

Informes Finales

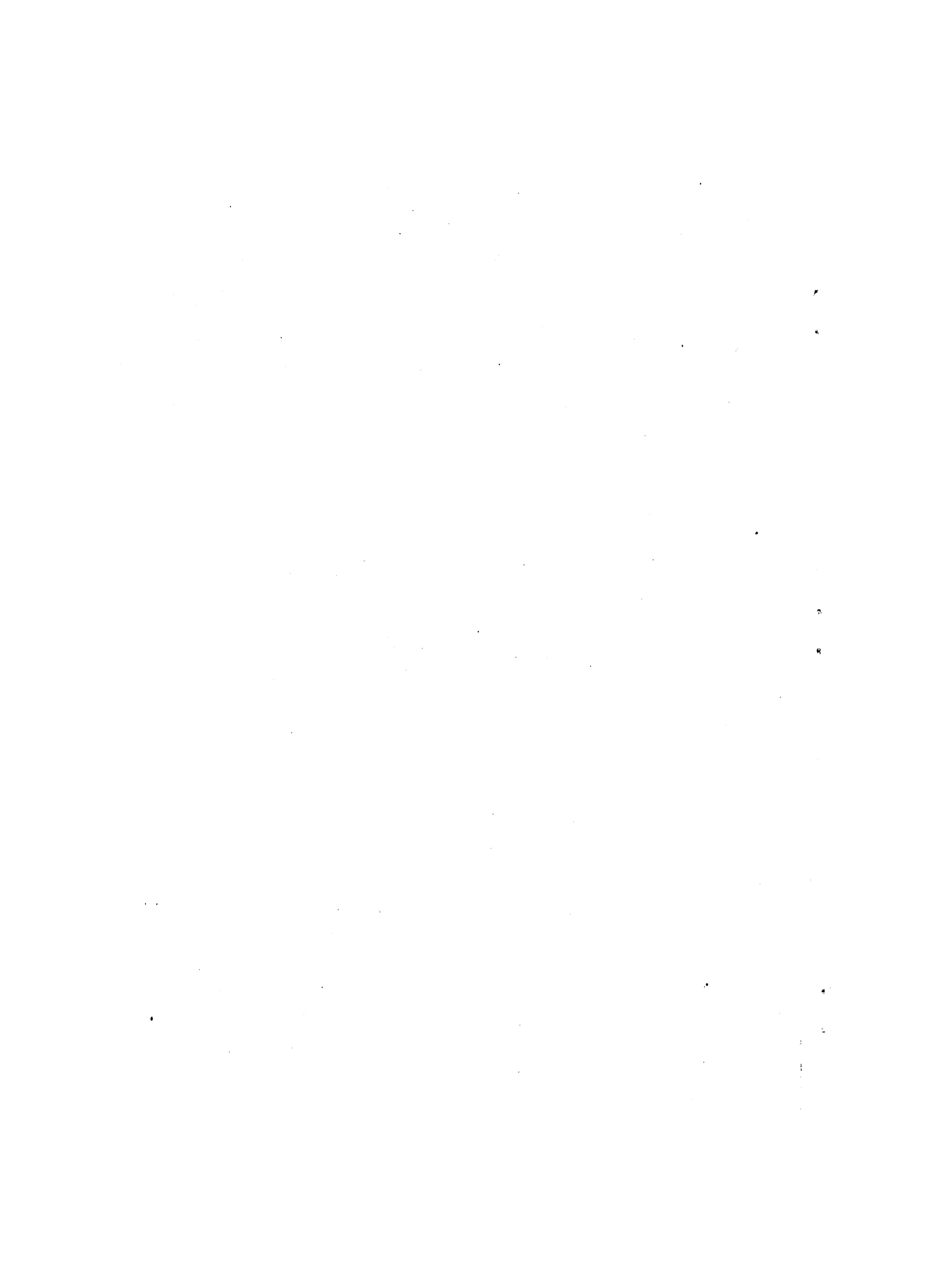
1

**SOCIEDAD
RURAL
EDUCACION
Y ESCUELA**



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

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



UNESCO - ECLA - UNDP
PROYECTO "DESARROLLO Y EDUCACION



UNESCO - CEPAL - PNUD
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

SOCIEDAD RURAL
EDUCACION Y ESCUELA

810501

Distr.
GENERAL

Informes Finales/1
Junio 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

•

•

•

•

•

•

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
ADVERTENCIA	v
INTRODUCCION	vii
I. LOS CAMBIOS REGISTRADOS EN LA SOCIEDAD RURAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA EDUCACION Y EN LA ESCUELA	1
Consideraciones preliminares	1
PRIMERA PARTE. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD RURAL	2
A. El proceso de modernización en el agro	2
B. Algunos resultados macrosociales	5
C. Algunos aspectos particulares.	6
1. La población y las migraciones	6
2. La organización de las unidades económicas	8
3. La ocupación y el empleo	12
4. Las relaciones sociales	14
5. La situación indígena	21
D. La socialización de los agentes sociales	22
SEGUNDA PARTE. EL RENDIMIENTO CUANTITATIVO DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL EN EL AREA RURAL	30
1. Matrícula y cobertura	30
2. Retención, repetición, atraso, abandono, promoción	32
3. El perfil educativo de la sociedad rural	35
4. La información estadística	41
TERCERA PARTE. LAS RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD RURAL, LA EDUCACION Y LA ESCUELA	43
II. LA ESCUELA RURAL: SU SITUACION Y ORGANIZACION	55
A. Ubicación del problema	55
B. El sistema educativo formal como organización	57
1. El modelo básico centralizado y burocrático	57
2. Pertenencia al aparato estatal	57
3. El sistema educativo formal tradicional	58
4. El sistema educativo formal como sistema	58
5. Los objetivos	59
6. Situación crítica o crisis de la educación	60
7. Los recursos humanos	61
8. Relaciones con otras reparticiones	63
9. División técnica y social del trabajo educativo	63
10. El público: participación y control	64
11. Cambio e inercia	65
C. La escuela en el medio rural como parte de esa organización: algunas dimensiones	66
D. Propuestas para superar la situación	70
1. La nuclearización	71
2. Distintas experiencias	72
3. Líneas de estrategias	79

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
E. A manera de conclusiones	83
III. EL DOCENTE RURAL: SUS CARACTERISTICAS Y SU FORMACION.	87
A. Definición del rol	87
B. Mercado de trabajo	90
C. Características de quienes ejercen el rol	91
D. Condiciones en que se ejerce el rol	95
E. Los comportamientos reales	99
F. Otros educadores en el medio rural	104
G. La capacitación de los docentes	105
H. Las escuelas normales.	106
I. Propuestas para cambiar el rol docente	110
J. A manera de conclusiones	113
IV. EL NIÑO RURAL Y SU CONTEXTO INMEDIATO: LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD	117
A. La demanda de educación formal en las zonas rurales: sus escenarios.	117
B. Asentamientos rurales, comunidad y escuela	118
C. Estrategias familiares y situación de los niños.	120
D. Condiciones de vida, estrategias familiares y participación en el sistema educativo formal	126
E. Propuestas de estrategias	132
F. A manera de conclusiones	134
V. EL PROCESO PEDAGOGICO	139
A. La escuela como ámbito de la práctica pedagógica	139
1. Las unidades familiares	140
2. La escuela.	141
3. Los docentes	143
4. Los niños	144
B. Qué sucede en el aula	146
C. Resultados explícitos y latentes	151
D. A manera de conclusiones	152
VI. LA EDUCACION NO FORMAL. SU ARTICULACION CON LAS NECESIDADES EDUCATIVAS BASICAS	157
A. La crítica al sistema educativo formal, la educación no formal y las necesidades educativas básicas.	157
1. Críticas centradas en la propia operación del sistema educativo formal	157
2. Críticas centradas en los problemas surgidos del estilo de desarrollo rural o agravados por él y a los que el sistema educativo formal no atiende.	158
B. Los programas de educación no formal en el ámbito rural.	163
C. Las escuelas radiofónicas de América Latina	175
D. A manera de conclusiones	182

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
VII. LAS POLITICAS, LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION EDUCATIVAS: SU ACCION SOBRE LA EDUCACION Y LA ESCUELA EN LAS AREAS RURALES.	185
A. Introducción	185
B. Las políticas educativas para las áreas rurales	186
C. La situación de la planificación educativa para las áreas rurales	188
1. El proceso de planificación de la educación	188
2. Algunos casos nacionales	191
3. Experiencias en materia de regionalización y microplanificación	193
D. Situación de la administración de la educación y de la escuela en las áreas rurales.	194
1. Características de la administración de la educación en las áreas rurales	194
2. La supervisión de la educación en las zonas rurales	197
3. La descentralización de la administración	198
E. A manera de conclusiones.	200

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible due to the quality of the scan. It appears to be several lines of a letter or document.

ADVERTENCIA

El plan de trabajo del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" se dividió en tres grandes etapas:

En la primera de ellas se realizó un número considerable de investigaciones sobre casos nacionales, situaciones socio-educacionales y problemas específicos, apoyados, en la mayoría de los casos, en estudios empíricos originales y en el análisis y elaboración de la información estadística y la documentación existentes.

En la segunda etapa se ha emprendido la elaboración de informes sobre áreas temáticas, resumiendo los estudios de la etapa anterior y señalando interrogantes y conclusiones. Está prevista la preparación de tres de estos Informes, sobre los siguientes puntos: Sociedad rural, educación y escuela; La educación y el empleo en América Latina; Inercia y cambio de los sistemas educativos.

En la tercera etapa se preparará un Informe final, síntesis y elaboración de todos los estudios anteriores, en el cual el tema Universidad tendrá un desarrollo específico, por no haber sido considerada la educación superior entre las áreas de la etapa anterior.

El presente informe sobre Sociedad rural, educación y escuela constituye una versión modificada del Estudio Preliminar realizado por el experto del Proyecto señor Carlos Borsotti y presentado en el Seminario Regional realizado en Caracas, entre el 20 y el 24 de octubre de 1980, con la cooperación del UNICEF y bajo los auspicios de los Ministerios de Educación y Para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, de la República de Venezuela. El capítulo referido a las políticas, la planificación y la administración educativas de dicho Estudio Preliminar estuvo a cargo del experto del Proyecto señor Norberto Fernández Lamarra. El Informe incluye las observaciones, comentarios y críticas formulados en dicho Seminario, y diversas modificaciones de forma, tendientes a lograr mayor unidad y síntesis. En la tarea editorial colaboró la señora Susana Fiorito.

El texto se presenta en dos tomos, el primero de los cuales contiene el Informe propiamente dicho, mientras que en el segundo se enumera la bibliografía consultada y se incluye un apéndice estadístico elaborado por el señor Carlos Borsotti con la colaboración de la señora Nina Ciarlotti de Nosiglia.

Para la preparación del Informe -concebido como síntesis del tema- han constituido insumos de suma relevancia los estudios realizados en la primera etapa del Proyecto sobre los temas directamente vinculados con la educación en las zonas rurales, sin desmedro de los aportes de otros documentos, también producidos en el Proyecto, que consideran los problemas generales del desarrollo y la educación. Entre los primeros se indican, para referencia del lector, los siguientes:

"Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú" (J. Matos Mar y colaboradores); "Educación para el desarrollo rural en América Latina" (A. Prada); "La escuela en áreas rurales modernas" (J.P. Núñez); "La educación rural en la zona cafetera colombiana" (R. Parra Sandoval); "La educación no formal en la reforma peruana" (J. Rivero Herrera); "Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978)" (Sección Investigaciones Sociales de la JUNAPLA de la República del Ecuador); "Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina" (J. P. Terra); "Educación y reforma agraria en Honduras (realizado por acuerdo con el Gobierno de Honduras y editado por el Instituto Nacional Agrario de ese país). Importancia especial revisten "Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador" (S. Vecino, J.C. Tedesco, G.W. Rama y otros, en el marco del proyecto ECU/78/023 acordado por el gobierno del Ecuador con PNUD y UNESCO), en virtud de la metodología de tipo antropológico que se utilizó para la observación de las prácticas educativas y "Estructuras sociales rurales en América Latina" (E. Torres Rivas), que constituye un marco de referencia sobre los cambios socioeconómicos en las áreas rurales.

Deben agregarse asimismo las colaboraciones específicas para el Estudio Preliminar enviadas por los señores Miguel Soler ("Comunicación interna al Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe") y Francisco Delich ("Transformación agraria, movilización social e impacto sobre la cultura campesina", presentado al Seminario de Caracas).

Independientemente de los aportes mencionados, este Informe es el resultado de una prolongada labor realizada por los expertos y personal técnico del Proyecto y, fundamentalmente, de la colaboración de un conjunto de especialistas de diversos países de la región que se vincularon a él, realizando no sólo los estudios enumerados, sino también otros más que, por razones técnicas, no fue posible publicar.

Finalmente, debe quedar expresamente consignado que el Informe está lejos de dar cuenta de la totalidad de la problemática referente a la situación y a las relaciones entre sociedad rural, educación y escuela. Ello se debe, en parte, a la complejidad de las articulaciones entre los términos de la ecuación en un contexto de profundos cambios. Pero las mayores limitaciones se originan en la insuficiencia de investigaciones relativas a la transición cultural que está experimentando la sociedad rural y a las prácticas pedagógicas, tema este último sobre el que existen contados estudios, tanto de investigadores sociales y organismos técnicos gubernamentales, como de los propios maestros. En este sentido, las posibilidades de promover una dinámica de cambio permanente en la educación para las áreas rurales dependerán de la sustitución de las evaluaciones formales por investigaciones en el terreno que, apelando a distintas metodologías, intenten describir y analizar tanto las relaciones en el aula como las de los procesos educativos con los grupos sociales rurales.

INTRODUCCION

1. Este trabajo es el informe de síntesis de las actividades desarrolladas por el Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (RLA/79/007) en el área "Sociedad rural y educación", y se centra en la consideración de las relaciones recíprocas entre la sociedad, la educación y la escuela en las zonas rurales de América Latina. Los aspectos generales referidos al sistema educativo formal; la profesión docente; el proceso pedagógico; la planificación, la administración y las políticas educativas; las relaciones entre la educación, la ocupación y el empleo; son tratados por otras áreas del Proyecto mencionado.

2. Su orientación general se centra en el análisis de los circuitos de satisfacción de la necesidad de educación en las áreas rurales, en las que correspondería hablar, tal vez con mayor propiedad, de satisfacción de necesidades educativas básicas. Se parte, por lo tanto, de la existencia de necesidades o carencias de una población que vive en ciertas condiciones, de los satisfactores que tiene a su alcance esa población y del ámbito de encuentro entre las necesidades y los satisfactores. Una orientación de esta índole obliga a considerar:

- a. Las propiedades, características y relaciones del sistema educativo;
- b. Las propiedades, características y relaciones de la población que tiene las necesidades;
- c. Las propiedades, características y relaciones de los ámbitos en que se encuentran las dos realidades precedentes.

3. Las actividades desarrolladas por este Proyecto en el área "Sociedad rural y educación" han permitido reafirmar que, si bien es necesario enmarcar la situación educativa de las áreas rurales en la estructura económica y social correspondiente, ello no es suficiente, y que es imprescindible explorar cuáles son los mecanismos y las articulaciones que se producen, en dichas estructuras, entre las necesidades y los satisfactores o, si se prefiere, entre la demanda y la oferta educativas.

4. Dentro de la orientación antes expuesta, este informe tiene la siguiente estructura:

- a. El capítulo I analiza los cambios registrados en la sociedad rural y sus repercusiones en la educación y en la escuela. En él se consideran los procesos socioeconómicos que han tenido lugar en los últimos veinticinco años, sus implicaciones culturales y educativas y el rendimiento del sistema educativo formal, como puntos de partida para plantear el problema de la educación en las áreas rurales en relación con los estilos de desarrollo y su significado para la cultura nacional. Cabe insistir en que este capítulo no está destinado a discutir aspectos específicos de los

procesos socioeconómicos, que son objeto de estudio y discusión por los especialistas respectivos (características de las unidades económicas; magnitudes, causas y efectos de las migraciones; volúmenes, orígenes y destinos de los contingentes migratorios; las diversas formas de ocupación, empleo, subempleo de la población activa; la dinámica de las situaciones de clase; etc.). A partir de los estudios sobre esos temas, se intenta desentrañar cuál es el significado cultural y educativo de esos fenómenos y procesos.

