueda ser considerado como un aspecto específico que merezca sólo algunas asignaturas en el curriculum. Pero para la formación de un docente que vaya a trabajar en una región con población predominantemente indígena, el conocimiento de la cultura y del idioma integran su formación general. Ambas alternativas no son fácilmente compaginables. Posiblemente la solución deba buscarse en un ciclo común de formación básica, de corta duración, previendo sucesivas especializaciones de acuerdo a las nuevas funciones que va a ocupar el docente, dentro de una concepción de educación permanente. Se vuelve, así, al tema de la capacitación de los docentes en ejercicio.

El maestro rural que vive en el campo o en algún centro poblado del interior, próximo a la escuela en que trabaja, carece de facilidades para actualizarse o perfeccionar sus conocimientos. No sólo son costosos los desplazamientos a la ciudad, sino que también significan abandonar la escuela o estudiar en épocas de vacaciones.

La capacitación o perfeccionamiento de los docentes en ejercicio puede entenderse como una actividad paralela a su tarea y realizarse de manera más o menos académica o como una actividad auto-evaluativa de dichas tareas y encuadrarse como una necesidad de encontrar soluciones creativas a dichas prácticas. Lo más frecuente es la realización de cursos de corta duración, sobre puntos específicos de su formación académica, que buscan desarrollar sólo aspectos cognoscitivos parciales, dándose por supuesto que la posesión de conocimientos más actualizados o completos actúa sobre las conductas de los docentes y, por lo tanto, sobre su comportamiento en el desempeño del rol con lo que, en última instancia, se estaría también actuando sobre el comportamiento de los alumnos. Una evaluación sobre actividades de reentrenamiento constató que el número de docentes que debía ser incluido era muy elevado, lo que aumentaba las dificultades a enfrentar. Además, se observó que se generó en los reentrenados una minusvaloración de su formación anterior.

El número de docentes a los que se debe llegar con las actividades de capacitación, la conveniencia de que éstas no se limiten sólo a los aspectos cognoscitivos, la necesidad de dar respuesta efectiva a los problemas que encuentran en sus prácticas pedagógicas en las escuelas ubicadas en las áreas rurales, parecen requerir una fuerte dosis de creatividad que combine distintos instrumentos y mecanismos: técnicas de educación a distancia; activación de los procesos de nuclearización; un cuerpo de supervisión ágil y próximo que aporte consejos, guías técnicas y directivas eficaces, etc.

E. Las condiciones que se derivan de los asentamientos poblacionales y de las estrategias familiares de los sectores rurales más desfavorecidos

Después de analizar las características del sistema educativo formal como organización y de la docencia, en las zonas rurales, corresponde considerar las características de la audiencia local y, en particular, de la materia prima, que normalmente se incluyen bajo el rubro de demanda educativa. Es frecuente que se considere a las características de la audiencia y de la materia prima entre los varios factores externos que inciden en el rendimiento cualitativo y cuantitativo del sistema educativo formal. Pero sólo es posible considerar al público como un factor externo, cuando se piensa al servicio de manera abstracta o cuando se trata de un servicio probadamente adecuado a un público homogéneo. Por el contrario, si se parte de que el público y, en particular, la materia prima, son elementos internos al sistema y del hecho de que el servicio y el público no son homogéneos, se presentan diversas alternativas: homogenizar al público; especificar el servicio para los distintos públicos; mantener el paralelismo entre ambos.

Para comprender cabalmente la situación de los sectores rurales más desfavorecidos es necesario tener presentes las transformaciones ocurridas en la región, expuestas en la Parte I de este Informe y sus implicaciones más directamente relacionadas con la cultura y la socialización, que se expusieron en el apartado B. de esta Parte.

Es frecuente que en las propuestas tendientes a mejorar la situación educativa de la población rural se considere a los asentamientos vecindarios o comunidades locales como agrupamientos estratégicos para la realización de distintas acciones. Tal es el caso cuando se sostiene que, al actuar sobre la comunidad, se abre la posibilidad de que los resultados se desvíen poco de las necesidades de alta prioridad que se quiere atender; se propone la organización de acciones multisectoriales y programas integrados basados en las comunidades; se plantea la participación activa de la población organizada en las decisiones y en la ejecución de las acciones. Asignando este papel estratégico a los asentamientos, vecindarios o comunidades locales, se corre el riesgo de dar por supuesto que ellos son de naturaleza homogénea, supuesto difícilmente sostenible cuando se lo contrasta con la información de que se dispone.

Un asentamiento o vecindario rural es un conjunto de personas, familias y otros pequeños grupos que, en razón de la proximidad física de la residencia, mantienen entre sí relaciones que presentan cierto grado de intensidad y estabilidad y, por lo tanto, cierta forma de estructuración. Entre esta situación y aquella en que el agrupamiento de residencia tiene cierta forma jurídica, define derechos y obligaciones de sus miembros, instituye autoridades y delimita su jurisdicción y competencias en forma de pequeños municipios o comunidades propiamente dichas, hay una enorme gama de situaciones posible. Ante los cambios registrados en las zonas rurales, las comunidades locales han perdido importancia, de manera tal que en muy pocos casos es posible encontrar unidades locales semiautárquicas. Por otra parte, toda la información disponible confirma que las comunidades locales no son agrupamientos simples y que, por el contrario, en su interior existen diferencias sociales que, en muchas ocasiones son 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, se hallan muy difundidos el sentido de la propiedad privada y del trabajo individual tratándose, con frecuencia, de asociaciones de propietarios individuales que mantienen en común la propiedad de ciertas tierras generalmente sólo aptas para el pastoreo.

El grado de homogeneidad o heterogeneidad de los asentamientos rurales es un punto crucial en el diseño, formulación y ejecución de las políticas educativas para esas áreas. Si el grado de homogeneidad fuera relativamente alto, se justificaría la constitución de una cierta cantidad de situaciones típicas, ya que los diagnósticos que se hicieran de ellas y de sus condiciones educativas, así como las evaluaciones que se realizaran de las acciones emprendidas, podrían generalizarse de modo que abarcaran a un porcentaje considerable de la población. Aunque ese no parece ser el caso en la mayoría de los países de la región y menos aún para la región en su conjunto, el agrupamiento de situaciones relativamente homogéneas es básico en cualquier intento de regionalización educativa.

Una consideración aparte merece la situación de los indígenas. Ante las dificultades cuantitativas y conceptuales para precisar qué se entiende por población indígena, se ha propuesto entender por tal a aquella población constituida por los grupos sociales que mantienen, aunque sea bajo formas modificadas, sus costumbres ancestrales y su idioma pudiendo, en muchos casos, reclamar un territorio para sí 10/. Su situación es diferente en los distintos países de la región. En algunos, están en condición de minoría provocada por las masivas migraciones europeas o africanas y por sucesivos intentos de exterminio. En otros, existe una clara mayoría de la población no indígena o la población indígena se encuentra ya integrada de alguna manera. Donde la situación indígena es más saliente es en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Para este último grupo de países se ha hecho notar que en México pueden distinguirse cincuenta agrupamientos étnicos indígenas, cuyos integrantes fluctúan desde unas cuantas centenas de personas con cultura en vías de desaparición, hasta centenas de millares cuya identificación etno-lingüística es vigorosa: maya, nahuatl, zapoteco. En Guatemala, por su parte, la población indígena, a pesar de ser alrededor del 42% de la población total, recibe un tratamiento de minoría socio-política, pudiendo distinguirse 23 grupos lingüísticos distintos entre sí, siendo mayoritaria la familia maya-quiché y los cackchiqueles. Por último, en los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), la población indígena es importante y además homogénea en cuanto a idioma por el predominio del quechua y del aymará, aunque existen varios dialectos de esas lenguas.

Tal como se los ha definido anteriormente, todos los indígenas agrupados habitan en el campo y, desde su posición discriminada han vivido los avatares de las sociedades nacionales, por lo que comparten con la población rural no indígena los procesos económicos y sociales a los que ha estado sometida esa población. Pero así como se hacía notar que para el campesino la tierra tiene una valoración que va más allá de lo económico, para el indígena la significación de la tierra es aún más profunda. 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, el que acompaña el culto de los antepasados. La relación hombre-tierra es la razón de ser de toda su existencia. El indígena que quiere dejar de serlo, no sólo tiene que hacer un traslado geográfico. Tiene que romper su vínculo con la tierra, dejar de trabajarla, salir de su comunidad en forma permanente, romper los lazos socio-culturales que lo atan a su núcleo social y organizativo y que le dan su identidad. Por eso, la movilización, la cholización/ladinización no son más que soluciones individuales, aunque puedan ser cuantitativamente significativas.

La propiedad comunal ya no juega en todas partes el mismo papel ni está sujeta al mismo régimen jurídico. La distribución de la tierra no es igualitaria en el interior de las comunidades y en ellas se encuentran diferencias económicas, sociales y de poder. Las dificultades de acceso a la tierra también alcanzan a los indígenas y gran parte de sus reivindicaciones gira alrededor de ese problema. Estos conflictos pueden solidarizar a la comunidad, o enfrentar a unas comunidades con otras, o a un grupo étnico con otro, o a grupos indígenas con intereses agrícolas y comerciales en el caso de que las tierras en poder de los indígenas tengan algún interés económico lo que, por cierto, no suele ser frecuente.

Ante el largo proceso de discriminación social, cultural y política y de expropiación económica, cabe preguntarse cuán diferente y cuán persistente es la unidad socio-cultural de la población indígena. Pareciera que sólo aquellos grupos portadores de culturas avanzadas, que contaban con formas estatales e ideológico-religiosas desarrolladas, ofrecieron una resistencia que resultó en una experiencia simbiótica inédita. Persistieron el idioma, ciertas formas de cultura (la dieta, las técnicas de cultivo, la farmacopea natural, etc.), variadas expresiones de sincretismo religioso y una actitud defensiva de rasgos que se creen propios aunque no haya elementos que prueben la autenticidad de su origen.

Ante estas circunstancias podría dudarse de la existencia de 'el' problema indígena. Sin embargo, no sólo existe sino que se registran manifestaciones vigorosas del crecimiento de la conciencia de ese problema por parte de los mismos indígenas. Para algunos, el problema se define por dos componentes básicos: a) la condición de pequeños productores rurales sometidos a idénticas dificultades a las que enfrenta esta categoría de la población rural; b) la discriminación social, política y cultural. De ahí se concluye la doble explotación del indígena.