- b. Los capítulos II al V se centran en el circuito de satisfacción de necesidades educativas a partir del sistema educativo formal y para la población en edad escolar.
 - i. El capítulo II considera al sistema educativo formal en las áreas rurales desde el punto de vista de su carácter de organización formal (en la que se conjugan elementos políticos, organizativos, técnicos y administrativos) integrante de la burocracia estatal y sus incidencias en la educación. No se han considerado los aspectos financieros por falta de información desglosada para las zonas rurales, lo que es una consecuencia de la definición de educación básica común predominante en la región.
 - ii. El capítulo III analiza el rol docente en cuanto posición dentro del sistema educativo formal y en cuanto participante directo en las prácticas pedagógicas. Se considera al rol docente desde el punto de vista de su definición formal, de las características personales de los docentes, de las condiciones generales y técnicas de trabajo y sus consecuencias sobre el desempeño del rol y, por lo tanto, sobre la educación en las áreas rurales.
 - iii. El capítulo IV analiza, en forma general, los asentamientos y comunidades rurales, el papel de la educación formal en las estrategias familiares de los estratos bajos rurales y la forma en que esas estrategias, al mismo tiempo, condicionan el aprestamiento de los niños para el sistema escolar y su inserción en él.
 - iv. El capítulo V considera el proceso pedagógico tal como transcurre en la escuela, como espacio social definido por los condicionamientos que tienen incorporados cada uno de los elementos que lo componen.
 - c. El capítulo VI está dedicado a la educación no formal y, desde su óptica de crítica al sistema educativo formal, analiza cómo aquélla se conecta con las necesidades educativas básicas, tal como se reflejan en los programas que se están llevando a cabo en la región y, específicamente, en las escuelas radiofónicas.
 - d. El capítulo VII considera el tratamiento que reciben la educación y la escuela de las áreas rurales por parte de las políticas, la planificación y la administración educativas.
5. Para precisar los alcances de este informe, es necesario tener en cuenta algunos aspectos específicos:

- a. Dado que este informe es regional, no refleja ni ha pretendido reflejar la realidad de ningún país en particular. En consecuencia, es un bosquejo de la situación regional, en el que se ponen de relieve los aspectos estructurales centrales de la satisfacción de las necesidades educativas en las áreas rurales y los problemas que de ellos se derivan. En tal sentido es, básicamente, un marco de referencia y una propuesta de un esquema de trabajo para diagnósticos y acciones. Estas, como siempre, son de incumbencia de los países y sus ciudadanos.
- b. En este informe, como en todos los referidos a las zonas rurales, se plantea el problema de saber qué se entiende por 'rural'. Entre los especialistas, la discusión al respecto no es pacífica, pero aparece como relativamente secundaria para los fines de este informe. Lo rural está intrínsecamente imbricado con lo urbano, pero tiene ciertos rasgos propios dados, básicamente, por la distribución de la población y las características generales de su ocupación, predominantemente vinculada a los ciclos naturales. Sin tener en cuenta la conexión dinámica entre lo urbano y lo rural (y la dinámica de esa conexión), se hace difícil la comprensión de la realidad rural.
- c. Puede resultar extraño que no se recurra a la consideración de las llamadas situaciones típicas. Los motivos para no utilizarlas son los siguientes:
- i. Es creciente la insatisfacción con los estudios cuya unidad de análisis es el país. Del lado de la variable 'independiente' (tipos de países según las características de su sociedad rural), si sólo se dicotomizaran algunas de las dimensiones cuya inclusión es imprescindible (urbanización alta o baja; modernización rural; participación del sector primario en las exportaciones; integración del territorio; cultivos predominantes; etc.), el número de situaciones típicas sería inmanejable. Del lado de la variable 'dependiente' (educación), salvo las situaciones extremas, los países de la región reconocen una gran dispersión en casi todos los indicadores y no tienen posiciones similares en cada uno de ellos. Además, queda siempre sin poder determinar cuáles son las relaciones sociales efectivas que han producido, en ciertos tipos de países, ciertos resultados educativos.
 - ii. Otra opción consistiría en realizar el informe con una unidad de análisis menor. Del lado de la variable 'independiente' se plantearía el problema de aislar regiones o escenarios sociales, culturales, económicos y políticos, a los que se pueda imputar una orientación de sentido relativamente unívoca. Si sólo se dicotomizaran algunas de las dimensiones cuya inclusión es imprescindible (concentración-dispersión de la población; tenencia-no tenencia de la tierra; autosuficiencia-insuficiencia de la explotación predial para la subsistencia familiar; monolingüismo indígena-bilingüismo o castellanización; etc.) se obtendría, como en la opción anterior, un número muy grande de situaciones típicas. Del lado de la variable 'dependiente' según lo que se desprende del conocimiento disponible, la situación no sería distinta de aquella de la opción anterior.

- iii. Las investigaciones realizadas en el marco de este Proyecto en regiones andinas a fin de relacionar los escenarios rurales con la educación, muestran a pesar de la supuesta homogeneidad étnica, una gran diversidad de situaciones socioeconómicas y culturales y de condiciones educativas. Por las razones antes expuestas y por el modo de análisis centrado en los circuitos de satisfacción de necesidades educativas puede considerarse, en consecuencia, que este informe se refiere a los estratos bajos rurales.
- d. Cuando se considera cada uno de los elementos componentes de los circuitos de satisfacción de las necesidades, se corre el riesgo de tomarlos como si constituyeran realidades aisladas, dispuestas en etapas sucesivas y lineales a lo largo de dichos circuitos. En realidad, son elementos coexistentes, en interacción recíproca, aunque dotados de una dinámica no totalmente condicionada por esa interacción. Así, por ejemplo, el sistema educativo formal, los docentes, el proceso pedagógico, las familias 'demandantes', los niños, los distintos escenarios rurales, tienen, en algún sentido, su propia dinámica, pero no son entidades que desarrollan procesos paralelos sino que tienen interacciones y encuentros necesarios, articulándose en los más distintos ámbitos y por diversos mecanismos.
- e. Es posible distinguir distintas formas del fenómeno educativo. Por un lado, todo hecho social se concreta en prácticas sociales que producen nuevos aprendizajes en los individuos que participan en ellas, o refuerzan o cuestionan los aprendizajes ya adquiridos. Por otro lado, el proceso de socialización se concreta en prácticas educativas que dan lugar a procesos de enseñanza-aprendizaje intencionales y no intencionales. Por último, el proceso pedagógico escolar, se concreta en prácticas pedagógicas escolares, que dan lugar a procesos de enseñanza-aprendizaje intencionales y no intencionales. Los intencionales tienen contenidos, métodos y normas relativamente explícitos y sistematizados. Si bien este informe se centra en el proceso pedagógico escolar, intenta plantearlo, en la medida en que la información disponible lo ha permitido, en el marco de los procesos de socialización y de los hechos sociales que tienen lugar en las áreas rurales.
- f. El tratamiento del sistema educativo formal se limita a la educación primaria o básica y a las cohortes de edades correspondientes. La educación media y menos aún la universitaria, no forman parte del ámbito rural, salvo contadísimas excepciones. Lejos de desconocer el problema que significa la situación educativa de los jóvenes y adultos, especialmente deficitaria en las áreas rurales, este informe pone el énfasis en la población en edad escolar y en el sistema educativo formal, dado que ambos canalizan, de manera abrumadoramente mayoritaria, la oferta y la demanda de educación en las áreas rurales.
- g. La escasez de investigaciones educativas ha planteado dificultades adicionales. Además, las investigaciones se centran en el estudio de las situaciones más deterioradas, con lo que se corre el riesgo de presentar una visión distorsionada de la realidad.

6. La orientación general y la estructura de este informe han determinado el modo de exposición que se ha seguido y ello ha redundado en aparentes repeticiones que son, en realidad, la reaparición de distintos aspectos en diferentes contextos temáticos. Así, por ejemplo, ha ocurrido con las situaciones objetivamente conflictivas y contradictorias en que se encuentra la población rural y que se manifiestan en su cultura, en sus prácticas de socialización, en sus estrategias familiares y en los procesos pedagógicos. Algo similar sucede con los docentes, quienes integran una profesión, ocupan una posición en el sistema educativo en cuanto organización formal y participan directamente en las prácticas pedagógicas.

7. En algunos casos, en particular en los capítulos primero y cuarto, se exponen clasificaciones cuyo nexo con lo educativo no es totalmente claro. Sin embargo, se las ha incluido porque reflejan una variedad de situaciones que poseen un significado cultural que es necesario tener en cuenta, aunque la ausencia de investigaciones adecuadas no permita, todavía, desentrañar sus implicaciones para la educación y la escuela en las zonas rurales.

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

9. Es de esperar que ese enfoque permita eludir los riesgos contenidos en otros enfoques, entre los que cabría citar los siguientes:

- a. pedagogizantes, que adjudican a la educación formal o no formal una capacidad endógena de cambiar y de producir cambios a pesar del medio o prescindiendo de él;
- b. sociologizantes, según los cuales todas las características y los problemas educativos tienen su origen en el medio;
- c. sumatorios; que recurren a los dos anteriores, uniéndolos por yuxtaposición, como capítulos separados y estancos, entre los cuales no existe una conexión necesaria.

De los primeros, se derivan las proposiciones según las cuales la educación puede cambiarse a sí misma, a sus resultados y al medio. De los segundos, se derivan las proposiciones según las cuales nada va a cambiar mientras no cambie el medio. Para evitar las contradicciones, de los terceros se derivan las proposiciones que, con distintas combinaciones, hacen un listado de los resultados de los dos enfoques anteriores.

2

3

4

5

6

7

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

Consideraciones preliminares

En este capítulo se trata de presentar una visión panorámica de las tendencias registradas en las zonas rurales de la región entre 1950 y 1975 y de los principales procesos que han estado operando, así como de su incidencia en la educación y en la escuela en dichas áreas.

Una visión panorámica como la que aquí se propone, no da cuenta exactamente de lo ocurrido en cada país, ni en las distintas zonas de ellos y, para el caso de pensarse en acciones específicas, cada situación debería ser diagnosticada con detalle. Sin embargo, esta visión global es necesaria para comprender los diversos procesos en que han estado involucrados la población rural y sus distintos agrupamientos, las relaciones recíprocas con la educación y con el sistema educativo formal y su significado para la sociedad nacional.

El hecho de que este documento se centre en el período comprendido entre 1950 y 1975, no significa que se suponga algo así como un vacío histórico anterior y quizás la mejor demostración de ello resida en que, salvo en algunos aspectos (migraciones, organización de las unidades económicas, etc.), la mayoría de los indicadores agregados socioeconómicos no presenta variaciones significativas. No obstante, puede afirmarse que los cambios registrados han conducido a una situación de mayor movilidad y heterogeneidad que la existente al comienzo del período.

Es necesario tener en cuenta que esos cambios se han producido en el lapso de una generación, con las previsibles consecuencias sobre los individuos y las familias que los han experimentado en distintas etapas de sus ciclos respectivos.

Se trata, entonces, de ver cómo han variado las probabilidades de vida y de acceso a los distintos bienes valorados que tienen los individuos y los grupos a los que pertenecen y las causas de esas variaciones y, teniendo en cuenta esos cambios en las probabilidades, de comprender las expectativas que pueden sustentar los individuos y los grupos a partir de sus propias experiencias. Por ejemplo, cuando la posibilidad de migrar ha alcanzado a más de uno de cada cuatro habitantes rurales o a más de un miembro de cada familia, se constituye en una expectativa de los individuos y los grupos. Del mismo modo, cuando han variado las probabilidades en las condiciones de empleo debido a los cambios en la cantidad y calidad de las posiciones definidas por las unidades económicas, las expectativas deben registrar alguna variación concomitante. En ambos casos, la significación y el papel de la educación y de la escuela tienen que haber sido afectados de alguna manera.

El análisis se enfoca desde la perspectiva de la sociedad civil, lo que no implica prescindir del Estado. En los procesos y relaciones que se dan en aquélla, el Estado está presente de una u otra manera.

PRIMERA PARTE. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD RURAL

A. El proceso de modernización en el agro *

El proceso de modernización, es decir, el conjunto de transformaciones en las estructuras y relaciones socioeconómicas de la agricultura ^{1/} que tienden a profundizar el carácter capitalista de su régimen de producción, ha tenido lugar en el marco de ciertas tendencias generales y de una redefinición de su papel en la acumulación de capital a nivel nacional e internacional.

Esas tendencias generales se manifiestan en tres niveles interdependientes:

a. En lo que respecta a las relaciones de las economías latinoamericanas con el sistema económico mundial, la tendencia dominante ha sido la internacionalización de aquellas, en un momento en que los países industriales tienden a la centralización y unificación del proceso de acumulación a escala mundial bajo la égida de las empresas transnacionales. Esto ha influido en la modernización agrícola a través de la expansión del intercambio regional; la transferencia de excedentes a los países centrales o su reinversión interna en sectores dinamizados por el sector externo; la alteración de las condiciones socioeconómicas de producción en vastas zonas de distintos países debido a la actuación de las empresas transnacionales - como productoras y como organizadoras de la producción - mediante el control de la comercialización y de la transformación industrial de productos agrícolas; la concentración de los procesos de creación de tecnología y la aceleración de su transferencia y difusión.

b. En lo que hace a las relaciones de la agricultura con el resto de la economía nacional, las tendencias centrales han sido la aceleración del proceso de industrialización/urbanización y la creciente integración de la agricultura con otros sectores de la economía. En el primer sentido ha habido una expansión de la demanda nacional de productos agrícolas, especialmente por parte de los grupos urbanos de medianos y altos ingresos; un desplazamiento de la fuerza de trabajo a las áreas urbanas; una expansión de los canales de mercadeo, generalizándose la circulación mercantil en la agricultura. Todo ello implica una reestructuración de la demanda interna de productos agrícolas y un rápido crecimiento de su componente monetario. En el segundo sentido, a la producción agropecuaria y forestal propiamente dicha, se han agregado: i) la producción 'hacia arriba' de la agricultura (insumos agrícolas, etc.); ii) las actividades de procesamiento y transformación 'hacia abajo' (agro-industrias); iii) la distribución y comercialización de alimentos de consumo final. Estos tres últimos aspectos están bajo el control de empresas transnacionales o de sus filiales nacionales (Arroyo, 1979).

* En la exposición de este punto se ha seguido básicamente a Gerson Gomes y Antonio Pérez, "El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana", en Revista de la CEPAL, agosto de 1979, págs. 57-77, n. de venta 5-79-II, G. 4.

c. En las relaciones entre los diversos segmentos de la agricultura, la tendencia central consiste en que el segmento moderno tiende a tornarse dominante en las esferas de la producción y de la circulación 2/. En la esfera de la producción, el desarrollo de la agricultura moderna se expresa en la presencia de un grupo de empresas estrictamente capitalistas, a través de las cuales se expande el uso de capital y tecnología. Simultáneamente, se produce la descomposición de la agricultura tradicional 3/ por desmembramiento o conversión de los latifundios preexistentes y por la atomización de la economía campesina vinculada a ellos, que ha tendido a mantenerse bajo otros mecanismos de articulación con las empresas modernas. En la esfera de la circulación, se ha asistido a una supeditación directa o indirecta de las unidades productivas al mercado, a la integración y unificación de los mercados nacionales de productos agrícolas y a un crecimiento del componente monetario.

Las tendencias antes consignadas muestran que las funciones actuales de la agricultura en el desarrollo nacional parecen estructurarse alrededor de tres ejes principales: a) la creación de excedente de mano de obra y la liberación de fuerza de trabajo para actividades no agrícolas; b) el suministro de alimentos a bajo costo requeridos por el desarrollo de los núcleos urbanos e industriales; c) el suministro de alimentos y materias primas a bajo costo para las economías centrales.

En relación con esas funciones y con la necesidad de acumulación de capital, el sector moderno de la agricultura ha tenido que resolver dos aspectos fundamentales, a saber: a) la reducción del costo de reproducción de la fuerza de trabajo garantizando, al mismo tiempo, la reproducción de la reserva de mano de obra, a fin de regular el nivel y las variaciones de la tasa de salarios; b) la movilización del excedente económico agrícola de manera congruente con las necesidades del proceso de acumulación. La resolución de ambos aspectos se manifiesta en el doble proceso de expansión de la agricultura moderna y la simultánea descomposición de la agricultura tradicional, encuadradas dentro de tres tendencias básicas: la concentración de la producción y del capital; la proletarianización del campesinado; la recomposición de la economía de subsistencia bajo nuevas condiciones. Los distintos mecanismos utilizados para la resolución de ambos aspectos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- la tasa de crecimiento de la producción del sector moderno ha sido mayor que la tasa de crecimiento de la demanda efectiva, lo que ha redundado en dificultades para colocar la producción de la agricultura tradicional;

- distintas combinaciones de capitalización, insumos tecnológicos y calidad de la tierra, han permitido al sector moderno una utilización menor de mano de obra para alcanzar niveles similares de producción;

- el sector moderno ha recurrido a formas de contratación y remuneración de la mano de obra que excluyen todo el tiempo muerto en su utilización;

- uso del excedente de mano de obra para la formación de capital, especialmente en las áreas de frontera y bajo las más diversas modalidades (desmonte de tierras vírgenes, establecimiento de plantaciones, incorporación de nuevos cultivos, establecimiento de praderas). Esta utilización se hace a un costo prácticamente nulo para el capital y resulta posible a partir del control

de la propiedad de la tierra y de la concesión de derechos de explotación a los sin tierra, según diversas formas institucionales (aparcería, colonaje, arriendos, etc.);

- la agricultura tradicional: se fue orientando hacia productos de menor rentabilidad, de gran importancia en la dieta de los grupos de ingresos más bajos y de demanda menos dinámica, con precios normalmente controlados por razones políticas.

De tal manera, la modernización agrícola tiende a asumir las siguientes características: a) expansión productiva y tecnológica a partir de un número reducido de explotaciones que son beneficiarias directas de inversiones públicas en infraestructura, de incentivos económicos y servicios oficiales de apoyo (crédito, precios, mercados protegidos, asistencia técnica, etc.); b) la elevación de los rendimientos económicos y físicos del sector moderno por encima de aquéllos del sector tradicional, lo que redundará en una mayor participación del sector moderno en el ingreso y en la producción total; c) crecimiento del componente monetario del mercado interno, provocado por los cambios en la estructura y ritmo del crecimiento del consumo de productos agrícolas, debidos a las migraciones rural-urbanas y a la concentración del ingreso; d) lento crecimiento de la demanda alimenticia en zonas rurales donde, además, la agricultura tradicional debe competir con la moderna para el abastecimiento de alimentos; e) la creación de condiciones políticas que tienden a garantizar la estabilidad de algunas instituciones, en especial de aquellas que permiten eliminar los obstáculos a la realización de operaciones comerciales y, básicamente, crear y mantener un mercado de tierras con pocas restricciones.

La descomposición de la agricultura tradicional se manifestó, fundamentalmente, alrededor de tres alternativas de ajuste: a) incremento de la migración a las ciudades; b) aumento del número de los asalariados y de su participación en la población económicamente activa en la agricultura; c) expansión física de la agricultura de subsistencia, a veces sólo en términos de personas y unidades de producción; otras veces, en términos de superficie ocupada. En los dos primeros casos, tiende a expandirse la demanda comercializada y, por lo tanto, el mercado para el sector moderno.

La persistencia de ciertas situaciones socioeconómicas deterioradas en las zonas rurales latinoamericanas y, en especial, de aquéllas vinculadas a las actividades agropecuarias no parece explicarse, por lo tanto, por una insuficiencia de dinamismo económico debida a la falta de recursos naturales o humanos, ni a la incapacidad tecnológica, ni a problemas de oferta o demanda. La clave más importante para comprender las tendencias generales parece residir en la expansión de la agricultura moderna simultáneamente con la descomposición de la agricultura tradicional, dentro de un proceso de acumulación nacional y mundial.

No hay duda de que, a largo plazo, el crecimiento económico supone la transformación de la agricultura tradicional y de que el proceso de agro-industrialización es irreversible. Pero el carácter concentrador y excluyente que ha asumido el proceso de modernización agrícola en la región ha producido algunos resultados de naturaleza socioeconómica que es necesario tener en cuenta (Arroyo, 1979).

B. Algunos resultados macrosociales

En términos generales, ha disminuído la importancia del sector agropecuario, lo que se manifiesta en la disminución de su participación en el producto interno bruto y en el total de las exportaciones (ver cuadros 1, 2 y 3). Pero la producción agrícola creció a un ritmo más acelerado que la población total y que la población rural (ver cuadros 4, 5 y 6).

En las zonas rurales el ingreso per capita es inferior al de las zonas urbanas y, según distintas informaciones, sería entre tres y cinco veces menor (Torres Rivas, 1980; CEPAL, 1979).

El aumento del consumo aparente de productos agrícolas por habitante (cuadro 7), que podría desprenderse del aumento de la disponibilidad per capita, no ha mejorado el nivel nutricional de la población rural. Debe recordarse que gran parte del consumo rural consiste en alimentos producidos por el propio consumidor y que la ecología y los accidentes climáticos hacen menos variada la alimentación rural y causan fluctuaciones estacionales en la disponibilidad de alimentos. El proceso de modernización de la agricultura ha agravado la situación ya que: la expansión de la agricultura comercial ha conducido a que se reduzca la fracción del producto que las empresas grandes y medianas destinaban al consumo alimenticio de sus propios integrantes; ha aumentado la proporción de la producción comercializada por los pequeños agricultores durante la cosecha; han aumentado los alimentos que la población rural obtiene del mercado, los que están limitados por sus ingresos; los costos de transporte y las deficiencias de la organización comercial rural, hacen que en las zonas rurales los alimentos que no se producen en el lugar sean más caros que en las ciudades. Todo ello ha redundado en las restricciones alimentarias que padecen gran parte del año los hogares de los jornaleros agrícolas estacionales y en el deterioro de la situación nutricional de muchos pequeños productores (CEPAL, 1979).

En lo que hace a la salud, se registran grandes diferencias dentro de las mismas zonas rurales, de modo tal que las diferencias entre las zonas rurales más pobres y las desarrolladas son mayores que las existentes entre éstas y el área urbana. En términos generales, no ha habido programas específicos de salud y salubridad para los distintos grupos de la población rural que están en situaciones diversas (CEPAL, 1979).

En un contexto de transformación productiva, espacial y poblacional de las zonas rurales, en que se registran una duplicación del valor bruto de la producción y un aumento cercano al 20% del área cosechada y de la dedicada a pastos y praderas (cuadro 1), más de un 60% de la población rural de América Latina vive en situación de pobreza (Altimir, 1979; véanse los cuadros 8 y 9), lo que se manifiesta no sólo en las condiciones de ingreso y nutrición antes indicadas, sino también en las condiciones de vivienda (cuadro 10), en la mortalidad infantil (cuadro 11) y en otros indicadores sociales.

C. Algunos aspectos particulares

Además de los resultados socioeconómicos que se acaban de exponer, el proceso de modernización agrícola ha tenido lugar afectando particularmente algunos aspectos de la sociedad rural que es necesario considerar con cierto detenimiento por su particular incidencia en la educación y en la escuela.

1. La población y las migraciones

Hasta fines del siglo pasado o las primeras décadas del presente, según los países, el crecimiento y la transformación del patrón de distribución espacial de la población estuvo relacionado, entre otros factores, con el auge agroexportador y los requerimientos de radicación de la mano de obra. Se recurrió a migraciones intercontinentales (africanas y europeas) que tuvieron distinto significado tanto en los países de origen como en los de destino, y a diversas formas de coacción (esclavitud, medidas para desintegrar las comunidades indígenas, contratos con dependencia laboral por años, endeudamiento, etc.). Con ello se logró limitar o suprimir la libre movilidad de los trabajadores en un momento en que la migración a las ciudades no constituía una alternativa de importancia. El llamado Cono Sur de la región constituye en distintos aspectos una excepción a estas tendencias que, en términos generales, se hicieron presentes en casi todos los países.

Con posterioridad, y hasta 1950, se manifestaron dos tendencias coexistentes: la transformación de las modalidades de radicación rural y el cambio en las estructuras económicas urbanas. En cuanto a las modalidades de radicación rural, se registra una tendencia empresarial a preferir el trabajo asalariado a las formas indirectas de salarios (colonos, trateros, inquilinos, etc.) y una expansión de los productores independientes. La expansión de la empresa plantadora extranjera, la colonización espontánea y las transformaciones de las grandes empresas nacionales (presentes en distintas combinaciones, según los países), dieron lugar a una multitud de arreglos entre los pequeños productores y los empresarios terratenientes. La discriminación en el acceso a la tierra determinó que el proceso de acumulación beneficiara a los grandes propietarios y comerciantes locales y no a los pequeños productores pero, en líneas generales, la situación resultaba menos oprobiosa que la coacción utilizada en el período anterior para fijar la fuerza de trabajo a la tierra. Los cambios de las estructuras económicas urbanas fueron muy claros en algunos países (Argentina, Brasil), donde se produjo desde muy temprano la concentración empresarial y espacial de la producción y la ocupación industrial. Pero, en lo que respecta a las ciudades, hay por lo menos tres situaciones distintas a la antes mencionada y que indican diversas formas de imbricación entre lo urbano y lo rural: a) ciudades en que se produjo una fuerte concentración de la población sin que ésta fuera acompañada por un incremento correspondiente de la producción industrial como, por ejemplo, Lima; b) ciudades desplazadas en muchas de sus funciones por otras del país o que quedaron marginadas del influjo agroexportador y sus avatares posteriores como, por ejemplo, Quito; c) ciudades cabeceras de algunas regiones que aumentaron su participación en el desarrollo de la industria nacional o que registraron un aumento conjunto de producción agropecuaria y de la industrialización como, por ejemplo, Medellín, Cali, Monterrey, Córdoba, Mendoza, etc.

Con posterioridad a 1950, América Latina posee en su conjunto la tasa de crecimiento poblacional más alta del mundo: 2,8% entre 1950 y 1975 (cuadro 1), aunque en su interior se registran diferencias considerables. Este rápido crecimiento, muestra tendencias declinantes. No obstante, y a pesar de que la fecundidad en las áreas rurales sigue siendo mayor que la fecundidad urbana, la tasa de crecimiento de la población rural (1,4% entre 1950 y 1975) es menor que la tasa de crecimiento de la población total antes mencionada. Así, en 1975, la población rural de América Latina y el Caribe era el 38,4% de la población total de la región (cuadro 6). La vertebración articulada de las redes urbanas nacionales y la correspondiente definición de lo rural, no se termina de comprender si no son consideradas en sus conexiones con la expansión de la producción orientada al mercado (interno y/o internacional), la ampliación de esos mercados y el grado de penetración hacia el interior del territorio que requieren ambos procesos.

La proporción de la población en las capitales nacionales y en otras ciudades importantes ha aumentado en forma sostenida. Los centros urbanos intermedios también aumentan su población bajo la influencia de políticas estatales orientadas a la desconcentración de la producción industrial y los servicios y al impulso de la dinamización de las actividades de localización fija. Los centros urbanos intermedios cumplen un papel importante de regulación dado que se ha comprobado que, en muchas oportunidades, la migración rural-urbana procede por etapas. Pero si la red de centros urbanos intermedios no es suficientemente fuerte, como sucede en América Central, las capitales atraen a la mayor parte de la migración. En todo caso, el proceso de urbanización es intenso y la tasa de crecimiento de la población urbana es del 5% anual. De tal manera, si bien ha habido un incremento en la densidad de la población, puede sostenerse que en lo que hace a su distribución espacial se está ante una contradictoria dinámica de concentración con dispersión (cuadro 12).

El proceso nacional y regional de concentración de las actividades, el ingreso y las oportunidades ocupacionales y sociales de diversa índole, está vinculado a la concentración espacial de la población y a su mecanismo básico: la migración por etapas. El punto de partida de estas migraciones es rural y para comprenderlas es necesario tener presente lo antes expuesto sobre los cambios que se han producido en el campo en las últimas décadas.

Pero las migraciones desde las zonas rurales no se reducen a las migraciones permanentes desde el campo a la ciudad. Hay migraciones internacionales temporales o permanentes y éste no sólo de habitantes rurales de un país a ciudades de otros (un ejemplo claro lo constituye Buenos Aires respecto de países vecinos), sino de habitantes de zonas rurales de un país a las zonas rurales de otro (es el caso de los traslados fronterizos que se registran en varios países de la región: Colombia-Venezuela; Brasil-Paraguay; Paraguay-Argentina; El Salvador-Honduras; etc.) y que en más de una ocasión crearon conflictos internacionales. Además, están las migraciones internas, seguramente más numerosas, entre provincias o estados de un mismo país, las que también presentan gran variación numérica. Pero esta movilidad geográfica rural-urbana, rural-rural e internacional, temporaria y permanente, ha sido cuantificada sólo parcialmente y la escasa información disponible muestra la existencia de una gran variedad de situaciones 4/.

Pero, además de estos aspectos relativos a la cantidad de población movilizada, a las diferencias o similitudes de zonas de origen y de destino, a la calidad de permanente o temporal de la migración, es necesario tener en cuenta que ella puede responder a diferentes razones estructurales. No se trata tan sólo de los motivos declarados por los migrantes cuando se les pregunta por qué migraron y que, por lo general, se centran en la falta de empleo, la búsqueda de mejores ingresos o de mejores condiciones de vida, incluyendo entre éstas, la educación de los hijos. Se trata de los distintos requerimientos, condiciones y consecuencias que se dan en las migraciones: a) a zonas de colonización como expansión de la frontera; b) desde zonas productivas en crisis hacia zonas en desarrollo; c) de traslado, a veces forzoso, para llenar vacíos de mano de obra; d) para la industrialización primaria y la urbanización; e) de retorno; f) por la violencia en las zonas rurales; g) de expulsión del campo por sobrepoblación o sobreoferta de brazos; h) estacionales rural-urbanas, urbano-rurales, intra-rurales, normalmente para obtener o completar un ingreso monetario (Torales, 1979). Estas distintas formas de migraciones parecen tener consecuencias culturales y plantean requerimientos educativos diferentes, pero se carece de estudios al respecto.

Sobre una población rural de alrededor de 120 millones de habitantes en 1975, se estima que han migrado a las ciudades unos 40 millones de personas (Urzúa, 1975). Por otro lado, algunos estudios detectan que en zonas donde se registra un promedio de 5,1 personas por familia, se registra también una migración promedio de 1,085 personas por familia (Gonzales, 1980). De ambos hechos puede concluirse que, en promedio, más de uno de cada cuatro habitantes rurales y más de un miembro por familia, tienen la probabilidad de convertirse en residentes urbanos permanentes. Si a ello se agregan las probabilidades de migración rural-urbana temporaria y de migraciones intra-rurales, puede tenerse una imagen de las consecuencias de esos hechos para los individuos, las familias y las zonas de origen y de destino. Acerca de sus repercusiones sobre la educación y la escuela se volverá más tarde. Por el momento parece haber base suficiente para dejar de lado una serie de concepciones que, por cierto, cada vez encuentran menos adeptos: lo rural y lo urbano como realidades separadas; lo rural como un mundo inmóvil; lo rural como sede de lo tradicional.

2. La organización de las unidades económicas *

En este apartado se van a considerar básicamente las formas predominantes de organización de las unidades económicas dedicadas a la producción de bienes agropecuarios. Por cierto, estas unidades también están envueltas en relaciones de intercambio y de distribución de bienes y servicios, ya que mediante ellas realizan su producto y concretan su reproducción como unidad productiva. Pero esto no las convierte en unidades económicas dedicadas al intercambio y distribución de bienes y servicios. Tampoco van a considerarse las unidades

* El desarrollo de este tema se ha hecho sobre la base del informe de una consultoría contratada por el Proyecto RLA/79/007. (Véase: Torres Rivas, 1981).

familiares en cuanto responsables, entre otros, de los aspectos económicos del mantenimiento cotidiano de sus miembros, sino en cuanto unidades productivas.

Debe tenerse en cuenta que la forma en que se organiza la producción y se obtienen y combinan los factores (tierra, capital, tecnología, trabajo humano), define a las organizaciones productivas como sistemas abiertos que se articulan, según los casos, a la sociedad local, nacional e internacional. En las diversas formas de organización de las unidades económicas que, por otro lado, coexisten bajo diferentes combinaciones en el tiempo y en el espacio, se encuentra una de las fuentes de la heterogeneidad existente en las zonas rurales.

a. La hacienda tradicional

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

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

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

b. Hacienda en transición

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

c. Empresas capitalistas

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

i. La gran empresa agraria

Son grandes empresas capitalistas por el volumen de su producción especializada; el uso de maquinarias y herramientas modernas; el empleo de insumos tecnológicos, alto rendimiento unitario, mano de obra asalariada. El origen de su capital puede ser comercial, industrial o financiero, están integradas verticalmente al sistema agroindustrial, obedecen las leyes del mercado internacional, controlan la comercialización de los rubros que producen, financiándola directa o indirectamente y se apropian de parte considerable del crédito nacional e internacional 5/. Por lo tanto, su preponderancia rebasa lo económico y lo rural y tiene incidencia política en el plano nacional.

Su forma jurídica predominante es la de las sociedades comerciales (normalmente anónimas) lo que incide en las relaciones laborales, predominantemente impersonales, técnicas y monetarizadas. Para ellas es decisiva la movilidad social y geográfica del factor trabajo: recurren a una pequeña dotación permanente y el resto es mano de obra estacional para tareas específicas, con lo que no pagan tiempo muerto. La concentración de tierras, con el desalojo de los pequeños productores y la contratación de mano de obra estacional, favorecen la constitución de pequeños centros urbanos de asalariados, lo que produce cambios en la forma de organización de las unidades familiares y la aparición de sindicatos. Se estima en 10 millones el número de obreros agrícolas vinculados en la región a este tipo de empresas. Se encuentran en las zonas ganaderas y cerealeras de la provincia de Buenos Aires, y las vitivinícolas de Mendoza y San Juan, en Argentina. En el valle de Aconcagua y regiones inmediatamente al sur de Santiago, Chile, orientadas a la producción de frutas y vino para la exportación. Las productoras de leche y carne en Venezuela. En México, las dedicadas a productos de huerta, algodón, café y trigo; en Perú, las de algodón y caña de azúcar de la costa, ahora cooperativizadas. En Centroamérica las dedicadas a algodón y caña, en la costa del Pacífico. En Brasil, las hortícolas, cafeteras y ganaderas del Sur.

ii. La plantación

Lo que queda de esta antigua forma sigue siendo importante en países centroamericanos y del Caribe bajo la forma de 'enclaves neocoloniales' 6/. Son economías manejadas desde afuera de la región, por centros de poder localizados en las estructuras de financiamiento de los mercados metropolitanos. Se trata de extensas propiedades orientadas e integradas verticalmente al mercado internacional, formando parte de las inversiones extranjeras más amplias. Se caracterizan por la alta densidad del capital y un elevado componente tecnológico, uso de importantes volúmenes de mano de obra con compleja división social del trabajo 7/, donde predomina el asalariado, pero existe también la aparcería. Cumplen funciones agrícolas, agro-industriales y de comercialización, con una

compleja articulación en el mercado. En las plantaciones existen pequeños villorrios próximos a las plantas industriales y toda la vida de los trabajadores aparece pautada por la mecánica del trabajo de la empresa. En la medida en que la plantación se aproxima a la gran empresa capitalista agro-industrial, aparecen aspectos sindicales, políticos, poblacionales y culturales semejantes a los de ésta.

iii. La mediana empresa capitalista

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

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

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

d. Economías campesinas o de pequeños productores

Estas formas abarcan a la mayor parte de la población rural y a los estratos más pobres, registrando una enorme variedad interna de situaciones. Cualquiera sea la forma jurídica, que de hecho muchas veces no es la propiedad, se trata de tenencias parcelarias o minifundistas, con capital insuficiente y técnicas anticuadas. La familia es el origen y finalidad del desarrollo de sus economías, y provee simultáneamente la tierra, el capital y el trabajo. Cuando se produce excedente, se destina a reponer capital y posibilitar la reproducción del mismo ciclo económico. El producto se destina a satisfacción de las necesidades básicas de la familia y lo que no se utiliza para el autoconsumo obtiene precios bajos en el mercado. Las decisiones económicas afectan seriamente la seguridad familiar; esto explica la renuencia ante las innovaciones que significan la dependencia de factores externos, lo que termina por descapitalizarlos por agotamiento del suelo o deterioro de su ya baja calidad. Algunos producen en relación con las empresas capitalistas y las agro-industrias, de las que terminan siendo asalariados disfrazados. Otros están instalados dentro de las haciendas o plantaciones. En las zonas de frontera, constituyen economías campesinas de carácter colonizador. En general asumen dos formas

concretas: las subordinadas al capital comercial y a los propietarios de la tierra y las subordinadas a la agroindustria y las cooperativas capitalistas. (Sobre este tema y la proletarización como tendencia central en el ámbito rural latinoamericano ver Arroyo, 1979; Crouch, 1979; da Silva, 1980; Kirsch, 1978; Klein, 1979; etc.).