En síntesis, ante la presencia de sectores de la población cuya condición de clase en el sistema nacional de clases está reforzada o sobredeterminada por la pertenencia a uno u otro de los grupos socio-culturales discriminados hay quienes imputan a los indígenas, a todos ellos, una uniformidad cultural y una unidad de deseos de reafirmación de su identidad que dista bastante de tener apoyo en la realidad. Por otro lado, hay quienes consideran que los indígenas, todos ellos, son una especie de incapaces civiles a los que se debe ayudar o esperar que el transcurso histórico, por el mecanismo de la selección social, termine por ubicarlos dentro o al margen de la sociedad nacional. De estas distintas posiciones se derivan, por cierto, diferentes proposiciones de acción.

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 todos ellos hay relaciones recíprocas en las que resultan perjudicados económica y culturalmente los indígenas, pero de las que resulta dañada la sociedad nacional. 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 esa sociedad. En tal sentido, es un problema que atañe a la cultura nacional, a la democracia política y a la estructura social total.

Por ello, además de la gran heterogeneidad de asentamientos, localidades o comunidades rurales, en el caso de los asentamientos indígenas es necesario considerar su situación étnica efectiva: lengua autóctona; grado de sustitución de elementos culturales; demanda de socialización anticipatoria al medio urbano o nacional; mantenimiento de ciertas formas culturales cohesivas; formas de gobierno interno de la comunidad; etc.

Retomando el tema de la situación de los asentamientos rurales en general, no ha sido posible obtener otros estudios destinados a analizar la situación socio-económica de dichos asentamientos en su relación con la educación, que los realizados en el marco de este Proyecto 11/. Dos estudios llevados a cabo en seis comunidades indígenas del área andina, supuestamente más homogénea por la escasa dispersión lingüística y la homogeneidad étnica de la población, muestran que existe entre ella tal grado de heterogeneidad que cada una de ellas podría ser considerada como una situación 'típica' tanto desde el punto de vista de los aspectos socio-económicos, como por la relación entre dichos aspectos y lo educativo. Otro estudio, realizado en cuatro comunidades de un país con fuerte predominio indígena, conduce a una conclusión similar. Esta conclusión se refuerza aún más cuando se considera la diversidad de situaciones que se encuentra entre los distintos sectores de una misma comunidad indígena; las diferencias que existen en la utilización de la fuerza de trabajo familiar y el recurso al trabajo fuera de la comunidad en tres comunidades de un mismo distrito (cuadros 15 y 16, Informes finales/1, pág. 10); las diferencias en el porcentaje de familias con migrantes temporales (cuadro 17, Informes finales/1, pág. 11); las diversas condiciones de trabajo predial y extra-predial en colonias de áreas geográficas delimitadas (cuadro 14, Informes finales/1, pág. 9).

El alto grado de heterogeneidad entre asentamientos rurales, no debe ocultar algunos hechos básicos: a) constituyen una unidad social restringida, que vive sobre un territorio dado y poseen algún tipo de organización (formal o informal), con una cierta homogeneidad de costumbres y con vocación predominantemente agrícola y ganadera; b) parte considerable de la vida de los niños y de las mujeres transcurre en ellos y está condicionada por ese medio físico y social; c) existen ciertas analogías que han llevado a los residentes a agruparse en los asentamientos y hay una homogeneidad relativa en lo referente a problemas y necesidades, condiciones ambientales, servicios e infraestructura 12/.

Pero estos hechos y las condiciones deterioradas de vida que predominan en las zonas rurales no deben llevar a la conclusión de que los asentamientos rurales tienen una estructura homogénea y mucho menos suponer que ellos ya cuentan con una organización espontánea que facilite su participación en distintos tipos de programas. Por lo tanto, un diseño de políticas que considere a los asentamientos rurales como grupos estratégicos en la ejecución de las acciones, previamente debe considerarlos en su manera propia de ser en cuanto grupos focales hacia los cuales se realicen, por su parte, acciones que les permitan intervenir, ulteriormente, como tales grupos estratégicos.

En el interior de los asentamientos, vecindarios o comunidades locales se ubican las unidades familiares. Los procesos registrados en las áreas rurales han incidido en el cambio de los recursos con que cuentan para realizar sus actividades cotidianas (tamaño de la parcela, empleo, tiempo, ingresos, distancias, infraestructura de servicios básicos, utensilios, oportunidades de trabajo, etc.). Estos, a su vez, han condicionado la forma en que se han producido dichos procesos. Sin embargo, la gran mayoría de las familias rurales produce bienes y servicios para su propio consumo, tiene a su cargo y realiza directamente de manera casi total las actividades correspondientes

a la reproducción generacional y al mantenimiento cotidiano de sus miembros, realiza la casi totalidad del consumo en el ámbito doméstico, es el centro de la vida social cotidiana y el 'locus' donde los individuos se transforman en agentes sociales participes en relaciones económicas, sociales y políticas, portadores de normas y valores.

En el marco de las estrategias de supervivencia de las unidades familiares de los sectores sociales rurales más desfavorecidos y dentro de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales en que están envueltas, debe considerarse:

- a. De qué manera condicionan las unidades familiares la participación de sus miembros en el sistema educativo formal. Es decir, cuál es el papel que juega la estrategia de la unidad familiar en las posibilidades educativas de sus miembros: acceso y permanencia en el sistema educativo formal; aprestamiento de los niños para participar en dicho sistema; educación de las mujeres; etc.
- b. Por qué y para qué las familias demandan educación formal. Es decir, cuál es el papel que se adjudica a la educación en las estrategias familiares en relación con la productividad del trabajo predial, la preparación para las migraciones, el consumo simbólico, etc.

Para dar respuesta a ambos aspectos cabe recordar que las unidades familiares de los estratos rurales más desfavorecidos incluyen también una diversidad de situaciones: pequeños productores agropecuarios que, si bien no tienen posibilidades de acumulación, no necesitan trabajar como asalariados; minifundistas vinculados a latifundios; minifundistas originados en programas de reforma agraria; minifundistas en comunidades indígenas antiguas; trabajadores agrícolas sin tierra vinculados a haciendas o a empresas capitalistas; trabajadores agrícolas sin tierra en condiciones de tenencia precaria a la vera de los caminos en terrenos adyacentes a grandes propiedades o en zonas de expansión de la frontera agrícola, etc. Existen descripciones de carácter ilustrativo de las condiciones de vida de estas unidades familiares, que consideran distintos aspectos de sus estrategias y que permiten una aproximación a las dos cuestiones antes señaladas.

Las unidades familiares de estos sectores sociales viven en un contexto social que tiene una gran distancia con la cultura escolar. Cabe recordar que aún en países de desarrollo educativo relativamente alto, el porcentaje de analfabetismo funcional en las zonas rurales es bastante elevado (Costa Rica 49,2%; Chile 55,3%; Panamá 55,7%; Paraguay 63,9%). Esta situación es más grave en los países de menor desarrollo educativo rural relativo (Bolivia 74,7%; Brasil 80%; Perú 81,3%; Nicaragua 89,1%; El Salvador 98,3%); (cuadro VI.5). Estos porcentajes suelen ser mayores entre la población indígena y, en particular, entre las mujeres (cuadros VI.12 y 48 y 49 Informes finales/1, pág. 27). La información proveniente de una comunidad indígena ejemplifica esta situación con toda claridad; mientras los padres de los niños del primer grado son analfabetos en un 38,7%, las madres lo son en un 84,3% (cuadro 87 Informes finales/1, pág. 43). Esta enorme diferencia en la aproximación a la cultura escolar se manifiesta también en la dimensión

Cuadro VI.12. América Latina. Distribución porcentual de los analfabetos de 15 años y más según zona y sexo para quince países de la región, 1970

País	Tasa analfabetismo total	Total	Hombres		Mujeres	
			Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	37,3	100,0	3,5	28,5	14,6	53,4
Brasil	32,9	100,0	13,1	31,5	22,1	33,3
Colombia	19,3	100,0	13,6	24,9	30,5	31,0
Costa Rica	11,8	100,0	7,0	41,7	12,1	39,2
Chile	11,6	100,0	17,3	26,9	29,1	26,7
Ecuador	26,1	100,0	5,4	36,5	11,0	47,1
El Salvador	43,2	100,0	7,3	37,1	14,8	40,8
Guatemala	53,9	100,0	6,4	36,0	12,6	45,0
Honduras	41,6	100,0	6,2	41,3	9,6	42,9
México	25,9	100,0	14,6	26,9	24,5	34,0
Nicaragua	42,4	100,0	8,3	38,8	14,7	38,2
Panamá	21,7	100,0	6,3	43,2	8,7	41,8
Paraguay	19,6	100,0	7,1	29,2	16,9	46,8
Perú	27,6	100,0	6,6	23,7	21,5	48,2
Uruguay	6,1	100,0	32,3	20,0	38,0	9,7

Fuente: Cuadro 47 Informes finales/1, pág. 27.

lingüística ya que, mientras el porcentaje de padres monolingües quechuas es del 49%, el porcentaje de madres en esas condiciones alcanza el 86%. Llama la atención, asimismo, la diversidad de situaciones que se registran, en esta dimensión, en los distintos sectores de una misma comunidad (cuadro 88, Informes finales/1, pág. 44).

El nivel de instrucción de la madre no se refleja sólo en los aspectos educativos de la reproducción generacional de los agentes sociales, sino que también se asocia fuertemente con la probabilidad de que esos agentes mueran entre el nacimiento y los dos años de edad. Las relaciones encontradas en este sentido (posiblemente asociadas con otras variables) en catorce países de

la región son absolutamente sistemáticas y, además, sugieren que el descenso más pronunciado en la probabilidad de morir entre las edades citadas se produce cuando la madre tiene siete años y más de estudio (cuadro VI.13). Si a la importancia de estas actividades femeninas relacionadas con la reproducción generacional y biológica de los agentes sociales, se añaden aquellas relativas a las actividades domésticas propiamente dichas, a las relaciones con la producción y la comercialización, las migraciones de mujeres adolescentes hacia centros urbanos y las altas tasas de jefaturas femeninas de las unidades familiares, permanentes o temporales, en las zonas rurales de la región, se hace claro que la elevación de los niveles educativos de las mujeres no sólo está relacionada con su propio desarrollo personal, sino también con el desarrollo económico, social y cultural de las áreas rurales.