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

e. Intentos de recomposición del campesinado

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

Se ha desarrollado una variada gama de formas asociativas según la propiedad, el usufructo, la organización social del trabajo, el sistema de servicios y la distribución de los beneficios, con suerte diversa que ha dependido fundamentalmente de la participación campesina en la elección del modelo asociativo y del grado de apoyo del Estado. Se ha sostenido que contribuyeron al desarrollo del capitalismo en el agro, fundamentalmente por haber facilitado la incorporación de los terratenientes a la burguesía, y que han favorecido la integración funcional del sector reformado a las agroindustrias de capital nacional o extranjero. Y se ha constatado que en general ha sido mayor el número de no beneficiarios que el de los beneficiarios (Slutzky, 1979; CEPAL, 1979).

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

3. La ocupación y el empleo

Entre 1950 y 1975 el crecimiento de la fuerza de trabajo fue menor en las zonas rurales que en las urbanas. El promedio regional del incremento anual de la fuerza de trabajo rural fue de 600.000 personas, de las cuales tres cuartas partes se ocuparon en actividades agropecuarias y una cuarta en otras actividades en el medio rural.

En el agro, la proporción de la población económicamente activa (PEA) sobre la población total es menor que en las zonas urbanas, lo que no significa necesariamente que cada activo debe mantener un número mayor de personas, sino que pone de manifiesto la importancia económica del trabajo predial de menores y mujeres. En la mayoría de los países hay tendencias a la disminución de la tasa de crecimiento de la PEA agropecuaria, y en otros hay disminución absoluta del número de activos (CEPAL, 1979).

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

La demanda de fuerza de trabajo en el período se originó en: crecimiento de exportaciones y del mercado interno que requirieron poca fuerza de trabajo estable y mayoría de jornaleros estacionales; establecimientos orientados a la subsistencia (el grueso de los nuevos puestos en algunos países y en zonas importantes de la mayoría) donde estos puestos se asimilan a subocupación o desocupación disfrazada; instalación de empresas capitalistas grandes o medianas (CEPAL, 1979; da Silva, 1980; Galeano, 1980; Gonzales, 1980).

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

Las relaciones de producción son muy variadas y envuelven simultánea o sucesivamente a esta fuerza de trabajo (desde familiar hasta asalariada, pasando por intercambio comunitario y mediería) (Crouch, 1979; Gonzales, 1980) 8/. Las formas de pago van desde el jornal hasta el porcentaje de la producción, pasando por el destajo y el ajuste; los obreros con sueldo fijo son una minoría, inferior incluso a los obreros permanentes.

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

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

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

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

4. Las relaciones sociales

Para comprender las repercusiones posibles de las transformaciones estructurales sobre la educación y la escuela, es necesario intentar discernir de qué manera aquellas transformaciones condicionan o están presentes en la vida cotidiana de la población. Por cierto, el intento de fundar algo parecido a una antropología cultural generalizable a toda la región sería más vano que ambicioso, especialmente si se tiene en cuenta la escasez de estudios empíricos que pudieran apoyarlo. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de toda índole que se enfrentan, es necesario avanzar, aunque sea hipotéticamente y de manera fragmentaria, en el análisis de algunas relaciones entre los cambios estructurales y su incidencia en la vida cotidiana de la población rural. Este esfuerzo aparece como más necesario cuando se consideran ciertas propuestas de caracterización de las áreas rurales que tienden a simplificar en modo extremo la complejidad de la realidad. Reducir la realidad rural latinoamericana a unas pocas 'situaciones típicas' es un procedimiento que cuenta con escaso apoyo empírico y que resultará de poca ayuda en el momento de decidir acciones específicas.

Se sostiene que si bien las relaciones 'cara a cara' no han desaparecido del ámbito rural, han cedido paso a nuevas formas de relación que abarcan todas las esferas importantes del quehacer de la población (CEPAL, 1979). Aquí interesa ver en qué condiciones y por qué medios la población toma contacto con realidades que se hacen presentes en el marco local y que, a la vez lo trascienden, y cuáles son sus consecuencias probables para las orientaciones de

acción de los distintos agrupamientos de agentes sociales. Por cierto, las condiciones, medios y consecuencias aludidos variarán según las distintas configuraciones de los contextos locales, por lo que aquí sólo se atenderá a los aspectos más generales.

En lo que respecta a las clases sociales en el ámbito rural, su situación y dinámica no son ajenas al proceso de modernización general. 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 este ámbito. Se ha perdido, así el vínculo recíproco de lealtad personal entre el propietario y los trabajadores directos de parte de sus tierras y el control económico, político y cultural que se ejercía sobre la base de dicho vínculo tiene ahora que concretarse, para ambas partes, por otros medios.

Los antiguos notables (sacerdotes, maestros, médicos) 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). El carácter más 'moderno' de estas figuras no impide que compartan con las anteriores su orientación totalmente urbana y su carácter de representantes de lo que podría denominarse la cultura oficial y urbana: maneras, vestuario, vivienda, uso del tiempo libre, lenguaje, vehículos, etc.

Las 'capas medias' incluyen una variedad de situaciones bastante más heterogénea que la existente en la inmediata postguerra. Los empleados administrativos de las empresas y de los servicios estatales normalmente son de origen urbano, viven de un salario relativamente elevado en comparación con los predominantes en el medio, gozan de todos los derechos sociales. Por lo general, definen su estadía rural como transitoria y tienen muy bajos niveles de identificación y solidaridad con la población rural, de la que difieren en su modo y estilo de vida. Socialmente, están más cerca de los notables que del resto de la población. Los medianos productores capitalistas (chacareros ricos, 'farmers', etc.), tienen normalmente ingresos superiores a aquellos de los empleados administrativos antes descritos y tienden a imitar a éstos en lo que hace a su estilo de vida. Una tercera categoría sería la constituida por camioneros, acopiadores, almaceneros y comerciantes mayoristas, dueños de talleres de reparaciones, etc., estrechamente vinculados a las actividades rurales, pero que no las efectúan directamente. Su suerte seguirá la de la producción rural, pero sus condiciones de trabajo y de ingreso no se asimilan a las de los productores o trabajadores rurales. Una cuarta categoría es la de los enganchadores, contratistas, 'empreiteros', que se encargan de reunir trabajadores agrícolas para el trabajo en las haciendas, plantaciones y empresas capitalistas. De alguna manera, el enlace que realizan entre las empresas y los obreros agrícolas podría permitir ubicarlos como los reemplazantes disminuidos de los antiguos hacendados: la empresa depende de ellos para abastecerse de mano de obra; ésta depende de ellos para ser contratada por la empresa. 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 estar en alguna forma de dependencia del Estado. son la categoría testigo de que, cuando

es posible acceder 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, propietarios minifundistas de pequeñas parcelas familiares o sub-familiares. Otros, 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, en carácter de precaristas, normalmente población dispersa en zonas de frontera agrícola.

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.

Estas distintas situaciones de clase y las diferentes subcategorías que las integran ponen en funcionamiento un cálculo económico diverso. Aquellas que actúan en el ámbito de las empresas modernas y del Estado, recurren a un cálculo económico básicamente capitalista, asalariado, monetario. Aquellas que se mueven en el ámbito de la mediana propiedad agrícola con capacidad de acumulación (si no en tierras al menos en la capitalización de la unidad económica), recurren a un cálculo económico que combina relaciones capitalistas (cooperativas, crédito, tecnología), con la utilización de trabajo propio, familiar y asalariado en el que sólo éste se incluye como gasto. Aquellas que se mueven en el ámbito de la pequeña producción, entre las que cabe distinguir unas pocas que se mueven con un cálculo económico de auto-subsistencia y reproducción simple de las condiciones de producción de la unidad económica, y la gran mayoría que recurre a una compleja combinación de trabajo propio y familiar y trabajo asalariado o comunitario. En todo caso, si bien el cálculo económico responde de alguna manera a las condiciones estructurales básicas en que están insertas las unidades familiares, es sólo una parte de las estrategias de vida que éstas ponen en movimiento para atender al reemplazo generacional y al mantenimiento cotidiano de sus miembros y de sus condiciones de existencia. Otros aspectos de dichas estrategias que deben ser tenidos en cuenta son: la división por sexo del trabajo familiar; el trabajo infantil; los niveles educativos; las migraciones; el tipo de consumo; el tamaño de la familia; etc., etc.

Las características del proceso de modernización agrícola y la dinámica de la configuración de las situaciones de clase, no pudieron menos que reflejarse en las características de los movimientos sociales rurales. Entre 1950 y 1965, los movimientos campesinos llegaron a tener alcance nacional (Cuba, Bolivia, Colombia) y se centraron básicamente en el acceso o la ampliación del acceso al recurso tierra. A partir de 1965 parece haber una desmovilización, que en algunas partes, paradójicamente, fue paralela al aumento de los trabajadores asalariados, la organización sindical y la formación de ligas campesinas por parte de los pequeños productores. Además, el objetivo parece centrarse más en los aspectos de empleo y salarios, lo que puede estar vinculado a que el desempleo, el sub-empleo, las distintas expectativas de movilidad ascendente individual, socavan la solidaridad que ya había sido minada por las migraciones y el debilitamiento de las relaciones familiares. Además, debe

tenerse presente el cambio del papel del Estado y la concentración del poder con sede en las metrópolis, que han disminuído la importancia de los poderes locales. De aquél se supone que es omnipotente y que podría solucionar todos los problemas, si los funcionarios locales no interfirieran. El poder ausente, por su parte, recuerda la antigua hipótesis según la cual, para poner en acción un movimiento clasista es necesario tener un adversario directo (CEPAL, 1979).

Desde el punto de vista de la cultura rural, las migraciones permanentes son también importantes en cuanto implican alguna comunicación (visitas, noticias) entre el ex-residente rural y sus familiares y relaciones. Estas comunicaciones consisten, a veces, en transferencias monetarias, que implican 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. Otras veces, especialmente en las visitas, comportan la demostración del acceso a artefactos, vestuarios, maneras de ser que demuestran 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, como lo demuestran muchas investigaciones, se percibe que en la ciudad se está al menos igual que en el campo, pero con mejores perspectivas. Si se recuerda que, en promedio, los migrantes permanentes son más de uno por familia y más de uno por cada cuatro habitantes rurales, puede comprenderse el impacto que tienen en la vida rural estas comunicaciones con los migrantes permanentes.

En las migraciones temporales están envueltas proporciones mayores de la población rural (Galeano y otros, 1980; González, 1980; Molina Barrios, 1980). Si se considera sólo el caso del migrante temporal rural-urbano, su emigración es, al mismo tiempo, la afirmación de su condición de miembro de una familia rural (de cuya estrategia forma parte su migración) y de la insuficiencia de los medios de que se dispone en el ámbito rural, la afirmación del arraigo a través del desarraigo temporal. No se dispone de investigaciones detalladas, que permitan comprobar hipótesis respecto del impacto cultural de estas migraciones, pero se vislumbra un campo de preguntas: cómo relatan a su familia y a sus pares los problemas de idioma, de costumbres, de trabajo, de alojamiento que han vivido; cómo perciben, al regresar, a su mujer, a sus hijos, a sus viviendas; cómo se incrementan las distancias entre el mundo femenino y el masculino. Entre las migraciones temporales que han recibido menos atención que la merecida se encuentra aquella de los varones jóvenes en países donde existe el servicio militar obligatorio. En estos casos, los analfabetos tienen la posibilidad de alfabetizarse y muchos, la oportunidad de aprender un oficio. Algunos pocos quedan 'enganchados' en el ejército; otros, se radican definitivamente en las ciudades; otros, regresan al campo en condiciones culturales bastante diferentes de aquellas con que partieron. Las mujeres rurales no tienen esta posibilidad de alfabetización y capacitación a través de una experiencia vital masiva.

Además de las migraciones permanentes y temporales, la ampliación de las redes urbanas, la construcción de caminos y la mayor frecuencia y variedad de medios de transporte, con el consiguiente aumento de la posibilidad de contacto 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, en algunas zonas, aumentan las relaciones interculturales.

La acción del Estado, manifestada en la extensión de servicios de distinta índole (técnicos, agrícolas, financieros, sanitarios, educativos, etc.) y de otras instituciones (iglesias, principalmente), llevan al campo a individuos y familias de extracción urbana, con ingreso estable, que disfrutaban de beneficios sociales y que tienen estilos de vida, lenguaje, manera de ser y concepciones del mundo distintos o contrapuestos a los rurales.

La instalación de agro-industrias en el campo tiene diversos significados. Si se trata de una planta procesadora (empacadora, extractora, refinadora), 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. Pero implica la adopción de un modo de vida y una disciplina industrial en términos de horarios, jerarquías de funciones, normas de trabajo, sueldos, etc. Si interviene como adquirente de productos agrarios, tiende a imponer ciertas normas de calidad, lo que comporta que los productores que se vinculan con ella de esa manera tengan que tomar contacto con tipos de semillas, créditos, técnicos y, en esa forma, queden sujetos a una serie de requisitos que implican, de alguna manera, también la pérdida de control sobre las decisiones referentes a su parcela. Si la gran empresa agro-industrial 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, especialmente, con un producto cuya calidad es, con mucho, superior a la que logran los pequeños productores en sus parcelas 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 las distintas situaciones de clase antes bosquejadas. Aquellos mercados en que se transan bienes materiales 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 ellas.

En lo que respecta al mercado de fuerza de trabajo rural, quienes la demandan son las grandes empresas, los medianos productores, los beneficiarios de los proyectos de reforma y también los pequeños productores. La oferta la constituyen los pequeños productores y los trabajadores agrícolas sin tierra. Cuando el trabajo se efectúa en unidades grandes y medianas esto significa, para el trabajador, entrar en contacto con otros trabajadores provenientes de distintos lugares, así como con formas de organización del trabajo, maquinarias, herramientas, insumos y productos diversos de aquellos que eran y siguen siendo los usuales y corrientes para los pequeños productores. En las grandes empresas ya no está presente el dueño sino los empleados jerárquicos con quienes, muchas veces, el asalariado agrícola no tiene contacto directo, por la intervención del contratista o enganchador. En los predios de pequeños productores y beneficiarios de proyectos de reforma, las formas de organización de la producción y los instrumentos y técnicas que se utilizan no presentan tantas diferencias con los que usan los trabajadores en sus propios predios, pero sirven para reafirmar la existencia de desigualdades. Ante el proceso creciente

de monetización generalizada 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. Ante sus ojos, con frecuencia, poder y prestigio se asocian y se expresan conjuntamente 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 el mercado de bienes cabe distinguir entre los productos agrícolas y los industriales. El abastecimiento alimenticio se realiza en los mercados locales, en los que las empresas medianas y los beneficiarios de los proyectos de reforma colocan sus excedentes no comercializados en los mercados urbanos. Estos excedentes pueden ser ofrecidos a menor precio y son de mejor calidad que los ofrecidos por los pequeños productores, quienes se ven así forzados a vender mayores cantidades de lo que antes dedicaban al consumo familiar, para obtener ingresos monetarios similares en situaciones de alza continua de precios. Al pequeño productor le resulta difícil cambiar de cultivo de acuerdo con las variaciones previstas de los precios. Además, no puede retener su excedente comercializable esperando algún alza de precios, si es que ya no lo ha vendido en verde a algún intermediario. La literatura ilustra sobre las múltiples formas en 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. En suma, la concurrencia al mercado local para vender sus productos, es uno de los recursos a que echa mano el pequeño productor en su estrategia para obtener ingresos monetarios, pero en ese mercado encuentra dificultades crecientes, desde las lingüísticas y étnicas hasta las puramente económicas.

Las clases altas y las capas medias rurales obtienen sus productos industriales de consumo en los centros urbanos. Los pequeños productores deben comprarlos en los mercados locales, lo que redundará en el pago de precios mayores por artículos de inferior calidad. Ellos son los compradores, en definitiva, de los artículos producidos por pequeñas empresas urbanas, casi artesanales, que encuentran en ese medio una forma de seguir operando frente a la expansión de las grandes empresas. Algo similar puede decirse respecto de los pocos medios de producción que adquieren los pequeños productores. La adquisición de máquinas y herramientas es cuestión de unidades económicas con capacidad de acumulación y se trata, predominantemente, de transacciones urbanas.

Con el incremento de las distintas formas de movilidad geográfica (migraciones, personas de origen urbano en actividades localizadas en el campo) y la difusión de los medios de comunicación social, se ha aumentado la visibilidad social de la existencia de ciertos bienes y con ello se refuerza y legitima el poder y el prestigio de quienes los poseen.

El mercado de crédito es otro ámbito de transacciones. Desde las grandes empresas hasta los beneficiarios de los proyectos de reforma, lo normal es acudir a fuentes institucionales de financiamiento. Pero éstas no son las únicas fuentes ni menos aún aquéllas a las que puede recurrir el pequeño productor. Carente de bienes que puedan avalar su solicitud de crédito (si es que tuviere acceso físico y social a su presentación) y temeroso de no poder enfrentar los sucesivos pagos

monetarios de su deuda, recurre a fuentes locales de crédito tanto para la producción como para el consumo. Así, termina cayendo en manos de prestamistas locales (normalmente algún miembro de las 'capas medias') que le otorgan crédito a intereses mayores que los bancarios. Si el endeudamiento ha sido con el propietario de la tierra trabajada, termina siendo un trabajador dependiente disfrazado.

Como se ha señalado reiteradamente, el centro de la cuestión agraria está en el mercado de tierras, en el que cada vez se registran menos restricciones para la libre transacción. Aquí aparecen una vez más 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 y desconocen las disposiciones por las que podrían llegar a acceder a dichos títulos o no sabrían cómo realizar los trámites necesarios. La compra de tierras en el mercado es inaccesible para los pequeños propietarios agrícolas. De ese modo, la posibilidad que se les presenta es a través de los proyectos de reforma. El problema aparece centrado, en la práctica, en las distintas estrategias para no perder la tierra que se tiene o para obtenerla de alguna manera. Ambos caminos suelen conducir a distintos arreglos destinados a obtener tierra en algunas propiedades o a conservarla en las propiedades que se establecen, mediante arriendos, aparcerías, medierías, etc. No siempre las tierras accesibles están próximas a la residencia familiar, lo que redundaría en fragmentaciones de las familias o en traslados diarios de parte de sus miembros, mientras el resto sigue cultivando la pequeña parcela que se poseía. Bajo la luz de estas circunstancias puede comprenderse mejor la situación de las categorías de obreros puros, proletarios antiguos, semi-proletarios de origen campesino y semi-proletarios de origen rural que antes se expuso y, teniendo en cuenta la valoración que otorgan a la tierra, entender por qué gran parte de ellos aspiran a convertirse en pequeños productores y prefieren ser capacitados en todas las labores agrícolas más que recibir una calificación específica (Llambí, 1979). Como antes se indicara, el desarraigo no es más que una forma de seguir arraigados (Galeano, 1980).

Además de estos mercados de bienes, están los ámbitos de prestación de servicios personales y de bienes simbólicos. Ante la gravedad de los problemas agrarios, el Estado y una vasta gama de instituciones desarrollan programas en el campo. Con estos programas aparecen en el campo una serie de personas, normas, valores, hábitos, artefactos, de origen y contenido urbano. No siempre los contenidos que se transmiten son congruentes, como sucede con los servicios de atención materno-infantil y, en especial, cuando se trata del ríspido tema de los métodos anticonceptivos. Tampoco sucede que las relaciones entre esas instituciones o sus funcionarios en terreno sean siempre pacíficas y sus divisiones suelen manifestarse entre la población rural que, dada su situación, se vuelca en apoyo de aquellos de quienes esperan recibir una ayuda mayor. El intercambio entre estas instituciones que otorgan servicios personales y bienes simbólicos y la población rural es asimétrico por definición, ya que ésta acude a ellas sólo para recibir y, en este caso, la conjunción de poder, prestigio y legitimidad llega a su punto máximo.

5. La situación indígena

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. La socialización de los agentes sociales

La socialización de los agentes sociales, en cuanto conjunto de prácticas y procesos mediante los cuales se los capacita para ocupar posiciones en los distintos sistemas de una sociedad es, desde un punto de vista, un proceso de reproducción y de reemplazo generacional. Pero, en la medida en que la aculturación es también un proceso que está presente en cualquier actividad social, sea porque produce nuevos aprendizajes o modifica o refuerza los ya adquiridos, va más allá de las prácticas educativas entre la generación joven y las generaciones adultas.

En la región y, en especial, en sus áreas rurales, la reproducción biológica y social de los niños y los jóvenes y el mantenimiento cotidiano de la población en general, es responsabilidad de cada una de las unidades familiares. En los centros urbanos, estas unidades tienen a su disposición distintas alternativas, dependiendo de la situación de clase en que se encuentran, para dar cumplimiento a su responsabilidad, dada la mayor cantidad de bienes y servicios que se producen socialmente y no por las familias. Sobre la situación de las familias rurales se tratará más adelante.

La pregunta acerca de cómo han repercutido en lo educativo los cambios registrados en la sociedad rural tiene un grado tal de complejidad que requiere un tratamiento parsimonioso. Con esto queda dicho que es necesario ponerse en guardia contra cualquier tentación de sobresimplificar el problema. En segundo

lugar, hay que notar que los cambios que se han descripto en los apartados anteriores han ocurrido en el lapso de una generación, pero no han incidido del mismo modo en todas las zonas ni para todos los sectores sociales. En tercer término, cabe hacer presente que la velocidad de los cambios tiene una incidencia particular cuando se la considera en relación con lo educativo pues, en situaciones de cambio rápido, el germen de crisis intrínseco en todo proceso educativo consistente en el hecho de que se producen aprendizajes en el presente para ser aplicados en un futuro indefinido, se ve agudizado por las incertidumbres provenientes de los mismos educadores y sobre las posiciones para las que se capacita a los educandos. Por último, hay que dejar constancia de que no existen investigaciones recientes que hayan estudiado en el terreno cómo se producen en concreto en la región las interacciones entre lo socioeconómico y lo educativo. Sin embargo, hay informaciones parciales que si bien no ayudan a dilucidar el problema, permiten adelantar algunas hipótesis pertinentes y avanzar en la búsqueda de conexiones de sentido que, es de esperar, permitan plantear algunas vías de respuesta a las preguntas acerca de cómo se producen los cambios o las perduraciones de lo educativo, cuáles son los efectos de los cambios en los agentes socializadores y en los agentes socializados, y hacia dónde conducen.

El universo al que se refieren esas preguntas abarca a la población residente en el campo. Algunos, los menos, han llegado desde ámbitos urbanos; otros, los más, ya residían en el campo y se han quedado en él. Unos y otros son los protagonistas (aunque no los únicos) del proceso según el cual se da simultáneamente la expansión del sector moderno y la redefinición del sector tradicional.

Se plantea aquí un punto clave: el de si existen rupturas entre la cultura urbana y la rural o, si se prefiere, el de la existencia de una cultura campesina autónoma. Lo ya expuesto parece ser suficiente para dar apoyo a una proposición según la cual, si bien hay diferencias entre la cultura urbana y la rural, ellas no justifican que se hable de 'ruptura cultural'. Por cierto, en sentido antropológico, hubo y hay una cultura campesina, ya que en este sentido siempre la hay, cualesquiera sean los adjetivos con que se la quiera calificar: anómica, deteriorada, carente de autonomía, etc. Pero la temprana imbricación subordinada de lo urbano con lo rural, actuando lo urbano como centro dinamizador de lo rural y la ausencia de sistematizadores de las distintas dimensiones de las culturas rurales han dejado a éstas, en el mejor de los casos, una influencia cotidiana en zonas social y geográficamente reducidas.

Los habitantes rurales, cada vez relativamente menos, también relativamente dispersos, con elevada proporción de inestabilidad acrecentada por las migraciones y por las nuevas formas de transhumancia provocadas por las dificultades en el acceso a la tierra viven, objetivamente, a una gran distancia geográfica y social de los bienes culturalmente valorados, de los lugares donde se concentra la producción intelectual y donde se encuentran los equipamientos de bienes escolares y culturales.

No se puede partir del supuesto de que esa situación objetiva, así como el cambio en las probabilidades de vida expuestas en los apartados anteriores, sean subjetivamente percibidos por los individuos o sus grupos de pertenencia. El problema está abierto y sería necesario saber cuáles son las percepciones que tienen los habitantes rurales de sus condiciones objetivas y cuáles serían las

condiciones de posibilidad (materiales, culturales, cognitivas) que les permitirían asumir y asimilar esos cambios.

La población rural no es homogénea y se enfrenta a los cambios en la educación difusa 9/, formal y no formal de distinta manera.

Como se hiciera notar, la cúpula de lo rural no está en el campo y, en lo cotidiano, ejerce su dominación por medio de múltiples representantes locales. Salvo hechos aislados y muchas veces no registrados en la información que se difunde a nivel nacional, dicha dominación opera sin practicar formas abiertas de coacción física lo que implica que está, de alguna manera, legitimada por medios jurídicos o simbólicos. La forma en que se expresan esos medios (códigos legales, procedimientos, trámites administrativos, documentos de identidad personal, signos diversos), es ajena a la realidad cultural de las clases bajas rurales (pequeños productores, incluso algunos grupos de los llamados sectores reformados, indígenas) y, en el contexto de los cambios registrados en la región, es difícil desentrañar (sin mayor investigación) cuáles son los motivos por los que los dominados aceptan y legitiman la dominación. No puede afirmarse que se trata de las formas clásicas de legitimación burocrática, carismática, tradicional o feudal, ya que ninguna de ellas parece totalmente adecuada a los cambios registrados. Planteadas las cosas desde el punto de vista de las situaciones de intereses materiales y no materiales, puede sostenerse que se acepta la dominación porque de no hacerlo se enfrentarían consecuencias no deseadas. Pero eso deja de lado el problema central que tiene múltiples implicaciones sociales, políticas, culturales y educativas: la aceptación de una dominación en el marco particular del proceso de expropiación y apropiación que lleva consigo la expansión del sector moderno y la redefinición del sector tradicional.

Dada la valoración central de que es objeto la tierra, las dificultades que tienen los pequeños productores para conservarla o acceder a ella y las distintas readecuaciones que han debido efectuar en sus estrategias familiares (migraciones, traslados a la frontera agrícola, otras formas de transhumancia), pareciera que la legitimación gira alrededor de un eje conformado por la distancia económica, social y cultural entre dominadores y dominados y el desvalimiento y la impotencia en que éstos se perciben. En torno de ese eje podría organizarse la información acerca de la percepción que las clases bajas rurales tienen de sí mismas como menos cultas, menos capaces, ignorantes; y de lo urbano como un mundo alejado pero no por eso menos deseado, complejo y difícil, asiento del poder y del progreso.

Relativamente pocos de los que están en las situaciones de clase que se han incluido bajo el rótulo de 'notables' y capas medias, tienen residencia estrictamente rural. La mayoría de ellos residen en pequeños centros poblados. Sus hijos reciben su educación difusa en estos ámbitos semi-rurales; pero llegado el momento de comenzar la educación formal, normalmente son enviados a centros urbanos mayores. Para ellos, la situación de la educación formal en el medio rural es un problema que puede preocuparlos como ciudadanos, pero no es algo que les atañe personalmente.

En cambio, para los beneficiarios de los programas de reforma, los pequeños productores, los asalariados, los indígenas y, en menor medida, los

chacareros ricos, la educación difusa y la formal son fenómenos que transcurren totalmente en el ámbito rural. Dadas las características socioeconómicas de estas clases, es claro que su capacidad de presión sobre el sistema educativo formal es muy baja, no sólo por motivos políticos sino también por su nivel cultural que puede llevarlos a participar en las actividades escolares de sus hijos preponderantemente mediante colaboraciones económicas o de trabajo, reconociéndose a sí mismos como incompetentes para opinar sobre los aspectos pedagógicos propiamente dichos.

Los procesos socioeconómicos descriptos en los apartados precedentes y sus consecuencias para la vida cotidiana de los habitantes rurales apuntan a la definición de una serie de situaciones objetivamente conflictivas.

i. La valoración de la tierra como fuente de seguridad y su inaccesibilidad.

ii. La visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes cuya obtención implica desarraigo.

iii. La presencia de modelos organizativos en los que se participa necesariamente (la organización de las agro-industrias, las formas asociativas en el sector reformado) que son extraños a los habituales.

iv. El estar envueltos en situaciones de cambio con una predisposición renuente a ellos.

v. La necesidad de desarrollar estrategias que posibiliten la subsistencia de la familia y afirmen los lazos que ella origina, consistentes 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 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 a través de sus migraciones tempranas hacia la ciudad o de hacerse cargo de la explotación familiar durante las migraciones temporales de los varones y la persistencia de su situación subordinada.

Esas situaciones conflictivas son vividas en un marco que registra la aparición de organizaciones e instituciones nuevas y la redefinición de las preexistentes y que abarcan, desde el punto de vista de la sociedad civil, a la familia, las formas de organización de la producción y de la comercialización, las iglesias, etc. y, desde el punto de vista del Estado, a la escuela, los bancos, reparticiones administrativas, destacamentos policiales, servicios de distinta índole. Todas ellas se hacen presentes, de una u otra forma, en las actividades sociales y, por ende, en la educación difusa de todos los agentes sociales. Dos de ellas son particularmente importantes para la educación formal: la escuela, con sus formas disciplinarias, sus currícula graduados, sus propias prácticas pedagógicas y sus sistemas de evaluaciones que tienen implícitos contenidos de valor y formas de relacionarse; las

unidades familiares, con sus propias estrategias que incluyen, entre otros elementos, su tamaño, una división de las actividades según el sexo de sus miembros, un cálculo económico, un patrimonio cultural y una predisposición hacia el aprendizaje que provee la escuela, su autoridad y sus valores.

Todos los aspectos considerados hasta aquí se manifiestan, de una u otra forma, en las distintas dimensiones de la cultura. Dados los procesos de cambio que se han registrado, es improbable que se de la existencia de un sistema relativamente estable de valores y lo más probable es que se esté registrando un proceso de valorización y desvalorización que ha de reflejarse en las distintas acciones educativas. Si ciertos valores aparecen en la socialización difusa y en la formal, es porque esos valores ya están presentes en la sociedad urbana o en la rural o que ésta ha hecho su propia versión de aquéllos. Pero el hecho de que ciertos valores estén presentes en la sociedad urbana o rural, no significa que vayan a aparecer en la educación difusa y, mucho menos, en la formal. En todo caso, la inestabilidad de valores que se ha expuesto no puede predicarse de toda la sociedad rural, dado que existen grupos que poseen sistemas de valores relativamente estables y adoptan ante el sistema educativo formal actitudes que van desde el planteo de demandas concretas acerca del tipo de habilidades que necesitan, hasta la oposición a la instalación de escuelas pertenecientes al sistema educativo nacional. Pero estos conflictos abiertos no agotan las posibilidades de conflicto y lo más frecuente es la coexistencia del sistema de valores de la escuela y aquél de la sociedad local cuya oposición, aunque larvada, existe.

En cuanto expresión de regularidades de conducta e instrumentos de percepción interindividual, las normas permiten prever comportamientos y sus desarrollos, evaluarlos, incidir en la adopción de una u otra forma de actuar y sancionar a los transgresores. Suele enunciarse la hipótesis de que las situaciones de cambio rápido tienden a generar condiciones de anomia. Pero también es posible pensar que en esas situaciones y ante la necesidad de interactuar en ámbitos distintos, los agentes sociales mantengan en vigencia diferentes sistemas normativos, que aplican según el ámbito en que estén interactuando, quizás otorgando prioridad a alguno de esos sistemas normativos. Esta parece ser una situación insostenible a largo plazo y la naturaleza de los sistemas normativos que se están forjando es una cuestión abierta.

Los problemas que se acaban de señalar respecto de los valores y las normas, encuentran una expresión más palpable en el lenguaje, en especial en situaciones de bilingüismo. Si se sostiene la hipótesis, nada descabellada, por cierto, de que las clases bajas rurales utilizan un código de lenguaje restringido y los representantes de las clases medias urbanas recurren a un código de lenguaje elaborado, se habría avanzado en la ubicación lingüística de las partes en contacto, pero quedan pendientes de respuesta las preguntas acerca de cómo son recibidos los mensajes, si es que son recibidos. Porque también pudiera darse el caso de discursos paralelos que se rozan sólo esporádicamente. Es en estos casos, en que los residentes rurales de clase baja acuerdan especial prestigio a aquellos que consideran más cultos o más escolarizados y que cumplen la función de articuladores entre la sociedad local y la sociedad urbana o sus representantes. Estos aspectos lingüísticos se encuentran reforzados por los medios de comunicación masiva, de penetración cada vez mayor en los medios rurales, cuyo origen, contenido e idioma son netamente urbanos. Vuelve a

revelarse aquí la capacidad de convivir con expresiones culturales ausentes de la propia realidad cotidiana. Algo similar sucede con los elementos materiales de la cultura (mobiliario, vestuario, elementos de trabajo, medios de transporte, etc.), ahora conocidos, presentes, disponibles pero inaccesibles.