Cuadro VI.13. América Latina: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, según nivel de instrucción de la madres, para catorce países de la región, 1966-1970

Países	Probabilidad de morir (por mil)						Mortalidad grupo "ninguno" sobre "10 y más"
	Total	Años de estudio de la madre					
		Nin-guno	1-3	4-6	7-9	10 y más	
Cuba	41	46	45	34	29	...	-
Argentina	58	96	75	59	39	26	3,7
Paraguay	75	104	80	61	45	27	3,9
Costa Rica	81	125	98	70	51	33	3,8
Colombia	88	126	95	63	42	32	3,9
Chile	91	131	108	92	66	46	2,0
Rep. Dominicana	123	172	130	106	81	54	3,2
Ecuador	127	176	134	101	61	46	3,8
Honduras	140	171	129	99	60	35	4,9
El Salvador	145	158	142	111	58	30	5,3
Guatemala	149	169	135	85	58	44	3,8
Nicaragua	149	168	142	115	73	48	3,5
Perú	169	207	136	102	77	70	-
Bolivia	202	245	209	176	110	...	-

Fuente: Cuadro 89 Informes finales/1, pág 44.

La existencia de los niños de los estratos bajos rurales, como la de los restantes miembros de las unidades familiares, está signada por la subsistencia, cuya atención es primordial. El trabajo de los niños en la agricultura es importante y de ahí que se sostenga que los niños deben costear su existencia desde la infancia.

En su gestación, la madre no recibe cuidados especiales, no varía su ritmo de vida, ni tiene alimentación especial. El parto es considerado como un estado fisiológico normal y su atención está a cargo de una comadrona. Luego que nace, el niño recibe una atención mínima por parte de sus padres, sin que por eso deje de demostrársele cariño. En las zonas indígenas, el niño es cargado a las espaldas de su madre y lo acompaña en todas sus actividades.

En áreas que no son hispano-parlantes, el niño se mantiene monolingüe hasta que va a la escuela. Puede que entienda el castellano, pero no lo habla. La cultura campesina se mantiene monolingüe en el idioma materno y, como se ha visto, la expresión 'idioma materno' no tiene nada de metáfora. Alrededor de ese idioma se estructuran la cultura, la organización y la expresión cultural de los valores. El 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 rural lo ubican en lo concreto, lo denotativo. Sus formas de conceptualizar y de abstraer son poco conocidas, pero claramente son extrañas a la manera de conceptualizar y de abstraer que practica el sistema educativo formal.

La percepción social y el autoconcepto de los niños están profundamente influidos por los estereotipos culturales y se autodefinen y definen a los miembros de su familia nuclear según las características consideradas típicas. Además, la influencia de la socialización es progresiva y a medida que transcurren los años, las percepciones están más influidas por los estereotipos. Esto se aplica también a los roles sexuales. Los sujetos femeninos asimilan progresivamente a su autoconcepto características tales como la pasividad y la debilidad, y se atribuye las tareas domésticas y el deseo de ayudar a otros a las figuras femeninas. Por su parte, los sujetos masculinos presentan una percepción valorizada de su propio sexo. Los hermanos son percibidos como más fuertes que las hermanas y éstas como más cariñosas y caseras. La separación de los roles según sexo y edad tiene a ser muy neta y se entiende que la actividad doméstica es la meta fundamental de la mujer aunque ésta, en definitiva, desarrolle actividades que exceden en mucho esa definición.

Dentro de las estrategias familiares, todos los individuos tienen un status y una tarea que desempeñar según categorías de sexo y edad. El niño enfrenta desde temprano sus tareas con seriedad y le molesta que se piense que está jugando cuando está cumpliendo con alguna de las responsabilidades que se le han adjudicado. Ya a los tres años cuida animales domésticos. A partir de los cinco años empieza a desarrollar actividades en las labores agrícolas o de pastoreo o bien ayuda a su madre en los quehaceres domésticos y artesanales. Al participar con sus padres en tareas económicas y domésticas obtiene una educación informal que le brinda conocimientos sobre agricultura, ganadería, artesanía y otros aspectos que le serán útiles en la vida rural. Cuando los padres se ausentan, asume la responsabilidad sobre sus hermanos menores, sobre el ganado y continúa asistiendo a la escuela. Si migra con sus padres es empleado en alguna tarea de recolección. A los siete u ocho años empieza a obtener algún ingreso monetario por su trabajo en propiedades vecinas. Diversas fuentes confirman esta participación de los niños en actividades agrícolas, el cuidado de animales, acompañar a sus padres al mercado, la responsabilidad por el cumplimiento de tareas que tienen que ver con

el desarrollo de las actividades familiares. Cabe notar que las actividades antes descritas tienen algunos rasgos comunes: se realizan de manera colectiva, otorgan al niño un cierto grado de autonomía y se llevan a cabo por medio de instrumentos relativamente simples, muchas veces de fabricación doméstica. Estas características ponen de relieve que el niño rural ha adquirido en su vida pre-escolar una definición de cuál debe ser su comportamiento, pero la escuela no tiene en cuenta dichas características, ni las valora.

Los niños juegan con lo que les ha puesto a mano la naturaleza, imitando actividades de pastoreo, agricultura, construcción de casas, fabricación de muñecas y representación de ceremonias y ritos. Pero el juego en cuanto actividad específica, ocupa un tiempo marginal en sus vidas.

Por otro lado, en todas sus actividades los niños se bastan a sí mismos desde muy tiernos ya que, desde que empiezan a caminar, los padres tienden a desentenderse de ellos y a ocuparse de sus múltiples tareas. Esto hace que los niños tengan un sentido desarrollado de la autosuficiencia en su medio y no sientan temor a la soledad y al abandono.

Pero el medio en que se mueven se reduce a su familia y, en particular, a sus hermanos y a su madre, ya que es común que el padre esté ausente, aunque no haya migrado. Comienzan a vincularse con otros niños cuando acompañan a sus hermanos mayores en algunas tareas agrícolas, en especial el pastoreo, y cuando se producen los intercambios de trabajo entre parientes o vecinos. Por su aislamiento y su temprana incorporación al trabajo, no entablan fácilmente amistad con extraños, casi siempre se retraen ante ellos o los rehuyen, particularmente si los extraños tienen rasgos externos que les son ajenos. No es raro, en consecuencia, que ante ellos y, en especial, ante los docentes, aparezcan como tímidos, sumisos, carentes de vivacidad, callados, taciturnos.

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

Los niños comparten las condiciones de vida de sus familias y, dado que desde el año y medio o los dos años tienen la misma alimentación que el resto de los miembros de ellas, son frecuentes los problemas de nutrición y las enfermedades. Los niños suelen llegar a la escuela sin comer o habiendo ingerido algún líquido y al poco tiempo de iniciadas las labores escolares ya se sienten fatigados, aparecen somnolientos y su rendimiento se ve afectado. También se han señalado las condiciones deficientes de vestuario.

Los castigos físicos son práctica común en las familias, especialmente a los varones. Proliferan los regaños, las prohibiciones. Estas sanciones se centran en las faltas a la autoridad (desobediencias) y las faltas a las 'buenas costumbres' (malas palabras, grosería, mala educación, etc.). Los niños varones piensan que los castigos son justos y adecuados y que deben ser distintos según sexo. Los premios y los castigos son concedidos al azar, sin reglas de regularidad.

Los métodos utilizados para la producción de aprendizajes son el acostumbramiento y la imitación denotativa. Los padres enseñan a sus hijos todo lo que saben acerca de su trabajo, con seriedad, paciencia y en forma deliberada. De tal manera, los niños en edad pre-escolar aprenden a usar varios instrumentos, están estimulados a participar en el trabajo, se les asignan tareas en las transacciones corrientes. Padre, madre y abuelos dan instrucciones diarias sobre hilado, tejido o cualquiera de las artesanías locales. Pero los padres jóvenes parecen entender que esta formación no basta para 'enfrentar la vida' con éxito. En todo caso, no se perciben prácticas familiares orientadas a la adquisición y al desarrollo de las destrezas necesarias para el desempeño escolar. Se informa que en un grupo indígena de la región, la educación difusa es predominantemente espontánea e informal, orientándose básicamente a la enseñanza-aprendizaje de roles en y hacia el interior de la sociedad indígena, así como a desarrollar comportamientos que tienden a satisfacer las necesidades vitales. Los niños generan conductas positivas, afectivamente equilibradas, cognoscitivamente concientes y eficaces en el contexto de la sociedad rural en que viven. Estos hechos, más las condiciones generales de vida antes descritas, explicarían en gran parte la vigencia de una pauta de gratificación inmediata, contraria a la pauta de acumulación y gratificación diferida contenida en la cultura escolar formal.

Después de lo expuesto es posible intentar una aproximación a una respuesta a las dos preguntas centrales formuladas anteriormente.

En lo que respecta a la forma cómo condicionan la situación de la familia y sus estrategias la participación en el sistema educativo formal, puede sostenerse que el éxito escolar y dicha participación no están sólo determinados por el medio familiar, sino que también deben tenerse en cuenta las características generales del medio rural, de sus escuelas y de los recursos educativos que se asignan a dicho medio.

Así, por ejemplo, si se comparan los porcentajes de las distintas causas aducidas de la inasistencia de niños entre 7 y 14 años, en Asunción y en las áreas rurales del Paraguay, se encuentran varios hechos de interés. En Asunción la inasistencia atribuida a la inexistencia de escuela o de grados superiores alcanza al 2,2%, mientras que en las zonas rurales alcanza al 25,3%. Por otro lado, la inasistencia atribuida a la falta de recursos o al trabajo alcanza al 61,4% en Asunción y al 50,3% en las zonas rurales. Pero la significación de ambas situaciones queda sujeta a un interrogante cuando se observa que Asunción abarca el 5,7% de los encuestados, mientras que las áreas rurales comprenden al 81% de ellos (cuadro 90 Informes finales/1, pág. 44). Algo similar sucede cuando se considera la inasistencia escolar debida al desempeño de algún trabajo. Los porcentajes por edades comienzan a mostrar alguna diferencia significativa entre zonas rurales y urbanas recién a partir de los doce años, pero la población rural que no asiste debido a razones de trabajo es el 74,5% del total (cuadro 91 Informes finales/1 pág. 44). El peso de la residencia rural en la inasistencia es tan grande que hace casi incomparable la distribución de la población según las distintas edades y causas aducidas.