En el caso de los indígenas, todos los aspectos considerados hasta aquí se presentan con características particulares. El caso más neto es, posiblemente, el de aquellos grupos que se definen como tales, son definidos como tales, quieren seguirlo siendo y están desarrollando acciones para lograrlo. Estos grupos han conservado una identidad cultural y, en tal sentido, la educación difusa es la misma que se realizó tradicionalmente. En cuanto a la educación formal tienden a rechazar la presencia de la escuela perteneciente al sistema oficial o a plantearse la posibilidad de una institución propia que cumpla esas funciones. Algunos de estos grupos parecen haberse vigorizado en los últimos años con lo que, a largo plazo, se plantea el problema de la forma de su inserción grupal en la sociedad nacional. Otros casos son los de aquellos grupos indígenas que no se definen pero son definidos como tales y los que se definen como tales pero no quieren seguirlo siendo. En estos casos, el contacto intercultural presenta dificultades especiales en las que el bilingüismo juega un papel preponderante y en el que los conflictos de normas y valores adquieren carácter agudo, agravados porque tienden a ser ocultados. Tanto la educación difusa como la formal enfrentan, en estos casos, problemas que tienden a ser considerados como de carácter técnico, dada la previa aceptación de los grupos indígenas a incorporarse a la sociedad nacional. El caso más dramático es el de aquellos grupos indígenas que se definen y son definidos como tales pero que, por una u otra razón, no han desarrollado acciones que hagan probable su subsistencia grupal. En estos casos la educación formal no es sino una más de entre las muchas formas de violencia que el sistema social ejerce sobre ellos.

En las condiciones precedentemente señaladas en forma general tienen lugar las distintas acciones educativas. El agente social que asume el papel de socializador normalmente pertenece a una generación anterior a la del socializando, pero dados los cambios registrados en la sociedad rural, muchas formas de socialización difusa deben haber tenido lugar entre miembros de la misma generación. Tal es el caso de las relaciones que se establecen con el contratista o enganchador, con el vecino que ya ha migrado estacionalmente, con el compañero de faenas que ya ha trabajado en las agro-industrias. Algo similar cabe decir de las prácticas educativas, que tienen lugar en el ámbito de la capacitación por medio de la educación no formal y de la educación de adultos.

Lo que importa destacar, en el caso de la socialización difusa entre generaciones, es el hecho de que el socializador está viviendo él mismo un proceso de socialización relativamente intenso y es probable que, en sus actividades socializadoras, tenga dudas acerca de la posición que en ellas le corresponde. Quizás esas dudas no alcancen al 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, como antes se señalara, no provienen sólo de la situación propia del socializador sino también de las posiciones en los sistemas sociales para las cuales se está socializando a la generación joven.

Esto no tiende a suceder con ese agente socializador explícitamente designado a ese efecto por una institución dedicada directa e indirectamente, exclusiva o parcialmente a producir aprendizajes, que es el docente. La situación de los agentes socializadores en la educación difusa y en la educación formal es, así, totalmente diferente.

No hay información directa sobre los cambios o perduraciones que se pudieran haber registrado en los métodos y medios utilizados por la educación difusa en sus prácticas educativas, pero puede suponerse que también en ellos harán sentir su influencia las incertidumbres antes indicadas.

El educando que, por definición, está en una posición de receptor ignorante resulta, así, el ser más inferior y subordinado en una situación ambiente de inferioridad y subordinación. Sobre él cabe preguntarse acerca de cuáles son las características que va a adquirir en el proceso de socialización y que lo constituirán en un agente social adulto y cuáles son los procesos mediante los que adquirirá esas características. Se espera que de la educación formal adquiera ciertas habilidades, tales como leer, escribir, contar, castellanizarse, etc. Más adelante se verá cuál es el rendimiento del sistema educativo formal en el área rural y en qué medida la población de esas áreas adquiere efectivamente las características de él esperadas. Se espera que de la educación difusa y de la educación formal adquiera ciertas reglas de convivencia (moral, cívica, del juego social, de lenguaje, etc.) que le permitan interiorizar valores, asimilar comportamientos, integrarse a la sociedad y estar en condiciones de ocupar alguna posición en los distintos sistemas sociales, sean éstos los definidos por los lazos de parentesco, los grupos de pares, el trabajo o algún otro de los sistemas institucionalizados de interacción.

Después de lo expuesto, hay que reconocer que son muchas las dudas que se plantean acerca de las características que adquirirá el educando a través de la educación difusa y de su pasaje por el sistema educativo formal. Con las características que adquieran, algunos continuarán sus estudios en centros urbanos mayores, otros migrarán en busca de trabajo, otros permanecerán en el campo.

Por un lado, en consecuencia, el proceso socioeconómico ha ido produciendo una selección social de las relaciones a través de la expansión del sector moderno y la simultánea descomposición o redefinición del sector tradicional. Algunas de esas posiciones están en la corriente predominante de modernización. Otras, han perdido en el proceso de selección y, por lo tanto, tienen por delante un futuro cada vez más deteriorado. Por otro lado, por la vía de la educación difusa y formal, el proceso de socialización va produciendo la selección de los agentes sociales. Por distintos caminos, ambos procesos parecen conducir a la coincidencia de posiciones deterioradas ocupadas por agentes sociales que han adquirido características tales que sólo les permiten acceder a ellas o migrar hacia un nuevo mundo: la ciudad.

Se ha planteado un esquema de análisis del fenómeno educativo a partir de tres dimensiones básicas: la zona de residencia; el origen social; la calidad de aquella parte del sistema educativo al que se accede. Se ha propuesto que, dicotomizando estas tres dimensiones, se obtendría un continuum que va desde los grupos de residencia urbana, origen social medio o alto y acceso a los

mejores planteles del sistema educativo formal, hasta los grupos de residencia rural, de origen social bajo y con acceso a planteles educativos deteriorados (Filgueira, 1977). El cuadro de ocho celdas resultante sería el siguiente:

Calidad del sistema educativo	Zona de residencia			
	Urbana		Rural	
	Origen social			
	Alto y medio	Bajo	Alto y medio	Bajo
Alta	1	2	3	4
Baja	5	6	7	8

Es indudable la utilidad de este esquema analítico para organizar la información disponible. Sin embargo, a los efectos interpretativos y de acuerdo a todo lo expuesto hasta aquí, sería conveniente hacer algunas precisiones. En primer término, las ocho celdas definidas no constituyen realidades aisladas, ya que las dimensiones básicas sobre las cuales se construyen remiten a elementos unificadores. Las zonas de residencia urbana y rural son ámbitos de una misma sociedad nacional, de un mismo Estado-Nación, y están compleja y necesariamente relacionadas. Los distintos orígenes sociales sólo pueden ser comprendidos adecuadamente dentro del sistema de clases de una sociedad nacional. La distinta calidad de aquella parte del sistema educativo a la que se accede tiene sentido si se ubica en el marco del sistema nacional de distribución de ingresos, bienes y servicios. En segundo término, la calidad del sistema educativo no puede ser referida sólo al sistema de educación formal, ya que en la socialización de los agentes sociales inciden, y quizás con más influencia, una variedad de organizaciones y de agentes y, en especial, las unidades familiares, portadoras de un 'ethos' educativo, de un patrimonio cultural y situadas en una ubicación social que condiciona la distancia a los bienes y equipamientos culturales y a los centros de producción y transmisión de cultura. En tercer término, la situación de los indígenas merece una consideración que no aparece adecuadamente captada en el cuadro precedente.

Estos temas serán retomados después de considerar el rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal en el medio rural.

SEGUNDA PARTE. EL RENDIMIENTO CUANTITATIVO DEL SISTEMA EDUCATIVO
FORMAL EN EL AREA RURAL

En los últimos años, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) ha producido varios informes sobre el rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal, sobre la base de la información que dicha Oficina ha obtenido luego de una constante y minuciosa tarea de recolección de datos. Este informe no va a insistir en el contenido de esos excelentes documentos, que han tenido una amplia difusión en la región. En relación con ellos, se limitará a sintetizar sus conclusiones y a anexar los cuadros estadísticos básicos que la misma Oficina Regional ha actualizado. Por su parte, agregará la información que este Proyecto ha obtenido de diversas fuentes.

1. Matrícula y cobertura

En números absolutos, la matrícula de la educación primaria en las zonas rurales de América Latina, era de 20.093.000 alumnos en 1978 y constituía el 35,8% de la matrícula total en el nivel primario (cuadro 18). Si se tiene en cuenta que, hacia 1975, el porcentaje de la población rural de la región era el 38,4% de su población total, y que la proporción de jóvenes es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, el hecho de que la matrícula primaria rural fuera el 35,8% de la matrícula total, es un indicador de la menor cobertura en esas zonas.

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 los países de la región.

Aquellos con volúmenes poblacionales menores son los que muestran una tasa de crecimiento de la matrícula rural en el nivel primario más alta que la tasa de crecimiento de la misma matrícula en las zonas urbanas (cuadros 19 y 20). En algunos de ellos (El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Haití), la población rural constituye un porcentaje superior al 50% de la población total. Algunos de los países que registran una tasa de crecimiento de la matrícula primaria rural superior a la urbana (Cuba, Perú, Ecuador, Costa Rica) tienen porcentajes de población rural similares o inferiores a otros países en que la tasa de crecimiento de la matrícula primaria urbana es mayor que la rural (Brasil, México, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana). Los países con menor porcentaje de población rural registran tasas de crecimiento de la matrícula primaria rural más bajas que las tasas urbanas (Venezuela, Chile) y hasta tasas de crecimiento negativo de la matrícula primaria rural en los dos países con menor porcentaje de población rural de la región (Argentina, Uruguay) (cuadro 21). Debe notarse que en las tendencias regionales influyen los volúmenes de población de los países. Brasil y Colombia, en 1975, dan cuenta de alrededor del 50% de la matrícula primaria rural, considerando 19 países de la región (cuadro 20).

Estas diferencias entre las tasas de crecimiento de la matrícula primaria urbana y la rural permiten formular algunas proposiciones. En primer término

que, salvo en Argentina y Uruguay, la matrícula rural se ha estado expandiendo en todos los países de la región. En segundo término, que esa expansión parece tener una cierta relación positiva con el porcentaje de población rural, pero esta conclusión 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.

En todo caso, las series históricas disponibles muestran que la expansión de la matrícula rural parece haber tenido una cierta estabilidad, como es el caso de Ecuador y Honduras (cuadros 22 y 23).

En algún país de la región la asistencia escolar muestra que la cobertura ha alcanzado niveles altos y crecientes para todas las zonas y para todos los grupos de edades considerados (cuadro 24). Pero en otros países se informa que en el período escolar 1973-1974, de la población rural de 6 a 11 años, quedaron fuera del sistema escolar el 32% de los varones y el 34% de las niñas, mostrando el rezago de la educación en el medio rural respecto de aquélla correspondiente al medio urbano y la discriminación de que es objeto la mujer (Ecuador, 1979). A partir de estos datos fragmentarios no es posible extraer ninguna conclusión general, sino solamente señalar cuáles son los puntos que debieran ser considerados y la escasez de información al respecto 10/.

Dentro de este panorama general, se ha hecho notar que los gastos del presupuesto nacional destinados a la educación primaria en el área rural parecen haber alcanzado su 'techo' máximo y que no es posible pensar en más recursos. Se agrega, además, que en la situación actual, el costo de oportunidad de la educación escolar en el medio rural es muy alto en relación con la situación económica general de ese medio (Proyecto "Red ..., 1977"). A partir de estas observaciones, se concluye que el problema debe enfrentarse por las vías de lograr un mejoramiento cualitativo de la educación en el ámbito rural.

No es éste el punto para entrar en la discusión sobre la opción entre expansión cuantitativa y mejora cualitativa. De la información disponible sobre la expansión de la matrícula primaria en el área rural puede concluirse que la población alcanzada por el sistema educativo formal ha aumentado, aunque con grandes diferencias según los países. Este aumento cuantitativo de la población cubierta tiene diversas implicaciones, de las cuales interesa señalar algunos aspectos. En primer término, que el acceso al sistema educativo formal es un criterio de selección social que está tendiendo a perder peso. Cada vez menos el asunto consiste en acceder o no acceder, sino en permanecer dentro del sistema o terminar el curso. Nuevamente, esto varía según los países y según los agrupamientos sociales de que se trate (las mujeres, los indígenas, algunas zonas específicas). Lo que interesa destacar aquí es que a los efectos del diseño de políticas educativas para el área rural no sólo es necesario considerar indicadores globales (número total de matriculados, porcentaje respecto de la matrícula urbana, tasa de crecimiento de la matrícula), sino también otros indicadores (sexo, etnia, situación familiar), que permitan discernir cuáles son los grupos sociales incluidos en la expansión de la matrícula y cuáles son los grupos sociales excluidos de ella.

2. Retención, repetición, atraso, abandono, promoción

Se ha hecho notar que, en 1974, el 66% de la matrícula en el nivel primario de las zonas rurales correspondía a los tres primeros grados y que esa concentración era considerablemente mayor que en las áreas urbanas (UNESCO, OREALC, 1977). Esto es un primer indicio de la baja capacidad de retención del sistema educativo formal en ámbito rural.

La información basada en cohortes aparentes, cuyas limitaciones han sido señaladas reiteradamente, indica que la capacidad de retención del sistema educativo formal en el área rural ha tenido una sensible mejora, ya que en toda la región ha aumentado en un 230% entre 1960 y 1970 y que a la vez, dista mucho de ser satisfactoria, ya que a lo largo del ciclo primario abandonan el sistema el 85% de los que ingresaron (cuadro 26).

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 año y que, en consecuencia, resultarían analfabetos funcionales, alcanzaría al 51% de los que ingresaron al sistema. Alrededor de 1970, al menos nueve países de la región estaban próximos o no habían alcanzado esos resultados (cuadro 27). De hecho, de entre catorce países de la región, sólo cuatro conseguían que su sistema educativo formal retuviera a un porcentaje superior al 50% de los que ingresaron más allá del cuarto grado primario en las áreas rurales.

Alguna información sugiere que si bien la probabilidad de ser retenido de un curso a otro (recuérdese que se está trabajando con cohortes aparentes), presenta variaciones de año en año, son oscilaciones relativamente pequeñas manteniéndose, en general, las tendencias centrales (cuadro 28).

Por otro lado, la desagregación por divisiones administrativas o por zonas, aún dentro de las áreas rurales, probablemente presentará variaciones muy pronunciadas. Algo similar puede sugerirse para distintos agrupamientos de la población (sexo, etnia) (cuadro 29).

La información sobre retención se completa cuando se considera la escasa información disponible sobre las tasas de promoción, ya que sugieren que la promoción es más alta a medida que se avanza en los cursos y que, 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), 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).

Entre el acceso al sistema educativo formal en las áreas rurales y la escasa terminación del ciclo primario y, también, de la aprobación del tercer grado, se registran fenómenos de repetición y deserción o abandono del sistema.

En lo que respecta a la repetición, se ha constatado que el mayor porcentaje de repetidores se localiza en los tres primeros grados y que, en las zonas rurales, los porcentajes de repetición duplican, en algunos casos, a los del sector urbano (UNESCO, OREALC, 1977).

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 las tasas muestran una cierta estabilidad; en otros, un franco descenso; y en otros, por fin, un aumento, como es el caso de Brasil, Chile y Guatemala (cuadro 32).

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), y sugieren que las tasas presentan variaciones de año en año y que pueden bajar para ciertos grados y ascender para otros (cuadros 33 y 34). 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, sobre el que existe escasa información para las zonas rurales de América Latina. Los datos obtenidos sugieren que se estaría registrando un descenso en el fenómeno, que éste tiene grandes variaciones según los países pero que, aun en el caso de países con indicadores de un buen desarrollo educativo en sus áreas rurales, los porcentajes de alumnos con retardo no serían inferiores al 30% (cuadros 35 y 36). Por cierto, el retardo escolar también puede ser producido por un ingreso tardío al sistema escolar, pero no ha sido posible encontrar información al respecto.

La repetición y el retardo, en conjunto con otros factores, finalmente se transforman en el abandono o deserción del sistema educativo formal. Se propone distinguir entre la deserción, consistente en el abandono definitivo de la escuela, y el desgranamiento, consistente en que los inscriptos en un año y grado no aparecen registrados en el año siguiente dentro de la misma jurisdicción, ya que el alumno puede no aparecer registrado en el año siguiente por abandono definitivo, abandono temporario o cambio de jurisdicción. Asimismo, se hace constar que cuando se utiliza el desgranamiento para medir la deserción, se estaría suponiendo que los cambios de jurisdicción de los alumnos tienden a compensarse y que quienes abandonan las cohortes se compensan con quienes se incorporan a esa cohorte después de haber abandonado la escuela un año antes. En todo caso, la correlación entre desgranamiento y deserción es alta, con un coeficiente $r = 0,90$ (García de Vicens, 1979).

También se propone la conveniencia de distinguir entre distintos tipos de deserción (neta, relativa, absoluta, absoluta ajustada, acumulada), según la naturaleza y objetivos del problema que se enfrente. Pero, por lo general, los datos disponibles son indicadores de la deserción relativa, es decir, aquella que se calcula a partir de los matriculados en los distintos grados al iniciarse el año, con lo que se establece una relación entre el número de matriculados en cada grado y no entre las cohortes reales (Petty y Tobin, 1973). Este procedimiento es el de las cohortes aparentes y, en tal sentido, este indicador de la deserción no sería sino el inverso del correspondiente a la retención, por lo que valen aquí las consideraciones que se efectuaron al hacer referencia a ésta, agregando 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). Las cohortes aparentes para las zonas rurales

del Ecuador, por su parte, muestran una disminución sustancial de las tasas de deserción entre 1964 y 1972, 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 subrayar que los mayores progresos se han logrado en la disminución de las tasas de deserción para los primeros años (cuadro 37), que son más importantes por su incidencia en el analfabetismo y en el rendimiento general del sistema educativo formal (UNESCO, OREALC, 1977). En las zonas rurales del Paraguay, la tasa de deserción para la cohorte 1967-1972, daba por resultado que al final del ciclo primario habían desertado un 76,6% de los que ingresaron y que, al terminar el tercer grado, la deserción acumulada llegaba ya al 48,6% de los ingresados al sistema (cuadro 30).

Como es sabido las cifras nacionales no revelan las grandes diferencias existentes entre las divisiones administrativas, y, muy probablemente, en el interior de ellas. Así para la cohorte 1969-1975, en la Argentina, se constató un desgranamiento del 20,8% para la Capital Federal y un 77,4% para la provincia de Corrientes (cuadro 38). Asimismo, 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 (García de Vicens, 1979).

Todos los aspectos que acaban de exponerse de manera muy general (retención, promoción, repetición, retardo, abandono), suceden en el sistema educativo formal con posterioridad al acceso al mismo y llevan a reflexionar sobre las diferencias existentes entre acceder al sistema y acceder a la adquisición real de ciertas habilidades y, dichas diferencias a su vez, a considerar las características reales de los miembros de la población rural y que los configuran como agentes sociales.

Aun teniendo en cuenta las variaciones que los fenómenos en estudio presentan para los distintos países y para las diferentes zonas y grupos sociales de un mismo país, de hecho, y desde el punto de vista del pasaje por el sistema educativo formal, la población rural de 15 y más años de edad puede ser agrupada de la siguiente manera: los que no han accedido a dicho sistema; los que han accedido pero no han aprobado el tercer grado y quedan como analfabetos funcionales; los que han aprobado el tercer grado pero no han podido terminar el ciclo primario o básico; los que han aprobado el ciclo básico. Estos grupos de la población no viven aislados y el estar en uno u otro de ellos constituye un criterio de estimación o descalificación individual, familiar o grupal.

A través del sistema educativo formal, la selección social se manifiesta, en consecuencia, de tres formas: por medio de las características o habilidades con que han sido provistos o no los agentes sociales a través de su pasaje por dicho sistema (leer, escribir, calcular, hablar castellano, conocimientos generales, ciertos modos de ser); por medio de la promoción o no de un grado a otro según el sistema escolar de evaluación; por medio del éxito o del fracaso individual o familiar.

3. El perfil educativo de la sociedad rural

Los aspectos considerados precedentemente (matrícula, cobertura, retención, repetición, retardo, abandono, promoción), si bien están influidos por una serie de factores, expresan, de alguna manera, el funcionamiento del sistema educativo formal en las áreas rurales y sus indicadores se construyen con información proveniente de dicho sistema. Por su parte, el perfil educativo existente en esas áreas se refiere al nivel de educación formal de los individuos que residen en ellas. Por lo tanto, ese perfil no puede considerarse como un indicador exacto del rendimiento de las escuelas situadas en el ámbito rural. En primer lugar, porque muchos de los que han pasado por el sistema educativo formal ubicado en las áreas rurales han emigrado. En segundo lugar, porque la información censal, con la que normalmente se construyen los indicadores para estudiar este fenómeno, no registra si los que residen en el campo estudiaron en áreas rurales o urbanas.

a. El analfabetismo

Alrededor de 1970, en la población de 15 años y más de la región, se encontraba una persona analfabeta de cada cuatro y un porcentaje de mujeres analfabetas algo mayor que el de los hombres, dentro de una tendencia general a la reducción del analfabetismo que, salvo en los países que ya tenían alta alfabetización, significó una reducción de la tasa de analfabetismo a la mitad entre 1950 y 1970 (cuadros 39, 40). Para la misma época y para el mismo grupo de edad, en las zonas rurales se encontraba una relación de casi una persona analfabeta por cada dos y, si bien las mujeres registraban una tasa más alta de analfabetismo, la diferencia con la tasa masculina era más baja que en las zonas urbanas, lo que podría ser explicado por una mayor migración rural-urbana de las mujeres. De todas maneras, cabe hacer notar que para los países sobre los que hay información, la reducción del analfabetismo en las zonas rurales ha sido menor que en las zonas urbanas (cuadros 39 y 41).

En estas tendencias regionales hay que tener en cuenta el peso específico de algunos países ya que, por ejemplo, cinco de entre quince de ellos concentran el 79% de los analfabetos rurales de 15 años y más (cuadro 42).

En ocasiones, se ha relacionado la tasa de analfabetismo con el grado de urbanización. Si se considera el proceso de urbanización tomando en cuenta el porcentaje de población que vive en zonas urbanas y la antigüedad del proceso, se detecta que, salvo en los extremos de la distribución (por un lado: Argentina, Uruguay y Chile, países de urbanización relativamente antigua y bajo analfabetismo; por el otro: Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, países de baja urbanización y alto analfabetismo), la asociación entre proceso de urbanización y tasa de analfabetismo no es lineal. Las desviaciones más notorias son las de Venezuela (urbanización relativamente antigua y alto analfabetismo) y las de Costa Rica y Paraguay (países con urbanización baja o reciente y bajo analfabetismo).

Tampoco puede discernirse una relación clara entre el proceso de urbanización y el ritmo de descenso de la tasa de analfabetismo. En efecto, dos

países descendieron su tasa de analfabetismo total con un porcentaje standard 11/ menor del 10% (Argentina y República Dominicana); cinco países descendieron su tasa de analfabetismo total con un porcentaje standard del 30% y más (Uruguay, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia); el resto descendió su tasa de analfabetismo un porcentaje standard que va del 10% al 20%. Como puede verse, no hay ninguna asociación clara entre el ritmo de descenso del analfabetismo y el proceso de urbanización.

Para considerar lo sucedido en el interior de los países, sólo hay información disponible para ocho de ellos (Chile, Colombia, Panamá, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Guatemala). En todos ellos, entre 1960 y 1970, en la zona denominada 'resto urbano' la tasa de analfabetismo descendió más que en la zona rural y, también, descendió más que en la capital (con la excepción de Chile y El Salvador). Por otra parte, la diferencia entre la capital y el resto urbano disminuyó en todos los países y lo mismo sucedió con la diferencia entre la capital y la zona rural (con las excepciones de Panamá y Ecuador). Por su lado, la diferencia entre la zona rural y el resto urbano aumentó en todos los países, con la excepción de Ecuador. En síntesis, en los ocho países considerados, el analfabetismo rural descendió menos que en el resto urbano, salvo en el Ecuador, y en todos el analfabetismo rural descendió menos que en la capital, salvo Colombia y Panamá. Esto sugiere que, dentro de un contexto general de descenso del analfabetismo, el descenso total se realiza concentrándose en la capital y el resto urbano, disminuyendo a un ritmo menor en las zonas rurales. En lo que hace a la disminución en las capitales son especialmente notorios los casos de Montevideo y Lima, que registran descensos en porcentajes standard superiores al 60%, siguiéndoles San Salvador con un 36,7%. En lo que hace a la disminución del resto urbano, los casos más notables son los de Panamá, El Salvador, Guatemala y Paraguay, cuyos descensos oscilan entre un 32% y un 55%, en el orden expuesto. En cambio, en las zonas rurales, el descenso más alto es el del Paraguay, con un 20% de diferencia porcentual standard. Ninguno de los otros países para los que hay información supera un descenso del analfabetismo rural superior al 16%.

Por lo tanto, si bien existe alguna asociación entre proceso de urbanización y alfabetización, como lo indican algunos casos de urbanización alta y temprana y bajo analfabetismo (Argentina, Uruguay), urbanización y analfabetismo intermedio (Brasil y Panamá) y baja urbanización con alto analfabetismo (El Salvador, Guatemala y Honduras), dicha asociación no es lineal. Quedan sin explicar casos con urbanización relativamente alta y reciente, y con urbanización media, reciente y antigua, con bajo analfabetismo (Chile, Costa Rica y Paraguay, respectivamente) y casos de urbanización alta reciente y urbanización media, antigua y reciente, con alto analfabetismo (Venezuela, México, Ecuador, Perú, Bolivia, Nicaragua). El desarrollo del proceso de urbanización, por tanto, no explica totalmente las tendencias de las tasas de analfabetismo y para ello sería necesario recurrir a otros aspectos de la historia de los países y, en particular, a las políticas sociales y educativas que han seguido. Además, queda en claro que, en lo que hace al alfabetismo, punto de partida para una integración cívica y cultural, los resultados positivos que muestra la región siguen concentrándose en las áreas urbanas en desmedro de las zonas rurales (cuadro 43).

Reiteradamente se ha señalado que dado el crecimiento de la población o

las migraciones y el de la tasa de escolarización, puede darse a la vez un crecimiento del número absoluto de alfabetos y analfabetos (Amaro, s.d.; Apezechea, 1979; Franco Arbeláez, 1980). Así, en Honduras, entre 1961 y 1974, en las zonas rurales el número de hombres analfabetos de la población de 10 y más años de edad creció en un 18,6% y el de mujeres lo hizo en un 13,1%. Por su parte, el número de hombres alfabetos en el mismo grupo de edad, creció en un 76,6% y el de mujeres en un 80,7%. En todo caso, las tasas acumulativas anuales promedio para el analfabetismo, durante ese período, son de -1,52 para los hombres y de -1,56 para las mujeres y las del alfabetismo son de 1,81 para los hombres y de 2,35 para las mujeres, de lo que resulta una tasa acumulativa anual promedio de decrecimiento del analfabetismo del 1,55% con lo que, dadas las tasas actuales de analfabetismo rural, de mantenerse dicha tasa de decrecimiento la erradicación del analfabetismo llevaría 252 años (Apezechea, 1979).

Si se consideran las divisiones administrativas en el interior de los países, se encuentran diferencias entre el analfabetismo de las zonas rurales y de las urbanas aún mayores que las que se registran entre países. En 1973, las cabeceras de los municipios colombianos muestran una variación en sus tasas de analfabetismo que va del 6,7% al 37,6%, mientras que las zonas denominadas 'resto del municipio' tienen una tasa de analfabetismo que oscila entre el 18,2% y el 56,5% con grandes disminuciones en ambas zonas en el período intercensal 1951-1973 (cuadro 46). Una situación similar se da entre las provincias del Ecuador, ya que la tasa de analfabetismo para las zonas urbanas de ellas varía entre el 7,1% y el 14,6%, mientras que para las zonas rurales esa variación oscila entre el 16,5% y el 55,6% (cuadro 45). En los dos casos referidos se notan dos diferencias: en Ecuador hay mayor homogeneidad en las tasas de analfabetismo urbano y, además la tasa más alta de analfabetismo urbano de las diferentes provincias es menor que la tasa más baja de analfabetismo rural.

Si se considera la situación del analfabetismo rural según sexo, en catorce países de la región, se encuentra que en Uruguay las mujeres tienen tasas menores que los hombres, en tanto que en Costa Rica, Chile y Panamá son muy similares y la situación es desfavorable para las mujeres en los países restantes, aunque las diferencias no son grandes, con la excepción de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Paraguay (cuadro 47). De estos países, los cuatro primeros son los que tienen más alta proporción de indígenas de la región y el último es un país con una situación de extendido bilingüismo aunque con fuerte monolingüismo guaraní en las áreas rurales.

Si se toma el grupo de edad de 15 a 24 años, se constata que la tasa de analfabetismo para 17 países es del 18,2% mientras que en la población total es del 26,5%. El significativo descenso ha afectado en forma desigual las áreas urbanas y las rurales ya que en éstas se concentra el 73,8% de los analfabetos jóvenes. La diferencia entre sexos, si bien muestra una tasa femenina un 25% mayor que la masculina, es menor que la diferencia que se registra en las zonas urbanas. Las diferencias mayores entre sexos se encuentran, también, en países con fuerte presencia indígena (Guatemala, Perú, Bolivia). Si se considera la tasa de analfabetismo del grupo de edad 15-24 en los censos de alrededor de 1960 y 1970 se aprecia que descendió del 25,8% al 17% (medias aritméticas de 17 países) con una tendencia similar para hombres y mujeres por lo que las distancias relativas se mantuvieron en desmedro de las mujeres. El análisis por cohorte del mismo grupo (15-24 en 1960 y 25-34 en 1970) con el objetivo de

detectar si existe una alfabetización posterior al período escolar muestra una reducción no considerable pero significativa para el país, aunque permanece casi estable en las áreas rurales. Se sugiere que las migraciones podrían explicar esta situación y que influirían en los aumentos del analfabetismo en las capitales. Por su parte, el llamado 'resto urbano' estaría recibiendo del campo gente menos alfabetizada y enviando a la capital gente más alfabetizada, pero no vería empeorada su propia situación porque se estaría induciendo una alfabetización de adultos, producto de acciones específicas, o por el contacto mismo con zonas urbanizadas (Terra, 1980. Véanse en particular, los cuadros 5, 6, 7, 7.a y b, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 y 19 del texto que se cita).

En lo que respecta a la situación de los indígenas, se encuentra que en los departamentos de la llamada 'mancha india' del Perú, dentro de una tendencia nacional de aumento de la tasa de alfabetismo, esos departamentos han tenido, en promedio, un crecimiento más rápido de dicha tasa que el registrado en la República, aunque en ellos la tasa continúa siendo más baja. Se constata también que el alfabetismo de los hombres es mucho mayor que el de las mujeres, aunque las diferencias han tendido a disminuir por la convergencia del descenso de la tasa de alfabetismo de los hombres y el ascenso de la tasa de alfabetismo de las mujeres. Esto podría sugerir la acción simultánea de la migración de hombres alfabetos y el mayor acceso de las mujeres a la escuela (cuadro 48).

Se dispone de las tasas de analfabetismo de Guatemala, por departamento, zona de residencia, etnia y sexo, para los censos de 1964 y 1973. Si se consideran los departamentos con tasas de analfabetismo más bajas y más altas para cada uno de los agrupamientos antes consignados puede concluirse que, en 1964, era suficiente ser indígena para tener una probabilidad del 50% y más de ser analfabeto, situación que compartían también los hombres y mujeres no indígenas residentes rurales. Debe notarse, además, la situación particularmente deteriorada de las mujeres indígenas. En 1973, si bien las tasas de analfabetismo se han reducido, se mantiene la misma estructura que en 1964, con la excepción de los hombres indígenas. Además, puede constatar que la situación de las mujeres rurales indígenas sólo ha tenido una leve mejoría (cuadro 49). Esta información apoya, si bien con algunas dimensiones distintas, el esquema de análisis propuesto en el apartado I.D. 'in-fine'.

b. El perfil educativo

El análisis de los niveles educativos de la población que reside en las zonas rurales se centra en los grupos que no tienen instrucción o que tienen educación primaria. La población con niveles educativos medios no supera el 6%, salvo en Uruguay y Costa Rica. Salvo el caso del Uruguay, la población con estudios de nivel superior no sobrepasa el 1% (cuadros 50, 51, 52). El mundo educativo formal en el medio rural, en consecuencia, 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 deben analizarse conjuntamente, configurando perfiles educativos, dado que, el volumen de los grupos con niveles educativos superiores al de los sin instrucción puede deberse a distintas razones. Por ejemplo, un bajo porcentaje de la población con escolarización primaria inferior 12/ puede

deberse a que la población ya está en niveles superiores o a que la población no ha accedido al sistema educativo formal.

La situación de doce países de la región alrededor de 1970 muestra la existencia de tres tipos de perfiles relativamente definidos. Un perfil 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, correspondía a Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Brasil. Un nivel medio, con porcentajes medios de población sin instrucción o con instrucción primaria inferior y con porcentajes medios y altos de educación primaria superior, correspondía a Perú, la República Dominicana, Ecuador y Panamá. Un perfil 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, era el que tenían Chile, Costa Rica y Paraguay (cuadro 53).

En las zonas rurales de los países 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, uno de cada dos individuos. Una situación distinta se presenta en los países de perfil alto donde han accedido, al menos, dos de cada tres individuos. Por otro lado, en los países de perfiles bajos puede suponerse que el analfabetismo por desuso puede tener mayor incidencia que en los países con perfiles altos, dado que es muy distinta la posibilidad de conservar los aprendizajes logrados en la escuela en sociedades en que sólo el 15% de la población de 10 años y más ha alcanzado los últimos grados de la educación formal primaria que en sociedades donde ha logrado acceder a la escuela primaria al menos el 60% de la población, y al menos un 30% de ella ha cursado los últimos grados.