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. Debe tenerse presente que, aunque los costos incidentales de la asistencia a la escuela se mantengan en un mínimo, la asistencia escolar es una carga pesada para los padres, dada la importancia del trabajo de los niños. Es por eso, también, que en las épocas de siembra y cosecha disminuye la asistencia escolar, en especial de los más pequeños. Se ha señalado que los niños que más repiten son los hijos de campesinos, que deben abandonar el sistema escolar cuando han aprobado muy pocos grados, con el agravante de que los grupos de extrema pobreza realizan grandes esfuerzos para lograr que sus hijos sobrevivan dentro del sistema escolar.

Pero no sólo se trata de razones de índole puramente económica.

En primer término, cabe señalar la distancia a la cultura escolar, que se manifiesta de distintas maneras: el nivel educativo de los padres; los métodos de enseñanza-aprendizaje utilizados en la socialización familiar; la misma concepción del tiempo; la orientación hacia gratificaciones inmediatas y actividades realizadas colectivamente; en el caso de los grupos indígenas en que predomina el monolingüismo, 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 con las personas.

En segundo término, la misma 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 de aquellas que tienen relación con el estudio. Estas características se encuentran, también, bastante distantes de la realidad de los niños de los estratos bajos rurales.

En tercer término, el tipo de desarrollo mental y psico-motor que requiere el sistema educativo formal. Una cada vez más abundante literatura demuestra que se pueden lograr desarrollos cognocitivos, de lenguaje y desarrollo perceptivo, con niños de edad preescolar mediante el uso de objetos que rodean al niño en su medio y las actividades cotidianas del hogar. Pero se ha notado que, en las áreas rurales, no se perciben prácticas orientadas a la adquisición y desarrollo de aquellas destrezas necesarias para el desempeño escolar. Tal vez esta ausencia se deba a que estas destrezas no son necesarias para desempeñarse en la vida rural y el hecho de que los programas de estimulación precoz sean fácilmente aplicables por las madres y de bajo costo, no debe hacer olvidar que implican un cambio cultural de significación: una predisposición distinta hacia el sistema escolar; una visión distinta del niño. Por último, cabe notar que el ingreso a la escuela es un hecho socialmente novedoso 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, o ingresan a ella con una definición anticipada de cuál debe ser su comportamiento en relación con la autoridad y en relación con un personaje urbano y blanco o mestizo, característica ésta de importancia en las zonas indígenas.

En síntesis, la situación de las familias rurales de estratos bajos y sus condiciones de vida condicionan la relación de sus hijos con el sistema educativo formal de varias maneras: la posibilidad de acceso, permanencia y asistencia; la distancia a la cultura escolar; la concepción de lo que es ser niño; el aprestamiento para el trabajo en la escuela; la preparación para la incorporación a una organización desconocida o, lo que tal vez sea peor, conocida a través del prejuicio de discriminaciones sociales o étnicas.

La segunda pregunta planteada se refería a por qué y para qué las unidades familiares demandan educación formal.

Por una serie de razones, el sistema educativo formal está presente en las zonas rurales y se ha hecho más visible y accesible, pero esta mayor accesibilidad y visibilidad no permite dar cuenta de cómo, en qué medida, por qué y para qué, esa organización es incluida como un recurso en las estrategias familiares. Hay que tener en cuenta que, salvo para algunos grupos indígenas que se definen como tales, son definidos como tales, quieren seguirlo siendo y están desarrollando acciones en ese sentido (como los Shuar en Ecuador, los Páez en Colombia), la demanda de educación formal es generalizada en las zonas rurales, aunque con variedades en los contenidos demandados según el grado y los modos que asuma en cada contexto la expansión del sector moderno y la redefinición del sector tradicional. Así, en algunos casos la demanda se centra en la castellanización; en otros, en la permanencia en la escuela; en otros, en la lecto-escritura y el cálculo.

En todo caso, sigue pendiente la pregunta acerca de cuáles son las carencias que satisface el sistema educativo formal, por qué se lo considera un satisfactor adecuado y legítimo de esas carencias y cuál es el significado de ambos hechos.

Al niño rural no se lo manda a la escuela para que aprenda algo útil o un oficio, para que no moleste en la casa, para que no tenga 'malas compañías', para que no esté ocioso, o para que llegue a la Universidad, como lo expresan algunas de las verbalizaciones referidas a los niños urbanos. Por otra parte, en la organización social de la reproducción generacional de los niños urbanos, la asistencia escolar cumple un papel central, que todavía no cumple en la reproducción generacional de los niños rurales de los estratos bajos. Sin embargo, los padres de estos estratos mandan a sus hijos a la escuela y de ahí las preguntas acerca de en qué medida este hecho altera la estrategia familiar actual, qué esperan los padres de sus hijos y para sus hijos en el futuro, en qué medida esos hechos prefiguran las estrategias familiares del futuro.

Los padres constituyen el público del sistema educativo formal y, como se vió anteriormente, se trata de un público que, salvo casos excepcionales, no controla la manera en que se trabaja con sus hijos, ni el producto que se obtiene con ellos. La mayoría de los padres sigue considerando que su obligación, en el mejor de los casos, es contribuir a la infraestructura material de la escuela, pero se consideran ajenos a lo que la escuela debe hacer y cómo debe hacerlo. En general, se consideran sin la ilustración suficiente para preocuparse del curriculum, el rendimiento, la repetición,

las dificultades lingüísticas. Entienden que eso corresponde a los docentes, a los que gobiernan. Además, la actitud autolimitante de los padres debilita aún más los vínculos entre la escuela y la familia. Los padres reconocen su poca formación y la imposibilidad de ayudar a sus hijos en las tareas escolares y en el aprendizaje escolar. Esto incide en que los padres no tengan en cuenta los requerimientos de sistematicidad y continuidad propios del trabajo escolar y aparezcan como desaprensivos con las ausencias de sus hijos. Pero de todos modos la escuela existe y los niños asisten a ella. Esto hace que los padres exijan de la escuela que eduque a sus hijos dentro del marco valorativo que ellos consideran válido y que, además, les impartan conocimientos. Si esto no sucede o si los padres no lo perciben así, no solamente reprimen a los niños, sino que culpan y sancionan a la escuela por el fracaso. Por su parte, la escuela también pide a sus usuarios que cumplan cosas: si ellos no las cumplen, también se dan sanciones a los niños y reproches a sus familias.

Pareciera que la única relación entre la escuela y la familia se da para encarar situaciones disciplinarias aunque, cuando los padres demandan represión para sus hijos, se refieren sobre todo a que se castiguen las faltas propiamente escolares. Se ha notado, así, que la escuela y la familia tienen en común la valoración de la obediencia, el ejercicio de la autoridad y, por ende, del poder. Pero esta coincidencia en los aspectos disciplinarios supone la asistencia de los niños a la escuela, con lo que se vuelve a la pregunta sobre el papel de ésta en las estrategias familiares.

En este sentido, la información disponible puede agruparse de la siguiente manera:

- a. La educación formal es considerada como un bien en sí misma. Así, el campesino aymara desea que su hijo sea educado; los padres reconocen que es importante que los hijos reciban una educación elemental porque siempre es bueno estudiar. Esta afirmación de la bondad de la educación se produce aunque a veces se reconozca su escasa utilidad en la situación rural actual.
- b. La educación formal es considerada una fuente de prestigio y los padres buscan la educación de sus hijos o para confirmar el status que la familia ya ha alcanzado o como una avenida hacia un mayor status o para ocupaciones mejor pagadas. En estas zonas, ser bilingüe acuerda o refuerza el prestigio asociado a la vinculación con el mundo externo.
- c. La educación formal es considerada como una vía de integración al mundo urbano y a la nacionalidad y esto, asociado con el prestigio, como una fuente de autovaloración. Las familias, aunque no tengan capacidad para elegir, confían en que la escuela transmute a sus hijos en ciudadanos y aunque el grupo se sienta lo suficientemente seguro como para preservar los valores originarios, dan el máximo apoyo a la acción escolar como vía de 'occidentalización controlada'. El ámbito urbano es el ámbito del castellano y éste es la fuente de inseguridad del campesino en sus contactos con el mundo exterior por lo que, para acercarse al mundo urbano, perciben que es necesario algún grado de castellanización. Se declaran ignorantes y desean aprender a hablar y a escribir en castellano y a interiorizar

patrones culturales urbanos, lo que esperan conseguir en la escuela que, de tal manera, estaría siendo un incentivo para la migración. En efecto, los padres exigen que la escuela enseñe castellano porque es el único lugar donde los niños pueden aprenderlo, porque es difícil aprender a leer y escribir en las lenguas autóctonas, cuya gramática es compleja y, por último, porque se sienten inferiores cuando en las clases sólo se habla en la lengua autóctona. Cuando un poblador que sabe leer y escribir dice que no es un indio rudo como todos los paisanos de la zona y cuando otro afirma que está cansado de tener nietos indios y que quiere un nieto que pueda llegar un día a ser ministro y por eso lo manda a la escuela, ambos están expresando claramente las dimensiones de autovaloración y de integración nacional que se acuerdan a la escuela.

d. La educación formal es considerada una fuente de conocimientos instrumentales, aunque los niveles a los que aspiran los padres para sus hijos son relativamente limitados: leer bien y entender, realizar los cálculos aritméticos y saber desenvolverse; castellanización y algunos conocimientos instrumentales, rechazando todo lo demás. Se sostiene que el impacto castellanizador de la escuela se limita a la población escolar, dado el poco contacto pedagógico entre padres e hijos, los escasos contactos con el mundo exterior y los exiguos requerimientos, hábitos y posibilidades de lectura prevalecientes. Finalmente, entre las razones que justifican el interés en que los hijos hagan el ciclo primario formal se mencionan: la mayor capacitación que se requiere hoy día para poder trabajar; las ambiciones de los jóvenes, que hacen necesario que se preparen para otras actividades fuera del campo; la necesidad de leer y firmar documentos, recibos de cuotas, etc., dado que cada vez hay más papeles.

En síntesis, para los estratos bajos rurales la educación formal es demandada porque se la considera: un bien en sí misma, aunque de dudosa utilidad inmediata; una fuente de prestigio; una vía de integración a la nacionalidad y al mundo urbano; una fuente de autovaloración; un medio para obtener conocimientos instrumentales.

El intento de aproximación a la respuesta de las dos preguntas centrales que se formularon conduce a dos conclusiones de carácter general. Por un lado, en las condiciones de vida que han sido expuestas, los niños asistirán a la escuela mientras las urgencias de la supervivencia sean postergables; mientras no tengan que incorporarse definitivamente a la fuerza de trabajo; 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 por educación formal, los padres afirman su deseo de que los hijos tengan una calificación escolar superior a la de ellos y otra forma de vida con lo que, simultáneamente, afirman su rechazo a su propia forma de vida.

Ambas conclusiones sugieren que está abonado el terreno para que el proceso de expansión de la modernización siga su curso, y continúe produciendo sus efectos educativos.

F. El proceso pedagógico tal como transcurre en la realidad

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). 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. Dichas prácticas son un proceso de comunicación entre docentes y alumnos, destinado a producir aprendizajes a través de mensajes recíprocos en un medio dado. La comunicación cara a cara que se da en el proceso pedagógico 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, que no necesariamente es congruente con el curriculum explícito.

Según lo expuesto en el apartado precedente, la escuela aparece legitimada y considerada como un satisfactor adecuado por los residentes rurales, en cuanto es vista como: una vía para la incorporación de los hijos a un mundo distinto; una aproximación a lo urbano; una fuente de prestigio y autovaloración; una forma de socialización anticipada; un medio de adquirir una serie de conocimientos instrumentales. Estas características generales de la predisposición de las unidades familiares de las áreas rurales hacia la institución escolar, más la escasa capacidad de presión sobre el sistema político en general y sobre el sistema educativo formal en particular, explicarían la baja participación de los padres en aquellos aspectos escolares directamente relacionados con el proceso pedagógico. En su demanda educativa, las unidades familiares afirman su deseo de una mejor educación y de mejores condiciones de vida para sus hijos, y con esa afirmación manifiestan su rechazo a sus condiciones educativas y vitales actuales. Desde el punto de vista escolar aparece el conflicto entre la disposición a participar y la distancia entre la institución escolar y las predisposiciones que se generan en sus condiciones de vida, en particular, el aprestamiento de los niños.

Por su parte, en las áreas rurales, la escuela manifiesta: los resultados de la pugna política por la distribución de los bienes y servicios educativos; la distancia social y cultural existente entre las determinaciones propias del sistema educativo y el público al que se dirige (exposición de los educandos al proceso pedagógico, actividades, horarios, programas, objetivos, currícula, planes de trabajo, materiales didácticos, contenidos, etc.). Hay, en consecuencia, factores intrínsecos al sistema educativo que lo llevan a moverse según ciertos cánones técnicos ineficaces en relación con los requerimientos de la población rural.

Por su lado, los docentes son agentes socializadores que deben producir ciertos aprendizajes. Sin embargo, distintos aspectos de su formación, reclutamiento, condiciones de trabajo y comportamiento, van mucho más allá de la producción de los aprendizajes explícitamente previstos. Por su extracción social, su socialización urbana temprana o tardía, su etnia blanca o mestiza,

personifican en la sociedad rural a lo urbano, distante y deseado, y a la dominación legitimada. Las condiciones en que deben desempeñarse manifiestan la asignación de recursos educativos que ha correspondido a las zonas rurales. Su socialización urbana, su carácter de empleados estatales, sus ingresos relativos, la posesión del saber que se espera que transmitan, manifiestan su distancia social y cultural, la que se refuerza por el rechazo que tendencialmente parecen tener los docentes a su situación. Por último, la relación asimétrica con los alumnos que sugieren los aspectos antes considerados, se ve reforzada por los métodos y técnicas utilizados en el proceso educativo y que responden a una definición tradicional del rol.

En lo que respecta a los alumnos, también en sus actividades escolares se manifiestan una serie de relaciones y de aprendizajes que van más allá de los previstos en el curriculum. En primer término, la selección social de los agentes sociales que se produce antes de su pasaje por la escuela y durante éste. No se trata sólo de la probabilidad de acceder o no acceder a la escuela, sino también de las condiciones en que se encuentran los niños que acceden dado que se ha constatado reiteradamente que los niños de las zonas rurales tienden a tener un desarrollo mental y psico-motor distinto del que se da por supuesto en el sistema educativo formal.

En segundo término, las condiciones de vida en los asentamientos rurales en los que han transcurrido sus vidas y las estrategias de las unidades familiares a las que pertenecen y que están en la base de la selección social antes mencionada, también condicionan la distancia social y cultural que se manifiesta en distintos aspectos de la vida escolar. La violencia latente en cualquier proceso de socialización puede adquirir el carácter de sometimiento directo a una cultura extraña, en muchos aspectos, a la que ha vivido el niño: el lenguaje; los estereotipos; los roles según sexo y edad; las pautas de gratificación inmediata; la participación en acciones colectivas; el manejo del tiempo; la imagen de la infancia. Los métodos de enseñanza-aprendizaje de carácter informal y que proceden por acostumbamiento e imitación denotativa, a los que ha estado habituado el niño, son cambiados por relaciones de autoridad formal, represiva, que lo ponen en contacto con elementos que no va a encontrar en su realidad fuera de la escuela, por medio de imitaciones abstractas y de exposiciones discursivas.

Es probable que la infancia pueda dividirse en dos etapas (antes y después de asistir a la escuela) y que ambas etapas puedan aplicarse a los niños urbanos y rurales. Pero para éstos, esta segunda etapa puede implicar comenzar a vivir el conflicto entre la cultura que le entrega el sistema educativo formal y la cultura que ha interiorizado y que aplica en su vida cotidiana. Mientras mayor sea la heterogeneidad cultural, mayor tenderá a ser la gravedad de ese conflicto. En estas condiciones, el niño es el supuesto beneficiario de la abnegación de los docentes y del sacrificio de sus familias, abnegación y sacrificios que pueden ser reales, pero ello no impide que el niño termine siendo la víctima de esa 'ideología del esfuerzo'.

Se ha mencionado reiteradamente que el lenguaje sería una de las fuentes de la distancia social y cultural que se pone de manifiesto en las prácticas escolares. El tema lingüístico suele ser tratado, normalmente, en relación

con grupos indígenas no hispano parlantes. Con eso tiende a descuidarse que no se trata sólo de una cuestión de clases sociales 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, entre otras cosas, por la diversidad de los campos que abarcan sus respectivos vocabularios, 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 más amplio y correcto no sería suficiente para resolver el problema de la diferente estructuración de la realidad ínsita en todo lenguaje. De tal manera, el problema lingüístico está presente en la educación en las áreas rurales aunque su incidencia pudiera ser menor si el docente es originario de las zonas en que ejerce. Con respecto a aquellos grupos indígenas cuyos hijos entran a una escuela donde se les habla un idioma que desconocen, pueden distinguirse, básicamente, tres situaciones según que el grupo indígena en cuestión desee que sus hijos se castellanicen; desee que sus hijos aprendan el castellano sin detrimento de la lengua indígena; no desee que sus hijos se castellanicen. En este último caso, se está ante un problema de política educativa. En los dos primeros casos, el problema parece ser de naturaleza más bien 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.

La práctica pedagógica que se desarrolla en ese espacio social que es la escuela está signada por todos los condicionamientos que tienen incorporados cada uno de los elementos que la componen. Es escasa la investigación educativa sobre lo que sucede en ese reducido espacio físico y social que es un aula; no obstante es posible aproximarse a algunos aspectos importantes.

En las zonas que no son hispano parlantes, la situación lingüística es claramente represiva. 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. El docente utiliza la amonestación verbal, la reducción al silencio, la corrección formal del uso del lenguaje, la prohibición expresa de usar el idioma nativo. Como contrapartida, los niños usan el castellano solamente en la comunicación con el docente. Si bien los padres legitiman esa represión porque están en desacuerdo con la introducción del idioma nativo en la enseñanza, los niños presionan en forma indirecta por el uso de su lengua, reaccionando con conductas que van desde la pasividad ante el proceso de aprendizaje hasta el pedido explícito al docente para que hable en el idioma nativo y transgreda las prohibiciones establecidas. Según algunos docentes bilingües, sería imposible lograr comprensión si se prescindiera del idioma nativo. Dan explicaciones en esta lengua aún en los grados más adelantados y hasta en los ejercicios de lectura en español tratan de expresar los significados en ella. Pero la decisión de usar el idioma nativo como lengua instrumental, es de carácter práctico y adoptada por los docentes por su cuenta y riesgo. En otras situaciones, en los últimos grados casi no se usa el idioma materno, porque se supone que los

niños ya han aprendido castellano. Pero entre ellos, los niños hablan en su lengua nativa, tal como lo hacen en los recreos. A veces también hablan en quechua con los profesores, a pesar de que saben que no deben hacerlo. La situación lingüística no sólo es represiva en sí misma (prohibición de usar los idiomas nativos, los docentes que lo usan por su cuenta y riesgo) y crea tensiones que se solucionan de distinta manera, sino que también refleja la represividad de la situación escolar, ya que los niños retoman su propio idioma ni bien pueden actuar espontáneamente (entre ellos y en los recreos).

La formación generalista, imitativa, de carácter impositivo de los docentes, se patentiza en el manejo de su autoridad, ya que cuando los niños intentan participar proponiendo alternativas de acción, éstas casi siempre son ignoradas, reprimidas. El docente considera que los alumnos tienen poco que aportar, les dificulta su participación activa, los castiga, los reprime, les reprocha la suciedad, el desaliño, la falta de prolijidad, el traer comida a las clases, hablar en su idioma nativo. Se establece así una mecánica de enseñar y, por lo tanto, otra de aprender, según la cual el docente actúa como si estuviera enseñando y el alumno como si estuviera aprendiendo. Las condiciones en que se desarrolla el proceso pedagógico facilitan la predisposición al formalismo.

En estas condiciones, no es de extrañar que las actitudes y comportamiento de los niños en la sala de clase sean de pasividad: no suelen indagar el por qué de las exposiciones de los docentes ni responder a sus preguntas. Se ha constatado que las respuestas de los alumnos son más espontáneas y libres cuando hay promotores bilingües. Por otro lado, fuera del aula los niños parecen perder su retraimiento y timidez y recuperar su espontaneidad. Estos hechos no hacen sino manifestar la distancia social y cultural que los niños perciben ante la cultura escolar y el docente.

Esa misma situación explica que los problemas de disciplina sean reducidos. De ahí que las sanciones tiendan a concentrarse en las faltas cometidas en relación con el profesor. Aquellas faltas que se referirían a conductas básicamente académicas, también son transformadas en desobediencias al profesor. Las posibilidades de disenso y oposición son reducidas al silencio y a la compostura. El comportamiento de los niños se orienta al auto-control; han interiorizado la norma de que al profesor no se le contradice, no se lo cuestiona y adoptan una actitud pasiva sin necesidad de castigos explícitos.

Los esquemas de motivación utilizados también reflejan una gran distancia cultural respecto de los alumnos y revelan una ideología subyacente como, por ejemplo, la enseñanza de la lecto-escritura mediante palabras que designan objetos inexistentes en el medio y la presentación de personajes y objetos extraños al mundo rural. El énfasis se pone más en el proceso de enseñanza que en el aprendizaje efectivo. El profesor tiende a transmitir contenidos que los alumnos deben aprender, alcanzándose el máximo cuando son capaces de repetir en forma más o menos textual lo que el profesor ha dicho. Los contenidos son presentados en forma retórica, con carácter de absolutos, de universales. En la medida en que el docente

proviene de otra cultura, sus mensajes tienden a alejarse de lo que interesa a los niños. Todo parece transcurrir según los cánones pedagógicos más tradicionales, con todas sus implicaciones.

Los materiales didácticos disponibles no permiten un trabajo de experimentación ni de observación, así como tampoco poner en práctica técnicas fundamentales de aprestamiento psico-motor. En las condiciones de vida predominantes, es claro que sólo unos pocos alumnos de cada grado tienen todos los materiales didácticos que deben ser adquiridos por las familias.

El uso de los textos y de otros implementos está básicamente determinado por el docente, quien pide poco a los niños que vean los libros. Sin embargo, los niños usan el texto a espaldas del profesor: miran figuras; copian dibujos; reconocen letras y palabras; los utilizan para distraerse y como base de ensoñaciones; para introducirse al mundo de los libros y de los blancos; para acercarse a formas, letras y colores impresos. Los niños demuestran escasa comprensión de los textos que se les leen, dado que están fuera del alcance de su capital lingüístico. En lo que respecta al contenido de los libros de texto se ha observado que no incluyen diferenciaciones reales, ni explican o aportan conocimientos sobre relaciones sociales ni sobre la inserción social de los campesinos; disfrazan diferencias sociales y mistifican la realidad campesina; valorizan acciones y cualidades que son novedosas para la población campesina; proponen ejemplos de indígenas excepcionales que han tenido gravitación nacional o presentan situaciones de niños o adultos promedio que se proponen como ~~modelos~~ que es posible imitar. La escuela es presentada como un fenómeno urbano, como un lugar de trabajo antagónico con la recreación, el juego y el trabajo campesino. La discriminación sexual aparece bajo diversas formas. La familia suele presentarse como compuesta por los padres, uno o dos hijos y, ocasionalmente, la abuela. El trabajo es presentado en función de las tareas y no de las posiciones que implica.

Las evaluaciones se aplican sólo a los aspectos cognoscitivos, aunque tanto éstas como el control de tareas son escasos.

Dado que una cantidad considerable de maestros de la zona rural carece de bases adecuadas para la enseñanza de la lectura y escritura, se registran fallas en la aplicación del programa y en los métodos utilizados. Los profesores mezclan distintos métodos (silábico, palabra generadora, etc.). A veces eligen palabras que designan elementos inexistentes en el medio local. Ante las dificultades de aprendizaje, el docente recurre a la repetición mecánica, realizada de manera colectiva. Los resultados del aprendizaje son pobres. La lectura no sólo es de mala calidad, sino que manifiesta dificultades de pronunciación y escasa comprensión de los textos leídos. La escritura presenta faltas de ortografía, baja calidad caligráfica, mala construcción e incoherencias. A veces los niños aprenden las lecciones mal y de memoria, con lo que deben hacer un desaprendizaje para volver a aprender. Ante las palabras aparentemente más simples, los niños siguen designando a las correspondientes ilustraciones de los libros con las palabras a las que están habituados.

Los modelos que se transmiten, practican y enseñan dentro del aula entrañan competitividad, individualismo, sumisión, pasividad, y todo ello sin prédicas explícitas, sino como un emergente natural de la relación y de las condiciones en que ésta se plantea. 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. Más específicamente, el modelo que transmite la escuela en general enfatiza la valoración de: a) la promoción social y el mejoramiento individual; b) la posibilidad de logros sobre la base del 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. Sin embargo, este modelo que transmite la institución escolar y sus valores constituyen una profunda innovación que se contrapone a las interacciones sociales tradicionales y producen una modernización de los modos de pensamiento en términos de potencial de cambio social.

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. 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. Se ha señalado que en la interpretación de este tipo de expectativas 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. 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.

Se han expuesto algunos rasgos generales de los procesos pedagógicos en las zonas rurales y los conflictos y contradicciones de sus distintos componentes

directos e indirectos (las familias, el sistema educativo formal, los docentes, los niños). 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 redefinido las distancias entre lo urbano y lo rural y, al mismo tiempo la asimetría existente entre ambas zonas. 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 consistiría, previsiblemente, en un mantenimiento o en un aumento de la demanda educativa.

G. La situación educativa de los jóvenes de 15 a 24 años, residentes en las zonas rurales, alrededor de 1970 13/

Alrededor de 1970, para un total de diecisiete países de la región, la tasa de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años, sin distinción de zona de residencia, era del 18,2%. Esa tasa resultaba de situaciones muy diversas que iban desde el 45,4% en Guatemala al 4,2% de Argentina (cuadro 5, pág. 14, J.P. Terra Alfabetismo...). El analfabetismo juvenil, más bajo que el de la población total, continuaba afectando a grandes volúmenes de la población que, en valores absolutos, llegaban a los 8,9 millones de personas de ese grupo de edad (cuadro 6, pág. 15, J.P. Terra, Alfabetismo...). El analfabetismo juvenil era un 30% menor que el de la población total lo que indica, en el largo plazo, una clara tendencia al progreso de la alfabetización. Si bien esa tendencia se manifiesta en todos los países, no lo hace en la misma medida en todos ellos, ni en sus distintas zonas.

El analfabetismo en los jóvenes es un fenómeno fundamentalmente rural. La media aritmética de las tasas de analfabetismo rural para toda la región es del 31,1%, contra un 7,6% de la media urbana. Pero las tasas de analfabetismo rural por países oscilan entre un 60,4% y un 7,8%, para los países sobre los cuales existe información (cuadro 7b., pág. 20, J.P. Terra, Alfabetismo...). Por otro lado, se puede afirmar que en las ciudades capitales de América Latina el analfabetismo juvenil ya había sido reducido, en 1970, a un fenómeno excepcional y tendía a ser rápidamente eliminado.

La tasa de analfabetismo juvenil femenino en el medio rural era un 25% más alta que la de analfabetismo juvenil masculino, diferencia bastante menor que en el medio urbano, donde llegaba al 46% (cuadros 8 y 9, págs. 21 y 22, J.P. Terra, Alfabetismo...). Se podría concluir de ahí que la situación de alfabetización juvenil rural entre ambos sexos era relativamente homogénea. Sin embargo, las diferencias por países son muy notorias: En Guatemala, el analfabetismo rural juvenil femenino era 34% mayor que el masculino; en Paraguay, un 44%; en Bolivia y Perú un 160% superior. En consecuencia, todo parece sugerir la clara incidencia de la situación indígena. En otros casos, el analfabetismo juvenil masculino aparece mayor, pero sólo en Colombia la diferencia alcanza cifras significativas.

Si se comparan las medias aritméticas de las tasas de analfabetismo para el grupo de edad de 15 a 24 años, en 1960 y 1970, se observa un descenso de casi un tercio (25,8% a 17,0%, cuadro 11, ág. 25, J.P. Terra, Alfabetismo...) y ese descenso se produce en todos los países, aunque en distinta medida. Pero si se controla por zonas, se detecta que los descensos mayores se han producido en las ciudades capitales y los menores en las zonas rurales. En general, en el medio rural las reducciones en las tasas de analfabetismo juvenil son moderadas y mayores para los hombres que para las mujeres.

Sobre la base de datos censales es posible analizar los cambios registrados en la cohorte que tenía de 15 a 24 años en 1960 y de 25 a 34 años en 1970 (cuadro 17, pág. 32, J.P. Terra, Alfabetismo...). En general, se registra un descenso del analfabetismo de alrededor un 10%, con diferencias por zonas: es mayor en el resto urbano que en las capitales y en éstas que en las zonas rurales. Esto sugeriría que el resto urbano estaría recibiendo del campo gente menos alfabetizada y enviando a la capital gente más alfabetizada. Pero no vería empeorada su situación porque estaría induciendo alfabetización de adultos. Dentro de esa tendencia general se observan algunas situaciones diferentes. En algunos casos, hay descenso de las tasas de analfabetismo rural juvenil (Guatemala, El Salvador), lo que indicaría algún mecanismo de alfabetización de adultos. En otros casos, se produce un aumento del analfabetismo en el medio rural (Ecuador), lo que puede ser efecto de la emigración selectiva de los más alfabetizados y del desuso. El descenso del analfabetismo en la cohorte es un fenómeno fundamentalmente masculino. En las mujeres, por el contrario, se producen aumentos de casi todas las tasas de analfabetismo, cualquier sea la zona, por el efecto de la migración.

En lo que se refiere a la escolarización nula, su distribución por zonas, en el conjunto de la región sigue las mismas pautas que las del analfabetismo y sus tasas con muy parecidas. La media aritmética de las tasas juveniles de escolarización nula es del 31,3% para el medio rural contra el 8,5% para el medio urbano. Para los países con información, las tasas rurales se escalonan entre el 62,2% de Guatemala y el 6,8% de Costa Rica (cuadro 26, pág. 45, J.P. Terra, Alfabetismo...). Si se consideran las diferencias entre la tasa de analfabetismo y la escolarización nula, se encuentra que entre los varones con residencia urbana, la primera es más baja que la segunda, lo que estaría indicando la presencia de mecanismos de alfabetización que no implican asistencia escolar. Ese fenómeno es predominantemente masculino y urbano.

El grupo de edad de 15 a 24 años ha registrado un descenso en su tasa de escolarización nula entre 1960 y 1970. Nuevamente, ese descenso es mayor, en términos generales, en el resto urbano que en las capitales y en éstas que en las zonas rurales y, salvo algunos países, mayor entre los hombres que entre las mujeres. Si se toma la cohorte que tenía 15 a 24 años en 1960 y 25 a 34 años en 1970, se encuentra que la media de las tasas de los sin instrucción aumenta, aunque levemente (29,2% a 29,5%), en las zonas rurales, mientras que desciende en las zonas urbanas (cuadro 36, pág. 56, J.P. Terra, Alfabetismo...). Esto volvería a indicar que los escolarizados han emigrado proporcionalmente algo más al medio urbano y que la alfabetización de la cohorte fue acompañada por la realización de algún curso o año de instrucción. Por su parte, el descenso de la tasa de los sin instrucción en las ciudades capitales, estaría indicando las mayores posibilidades educativas que existen en ellas.

Por su parte, las tasas juveniles de escolarización incipiente (1 a 3 años de instrucción) resultan aisladamente menos significativas que las de analfabetismo y las de sin instrucción, ya que registran menos variaciones. En efecto, las medias por sexo para el conjunto de países para los que se dispone información, son casi idénticas y, por grupos de países, varían dentro de un margen muy limitado (entre el 22,9% y el 17,1%, cuadro 21, pág. 38, J.P. Terra, Alfabetismo...). Las tasas altas se encuentran en países en que parecen haberse concentrado los esfuerzos en la reducción de la escolarización nula (por ejemplo, Colombia y Paraguay). Las tasas bajas pueden resultar de situaciones distintas: por un lado, de la existencia de un gran volumen de población sin instrucción; por otro lado, de la existencia de una especie de dicotomía según la cual existen simultáneamente volúmenes significativos de población sin instrucción y con 4 años y más de instrucción.

Sin embargo, la escolarización incipiente presenta diferencias muy notorias por zonas y en el medio rural duplica cómodamente la media urbana (12,8% contra 27,1%) (cuadro 29, pág. 49, J.P. Terra, Alfabetismo...). Pareciera que en el medio rural se renuncia a mayores logros educativos, quizás porque las condiciones sociales no los exigen o debido a la temprana incorporación al trabajo. De hecho, la educación básica muy insuficiente (menos de 4 años) en la juventud rural alcanza a una media aritmética de 58,4%, o sea que afecta a bastante más de la mitad de las personas y presenta grandes diferencias entre grupos de países, ya que se pasa de una media de 82% en los grupos jóvenes de los países menos escolarizados a una media de 34,2% para los mismos grupos de los países con mayor escolarización. Pero aún en éstos, significa que en el medio rural, una de cada tres personas de ese grupo de edad es un analfabeto funcional.

Entre 1960 y 1970 el grupo de 15 a 24 años ha registrado un descenso del 30% en la escolarización incipiente y ese descenso ha sido mayor en los países que tienen un desarrollo educativo más alto (cuadro 34, pág. 55, J.P. Terra, Alfabetismo...).

La cohorte que tenía 15 a 24 años en 1960, muestra en 1970, cuando alcanza los 25 a 34 años, que ha disminuido su tasa de escolarización incipiente. Pero, también aquí, el fenómeno es preponderantemente urbano y masculino (cuadros 35 y 36, pág. 56, J.P. Terra, Alfabetismo...).

Estos indicadores de la situación educativa de la población rural de 15 a 24 años no difieren demasiado de lo previsible si se recuerda lo expuesto acerca del circuito de satisfacción de necesidades educativas de esa población, los cambios registrados en las zonas rurales y las consiguientes transformaciones culturales. Pero alcanzan una mayor significación cuando son puestos en relación con los usos sociales de la educación formal.

H. Utilidad y significado de la educación formal en las zonas rurales

Para comprender cabalmente la utilidad y el significado de la educación formal en las zonas rurales y, en particular, para los sectores más desfavorecidos de su población, se ha pasado revista el circuito de satisfacción de las necesidades educativas en dichas zonas: su rendimiento cuantitativo; el significado cultural de las transformaciones que se han registrado; el sistema educativo formal como organización, sus componentes organizativos, políticos, técnicos y administrativos; la forma en que se ejerce la docencia; los asentamientos, vecindarios o comunidades locales; la forma en que las estrategias familiares condicionan a los niños para su pasaje por la educación formal y sus motivaciones para demandarla. Esto equivale a plantear que, especialmente en las zonas rurales, la escuela tiene un doble papel: por un lado, es el lugar donde los niños participan en procesos formales de enseñanza-aprendizaje; por otro lado, es el punto terminal de una organización presente en el mundo rural pero ajena a él y, de una u otra forma, toda la población aprende a comportarse respecto de ella.

Como ya se ha visto, los padres hacen todo lo que está a su alcance para que los niños asistan a la escuela, por diversas razones. Consideran que la educación es un bien en sí misma. El hecho que los niños asistan a la escuela y, particularmente, si pueden terminar los estudios, es una fuente de prestigio dentro de la familia, en la comunidad y para la familia en la comunidad. La asistencia escolar es una forma de integración al mundo urbano y al país, aunque sea de manera segmentaria, limitada y parcial. Por último, siempre los niños aprenden algo, aunque su utilidad inmediata no aparezca con demasiada nitidez. Es poco aplicable en el trabajo predial, sea en el propio predio o en el de otros pequeños productores. Es de mayor aplicación cuando se trata del trabajo en las empresas capitalistas, ya que entonces aparecen requerimientos de firmar recibos o comprobantes, de leer los rótulos que indican el contenido de elementos de trabajo, de hablar la lengua franca, etc. Es más aplicable aún en las actividades de comercialización, sea que se realicen por intermediarios o directamente en las ferias locales. Por último, queda la utilidad diferida, pero siempre presente como probabilidad, para la migración temporal o permanente. Cualquiera sea el estado de la propia cultura (en proceso de redefinición, rechazada, mantenida marginalmente), la demanda de educación formal con las motivaciones antes expuestas, tiene un contenido de legitimación de la cultura urbana y, por consiguiente, de rechazo de las propias condiciones de vida.

El pasaje de los niños por la escuela está explícitamente programado para producir en ellos una serie de aprendizajes. En primer término, los elementos instrumentales: lectura, escritura, cálculo, castellano y contenidos diversos (geografía, biología, ciudadanía, etc.). En segundo lugar, una serie de actitudes a partir de las actividades que se desarrollan en un tiempo y un espacio escolares (disciplina, prolijidad, respeto, obediencia, compostura, separación del tiempo de juego y del tiempo de trabajo, etc.). En tercer término, una manera de relacionarse socialmente con sus pares y con los docentes, predominando con éstos la relación de asimetría y la distancia cultural. Por último, habrán de incorporar una serie de valores que comportan todo un modelo cultural en que se acentúan los componentes urbanos y la pertenencia al Estado-Nación.

Dadas las condiciones del contexto social al que pertenecen los niños, esa programación explícita tiende a producir una serie de aprendizajes que, no por ser implícitos, son menos aprendidos y que guardan alguna correspondencia con los aspectos que antes se señalaron. De los elementos instrumentales, se desprende el aprendizaje implícito de que el docente es quien sabe, sanciona, evalúa y la escuela es el lugar donde se aprende. De las actitudes que corresponden a las actividades que se realizan, se desprende el aprendizaje implícito de la pasividad, de la inferioridad no sólo personal sino también del contexto social en que se ha vivido y se vive. Del modo de relacionamiento social, se aprende la asimetría y la existencia de lo urbano valorado, distante pero presente. Por último, los valores y los modelos culturales propios de la institución escolar se aprenden junto con la experimentación de un fracaso, siempre presente como una probabilidad bastante alta.

Si se observan las estadísticas de asistencia escolar en el grupo de edad infantil, se encuentran dos cortes de edad. Uno se produce alrededor de los trece años, el otro alrededor de los quince años. Dado el ingreso tardío y el retardo escolar, no debe pensarse que, en la mayoría de los casos quienes dejan de asistir lo hacen porque han terminado sus estudios. Pareciera más bien, que se trata de dos situaciones distintas. Los que dejan alrededor de los trece años, lo hacen básicamente por dos razones: o su aporte al trabajo familiar es ineludible, o ya han demostrado que no 'tienen cabeza' para continuar. Los que abandonan alrededor de los quince años, lo hacen básicamente por razones laborales. Algunos de éstos habrán completado el ciclo básico.

Los jóvenes de las zonas rurales que dejan de asistir a la escuela, sea alrededor de los trece o de los quince años, se incorporan casi de lleno a la vida adulta. Los aprendizajes explícitos realizados durante la vida escolar caen rápidamente en desuso. Por lo general, el nivel educativo del medio no les permite mantener sus conocimientos a menos que por razones de trabajo o por requerimientos administrativos (públicos o privados) deban usarlos. En las relaciones entre pares, aplicarán los mismos conocimientos, actitudes y modos de relacionarse que siempre aplicaron. Algo distinto ocurre en las relaciones entre generaciones, donde los conflictos suelen ser frecuentes, provocados por la forma de organizar la explotación del predio, la utilización de ciertas técnicas, etc. La afirmación de la identidad personal cuenta con el recurso de la asistencia escolar para enfrentarse a los mayores.

En el seno de la sociedad rural la escuela termina por cumplir, a pesar de los bajos rendimientos cuantitativos, un papel revulsivo: instala una imagen de lo que es un niño, ajena a la del medio rural; define como trabajo una serie de actividades totalmente desligadas de las que anteriormente se definían como laborales; se presenta como una vía accesible para el modo de vida urbano, valorado y distante; transmite formas de conducta, normas y valores legitimados pero contradictorios con los locales, aunque sean deseados; procesa, de una manera diferente, la selección social de los individuos. Ese papel revulsivo, que pone en cuestionamiento todos los elementos de la cultura local, no sólo define una nueva forma de relación entre lo urbano y lo rural sino que también, y posiblemente por esa misma razón, disminuye las distancias entre la cultura escolar y su público. La escuela, en el medio rural, como avanzada del sistema educativo formal, y de todo lo que éste implica, estaría reforzando la disposición de un público ya dispuesto a recibir sus servicios. Quizás no haya mejor forma de asegurar la recepción de un mensaje. Es probable que esto redunde en un aumento de las migraciones del campo a la ciudad, en una destrucción de las culturas locales o en ambas cosas a la vez. Sin embargo, estos hechos dependen menos del sistema educativo formal y más del estilo de desarrollo por el cual se opte.

Notas

1/ Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Sección Investigaciones sociales, Desarrollo y educación en el Ecuador (1960-1978), UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/20, Buenos Aires, 1979.

2/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Evolución y situación actual de la educación en América Latina, Santiago de Chile, Santillana, 1977.

3/ García de Vicens, Mónica, "Medición de la deserción escolar en la Argentina", en Revista Paraguaya de Sociología, año 16, Nº 45, mayo-agosto 1979.

4/ Ibidem.

5/ Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina, (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977.

6/ Cfr. Tedesco, Juan Carlos, Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/14, Buenos Aires, 1981; y Vecino B., Stella, Informe final sobre los resultados del análisis socio-educativo, Quito, Proyecto ECU/78/023, Estructura social y problemas educacionales rurales - II etapa: Estudio de casos en la costa ecuatoriana, marzo de 1980, mecanografiado.

7/ Rivero Herrera, José, La educación no-formal en la Reforma peruana, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/17, Buenos Aires, 1979; y Lourié, Sylvain, Escuelas de producción y empleo rural en Panamá, UNESCO, París, julio de 1976, ED-76/Conf./807/13.

8/ Vecino, S., Tedesco, J.C., Rama, G.W. y otros, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/22, Buenos Aires, 1979.

9/ Tedesco, J.C., Marginalidad..., op. cit.

10/ Terra, J.P. (coord.) Situación de la infancia en América Latina y el Caribe, UNICEF, Oficina Regional para las Américas, Santiago de Chile, 1979.

11/ Cfr. Matos Mar, J. y colab., Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/10, Buenos Aires, 1978; y Vecino, S. y otros, op. cit.

12/ Cfr. Terra, J.P., op. cit.

13/ Este apartado se basa en J.P. Terra, Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, Buenos Aires /1980/. Las cifras corresponden, en casi todos los casos, a cuadros estadísticos de ese texto, que se citan con referencia a número y página indicando "J.P. Terra, Alfabetismo...".

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>DEALC/N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
DEALC/1	Educación e industrialización en la Argentina (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/2	Educación y desarrollo en Costa Rica.	J.F. García
DEALC/3	Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina.	H. Certel
DEALC/4	Expansión educacional y estratificación social en América Latina. (1960-1970) (agotado).	C. Filgueira
DEALC/5	Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Nueva Versión.	G. Weinberg
DEALC/6	Educación, imágenes y estilos de desarrollo.	G.W. Rama
DEALC/7	Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica.	D.M. Rivarola
DEALC/8	Seminario Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final (agotado).	
DEALC/9	Industria y educación en El Salvador (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/10	Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú (agotado).	J. Matos Mar y colaboradores
DEALC/11	Educación para el desarrollo rural en América Latina (agotado).	Abner Prada
DEALC/12	La escuela en áreas rurales modernas.	J.P. Núñez
DEALC/13	Bibliografía sobre educación y desarrollo en América Latina y el Caribe (agotado).	A. Copetti Montiel
DEALC/14	Bibliografía. Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe.	A. Copetti Montiel
DEALC/15	La educación rural en la zona cafetera colombiana (agotado).	R. Parra Sandoval
DEALC/16	Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey.	L.D. Carrington
DEALC/17	La educación no-formal en la reforma peruana.	J. Rivero Herrera
DEALC/18	Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación.	R. Carcioffi
DEALC/19	Disyuntivas de la educación media en América Latina.	R. Vera
DEALC/20	Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978).	JUNAPLA
DEALC/21	Segundo Seminario "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Informe Final.	
DEALC/22	Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador.	S. Vecino, J.C. Tedesco G.W. Rama
DEALC/23	Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino.	J. Vivas, R. Carcioffi, C. Filgueira
DEALC/24	Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina.	J.P. Terra
DEALC/26	Estructuras sociales rurales en América Latina.	E. Torres Rivas

Buenos Aires, julio 1981

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>Fichas N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
Fichas/1	La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región (agotado).	N. Fernández Lemarra I. Aguerro
Fichas/2	Inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina (agotado).	
Fichas/3	Educación y democracia (agotado).	G.W. Rama
Fichas/4	El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior (agotado).	J. Rodríguez F.
Fichas/5	Notas acerca de la expansión universitaria, el mercado de empleo y las prácticas académicas (agotado).	G.W. Rama
Fichas/6	Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos (agotado).	F. Parra Sandoval
Fichas/7	Cultura popular y educación en Argentina (agotado).	M.T. Sirvent
Fichas/8	Social Values of Secondary Students and their Occupational Preferences in Guyana (agotado).	S.B. Khan y U.M. Paul
Fichas/9	El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires.	D. Klubitschko
Fichas/10	Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina (agotado).	R. Carciofi
Fichas/11	Education and Development in Latin América (1950-1975) (agotado).	J.C. Tedesco y G.W. Rama
Fichas/12	Styles of Development and Education: a Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities	M. Wolfe
Fichas/13	Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana (agotado).	R. Vargas Vega
Fichas/14	Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis (agotado).	J.C. Tedesco y F. Parra
Fichas/15	Educación técnica y estructura social en América Latina (agotado).	D. Wiñar
Fichas/16	La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia.	R. Parra Sandoval
Fichas/17	La lectura en la escuela de América Latina.	B.P. de Braslavsky

Informes
Finales N°

- 1 Sociedad rural educación y escuela.
- 2 El cambio educativo. Situación y condiciones
- 3 La educación y los problemas del empleo

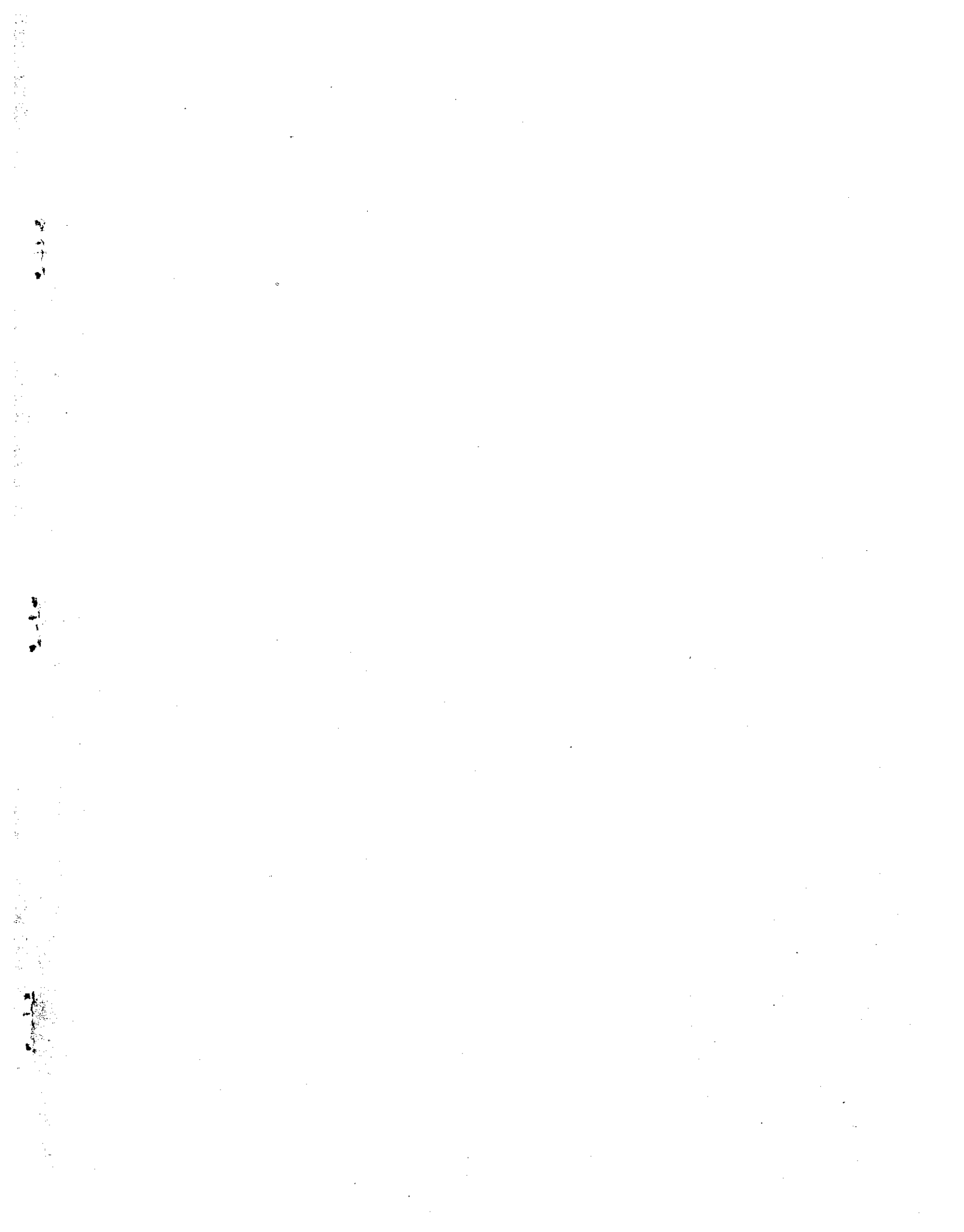
Buenos Aires, julio de 1981

2
1
•

•
•
•

•
•
•

LIBRO DE EDICION ARGENTINA
Impreso en CEPAL
Callao 67 - 4°B - 1022 Buenos Aires
Noviembre de 1981



SEDE DEL PROYECTO

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA BUENOS AIRES**

CALLAO 67 4º PISO
CASILLA DE CORREO 4191
TELEFONOS 40-0429 0431
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS
BUENOS AIRES REPUBLICA ARGENTINA