Por supuesto, cada país ha alcanzado sus niveles educativos actuales por distintos caminos. Así, por ejemplo, en Costa Rica se partió del desarrollo y la organización de la educación básica considerándose, en un primer momento, innecesaria a la universidad y de menor prioridad a la enseñanza media (García, 1977). En el período comprendido entre 1960 y 1970, en ese país se registra un gran crecimiento de la educación primaria superior en sus zonas rurales, que compensa las disminuciones de ese nivel en la capital y en el resto urbano (cuadros 54 y 55). En Chile, el crecimiento de los últimos años del nivel primario total, es el resultado de un proceso de escolarización rural logrado a partir de una reducción de la categoría de la población que carecía de instrucción. En Panamá se produce un crecimiento de los niveles superiores de primaria y de enseñanza media y un decrecimiento de los sin instrucción. El Salvador y Guatemala muestran fuertes decrecimientos en el grupo sin instrucción y crecimientos en el nivel primario inferior, variaciones que no son de extrañar dada la situación educativa de esos países. Las variaciones que muestran los distintos niveles educativos en la República Dominicana son muy atípicas, habida cuenta de la situación educacional de ese país, y requerirían un estudio en profundidad, a menos que se pusiera en tela de juicio la confiabilidad de la información (cuadro 55).

En todo caso, es conveniente recalcar que, para los países sobre los cuales se dispone información, no es posible afirmar la existencia de una asociación lineal entre grado de urbanización y perfil educativo (cuadros 43 y 53).

Se dispone de información sobre años promedio de educación de la población por sexo y zona de residencia para cinco países de la región (cuadro 56). En Brasil, país de perfil educativo rural bajo, el promedio de años de educación 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 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. Es notoria, en este país, la diferencia de años promedio de educación entre sexos, tanto en la zona rural como en la zona urbana, donde el promedio de años de estudios de los varones duplica, para los dos años considerados, el promedio de las mujeres. Esto se refleja en las diferencias entre zonas por sexos, ya que la diferencia entre los hombres urbanos y rurales es menor que la diferencia entre mujeres urbanas y rurales. Debe recordarse, nuevamente, la elevada proporción de población indígena que hay en este país y la incidencia que parece tener esa situación en la condición de las mujeres.

Costa Rica, país de perfil educativo alto, muestra promedios similares de años de estudio para ambos sexos tanto para 1963 como para 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 ido decreciendo entre los dos años considerados. Por su parte, entre 1964 y 1973, Colombia muestra los comportamientos esperados por lo general en los países de la región: mayor promedio de años de estudio en las zonas urbanas y para los hombres, aunque las diferencias por sexos no son muy grandes, especialmente en las zonas rurales. Sin embargo, muestra un aumento en las diferencias educativas entre el campo y la ciudad, dado que el promedio de años de estudio de la población urbana, en 1964, era 1,3 veces mayor que el de la población rural y en 1973 esa diferencia pasó a ser de 2,1. Esto estaría sugiriendo una concentración de las actividades educativas formales en las zonas urbanas o una fuerte migración rural-urbana de la población educada o, por supuesto, alguna combinación de ambos fenómenos. En 1971, Venezuela no muestra que haya diferencias en los promedios de años de estudio entre sexos tanto en las zonas urbanas como en las rurales, pero en aquéllas dicho promedio es 1,4 veces mayor que en éstas.

En lo que respecta al grupo de edad de 15 a 24 años, se ha constatado que la escolarización nula sigue las mismas pautas que el analfabetismo y que sus tasas son muy parecidas. Entre 1960 y 1970, la escolarización nula de ese grupo de edad, así como su analfabetismo, ha descendido, habiendo estado la alfabetización acompañada por la realización de algún curso. La reducción media de la escolarización nula fue mucho mayor en los hombres (-17%) que en las mujeres (-6%). Si bien levemente (de 29,2% a 29,5%), la tasa de los sin instrucción aumenta en el medio rural, lo que indicaría que los escolarizados han emigrado proporcionalmente algo más al medio urbano. Por su parte, la escolarización incipiente (1 a 3 años de educación primaria formal) de este grupo de edad, varía poco por país y por sexo, pero presenta diferencias notorias por zonas. En el medio rural, la media aritmética alcanza a 27,1% más que duplicando la urbana, que es 12,8%. Las tasas de escolarización incipiente rural juvenil son altas en casi todos los países. Es baja en Haití, donde más de tres cuartos de la población joven no fue nunca a la escuela, y en Venezuela, donde la situación educativa está muy polarizada.

En este nivel de educación básica incipiente se encuentra más del 58,4% de la población de la región de 15 a 24 años. A esa situación se ha llegado a pesar de que entre 1960 y 1970 se ha registrado un fuerte descenso en la escolarización incipiente de la población de esas edades, lo que indicaría que quienes ya habían cumplido uno a tres años de estudio, tienen tendencia a seguir estudiando después de los 15 años. El fenómeno es exclusivamente masculino y más acentuado en los países de analfabetismo bajo. Se registra alguna reducción en la media de las tasas rurales de educación incipiente en los países con analfabetismo medio y bajo, lo que podría significar que en ellos es más frecuente que se continúen estudios primarios a edades avanzadas (Terra, 1980, Véanse, en particular, los cuadros 26.a, 26.b, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35 y 37 del texto que se cita).

En este punto parece conveniente recordar lo expuesto en los apartados precedentes sobre las relaciones entre educación y empleo en el medio rural, así como la demanda de empleo calificado en ese medio. Esas consideraciones se apoyan también con la información proporcionada para los departamentos de la llamada 'mancha india' del Perú por el censo de 1972. Si bien la información se refiere a la población urbana y rural, de ella surge que dos tercios de la población tienen ocupación en la agricultura y que, de entre quienes participan en ella, el 86,5% carece de instrucción. Algo similar cabe señalar de la industria manufacturera (presumiblemente con predominio de las formas artesanales) dado que, quienes se ocupan en ella, carecen de instrucción en un 71,5% (cuadro 57).

4. La información estadística

El marco de referencia dentro del que se producen las estadísticas educativas está dado por la organización administrativa y funcional del sistema de enseñanza y por su estructura, tamaño y composición, e incluye tanto la educación escolar como la extraescolar, así como otros organismos de apoyo o descentralizados.

Dentro de ese marco, para abrir un juicio definitivo sobre las estadísticas educativas que se producen en la región, sería necesario considerar sus aspectos técnicos y organizativos, tales como la estructura de la oficina que lleva las estadísticas, sus objetivos y su dotación de personal y su calificación; las principales variables que se trabajan; las formas de recolección de la información; el modo en que ésta es procesada (manual, mecanizado, computarizado); la publicación y divulgación; los usuarios; etc. En la región, esta es una tarea que todavía está pendiente. En un estudio realizado sobre el sistema de información estadística de la educación de uno de los países de la región que está más avanzado en la materia, se concluía que en dicho país no hay un esquema de información, porque las oficinas estadísticas actúan sobre la base de sus propias necesidades, lo que duplica funciones por falta de coordinación; que hay organismos de planificación e investigación que no cuentan con oficinas propias de estadísticas; y que se hacía necesaria una política de coordinación basada en los objetivos funcionales del sistema que racionalizara la actividad estadística (UNESCO-OREALC, "El sistema de información ...," 1978).

Pero además de los aspectos técnicos, organizativos y administrativos, están los aspectos sustantivos. En términos generales y en lo que hace a los indicadores tradicionales, se ha hecho notar que responden a sistemas culturales individualistas que obedecen a estructuras sociales de tipo urbano y con organización económica industrial y que el trasplante de esos indicadores a las zonas rurales puede ocasionar el riesgo de originar procesos errados de planificación que podrían conducir a acentuar las desigualdades en lugar de corregirlas (Miranda-Salas, 1980). En el mismo documento se hace un análisis crítico de los indicadores tradicionales y, en los aspectos más pertinentes a las áreas rurales, se hacen las observaciones siguientes: el nivel educativo registra sólo la educación escolar; las necesidades educativas mínimas tienden a ser definidas de manera estática, descuidando la naturaleza dinámica de ellas en relación con la ocupación de posiciones en los distintos sistemas sociales; la retención del sistema escolar no puede ser captada con precisión, dado que la carencia de estadísticas administrativas de seguimiento lleva a construir cohortes aparentes que no dan cuenta de las repeticiones por primera, segunda o más veces y de los cambios de jurisdicción por las migraciones; las tasas de repetición suelen estar abultadas por la inscripción en el último grado de las escuelas incompletas por parte de aquellos alumnos que ya lo han aprobado y por el hecho de que se considera repitente al alumno que abandonó el grado durante el período y se matricula en el mismo grado en el período siguiente; la tasa de escolarización suele dar origen a subenumeración, por la existencia de escuelas incompletas en el medio rural que lleva a muchos niños y jóvenes a estudiar en escuelas de las áreas urbanas; el retraso cronológico está aumentado por el ingreso tardío muy frecuente, dado que se siguen pautas locales de incorporación más que las disposiciones legales; las tasas de deserción incluyen muchos casos de salidas anticipadas por búsqueda de trabajo o de otras alternativas educacionales, que tienen un significado muy distinto a aquéllas (Miranda-Salas, 1980).

Estas dificultades organizativas, técnicas y sustantivas se reflejan en las estadísticas disponibles. Para muy pocos indicadores se tiene información para todos los países de la región. Además, a veces sucede que no coinciden las cifras informadas, aun las provistas por una misma repartición (véanse los cuadros 19 y 20, y 40 y 41 de este documento y los cuadros 5 y 6, y 8 y 9 del apéndice estadístico del documento: Ecuador, 1979).

Se habrá notado que gran parte de la información utilizada en este trabajo proviene de datos proporcionados por los censos levantados hace casi una década y está extraída de las tabulaciones tradicionales que se publican oficialmente, con excepción de aquellas tabulaciones especiales obtenidas del Programa OMUECE. De no recurrirse a las fuentes censales, a pesar de su antigüedad, el vacío de información sería enorme. De todas maneras, a pesar de la realización de la ronda de censos de los ochenta, si las cosas suceden como hasta el presente, difícilmente se dispondrá de esa información hasta varios años después del levantamiento de esos censos. Por otra parte, los avances de la computación permiten una utilización más intensiva y desagregada de la información censal, especialmente útil para diagnósticos referidos a las políticas sociales. Tal es el caso de los registros de familias, mediante los cuales se organiza la información censal de tal manera que la unidad de análisis son los hogares censales, por lo que es posible detectar la situación educativa de los miembros de cada hogar de acuerdo a diversas características (edad,

ocupación y nivel educativo del jefe y su cónyuge, estructura, tamaño y composición de los hogares, características de la vivienda, etc.). Dada la importancia de la familia en relación con la educación, la utilización de este tipo de registros permitirá realizar diagnósticos cuantitativos más adecuados.

La necesidad de desarrollar indicadores cualitativos sigue siendo una propuesta que sólo tiene logros parciales y cuya utilización dista mucho de haberse generalizado.

Como se ha visto, la educación formal en el área rural es predominantemente básica. El hecho de que los países de la región tiendan a definir una educación básica común se refleja en las estadísticas, que sólo desagregan la información por zona de residencia para muy pocos indicadores (por lo general, número de establecimientos, número de docentes, número de alumnos). Se ha constatado que, a pesar de incluirse la prioridad a las zonas rurales en los objetivos programáticos, tampoco las estadísticas financieras o presupuestarias desagregan las partidas por zonas (Venezuela, 1979). Tampoco es frecuente que se obtengan estadísticas desagregadas por sexo o por grupo étnico, aunque debe reconocerse que se han realizado grandes progresos en esa dirección.

Paradójicamente, el énfasis en la necesidad de obtener indicadores cualitativos ha redundado, en muchas ocasiones, en la postergación de acciones tendientes a mejorar las estadísticas cuantitativas.

TERCERA PARTE. LAS RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD RURAL, LA EDUCACIÓN Y LA ESCUELA

Lo expuesto hasta aquí, es decir, los grandes lineamientos de los procesos socioeconómicos experimentados en el ámbito rural de la región, sus probables implicaciones sobre la cultura y la socialización y el comportamiento en dicho ámbito del sistema educativo formal, constituyen sólo el punto de partida para reflexionar sobre las relaciones entre la sociedad, la educación incidental y la educación formal y no formal. Es decir, la atención de las necesidades educativas de la población rural.

Normalmente, cuando se trata del ámbito rural, se toman en consideración sólo los niveles bajos de ambos términos de la ecuación (clases bajas rurales, educación formal de nivel primario), descuidándose el contexto dentro del cual aquellos adquieren pleno sentido: la sociedad nacional de que forma parte lo rural; el sistema nacional de estratificación en cuyas relaciones se insertan las clases bajas del campo; el sistema nacional de educación al que se integra la educación formal en el ámbito rural. Normalmente, también, se recurre a una enumeración de síntomas y de causas y a asociaciones estadísticas que muestran las variaciones concomitantes entre variables socioeconómicas y variables educativas, sin considerar cuáles son los procesos y las situaciones reales en las cuales y mediante los cuales se producen los impactos recíprocos entre ambos

tipos de variables. En síntesis no se considera el circuito mediante el cual se atiende a las necesidades educativas en las zonas rurales.

Tal vez una forma de aproximarse al problema consista en analizar algunas maneras de hacerlo que parecen inadecuadas.

Una de ellas sostiene que "la educación no responde a la realidad social que vive el país" (Bolivia, 1979) o que, "aun reconociendo la existencia de esfuerzos aislados, puede afirmarse que, por lo común, la educación como sistema y la escuela como institución permanecen fuera del contexto social, económico y cultural de las zonas rurales" (UNESCO- OREALC. "Notas ...," 1978). En ambas expresiones, es clara la insatisfacción por la forma en que el sistema educativo formal responde a la realidad social o en que se inserta en su contexto, pero en la medida en que no se aclaran cuáles son las dimensiones y los criterios sobre los que se fundamenta el juicio de insatisfacción, la educación como sistema y la escuela como institución están en las zonas rurales y son la forma de respuesta que recibe la necesidad educativa de la población de esas zonas.

Otra de las maneras de aproximarse al problema que parece inadecuada consiste en sostener que "la educación refleja las condiciones objetivas de la organización social, traduciendo en normas y principios pedagógicos la voluntad de la clase dominante, así como el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y el carácter de las relaciones de producción" (Bolivia, 1979). Aunque podría aceptarse que la educación, como cualquier otro aspecto de la superestructura ideológica, es un reflejo de la infraestructura, este tipo de proposiciones tiene varios supuestos tales como que la infraestructura determina de manera mecánica a la superestructura y que carece de sentido plantearse cualquier problema de tipo superestructural (entre ellos el de la educación), mientras no sea modificada la infraestructura, determinante en última instancia. La aparente opción entre radicalismo y gradualismo que está implícita en ese tipo de proposiciones pierde su carácter dilemático cuando se tienen presentes las características de las distintas instancias de una formación económico-social y que, aunque se produzcan cambios en la naturaleza y orientaciones de la clase dominante y en el carácter de las relaciones de producción, queda pendiente el problema de cómo realizar los cambios correspondientes en la orientación y el desarrollo de las fuerzas productivas una de las cuales, la población, sólo puede ser cambiada mediante la educación cualquiera sea la forma que ésta adopte.

Otra de las aproximaciones que parece inadecuada consiste en la hipótesis de que las clases dominantes son omniscientes y controlan qué y cuánta educación hay que dar para que nada cambie y poder seguir acumulando. Es dudoso que dichas clases tengan una idea tan clara sobre sus fines y los medios posibles para concretarlos. La realidad es un poco más compleja que el análisis que parte de la oposición simple entre burguesía y proletariado o entre clases dominantes y dominadas y no es mucha la información existente que permita discernir qué está sucediendo con las situaciones de las clases agrarias a partir de los procesos que se han registrado en el campo y, sobre todo, cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se concreta la dominación y cuáles son las fuerzas sociales que se estarían oponiendo a ella.

Otra de las maneras de aproximarse al problema, que parece inadecuada, es aquella que sostiene que la cultura escolar es una de las formas por las que la

cultura dominante se impone a los dominados y que el sistema educativo formal tiene una fuerza que se nutre, a su vez, de las relaciones de fuerza existentes en el sistema de clases. Esta proposición puede dar lugar a varias consideraciones. En primer término, que es necesario distinguir entre cultura dominante y sectores sociales que controlan la producción o difusión de la cultura. Sobre la naturaleza y contenidos de la cultura dominante hay, en la región, una gran carencia de investigaciones. La acción de los sectores sociales que controlan la producción y la difusión de la cultura se dirige preponderantemente a otros grupos de niveles culturales similares, por lo que es dudosa su influencia directa sobre la población rural. En segundo término, como se señalara en el apartado I.D., la imposición de la dominación en la región tiene lugar sin el recurso a la fuerza física irresistible o insuperable por lo que se estaría en presencia de una dominación de alguna manera aceptada, para la que existiría una socialización anticipada. En tercer término, estas relaciones entre cultura dominante, cultura escolar y relaciones de clase que se proponen para dar cuenta de la reproducción de la sociedad, llevan a una situación en que la reproducción adquiere un carácter especular y hace improbable el cambio, o a alguna de las proposiciones anteriores, según las cuales el foco de atención se centraría en las relaciones de clase.

El hecho de que las proposiciones precedentes hayan sido calificadas como inadecuadas no implica desconocer el componente de verdad que pudieran contener y se les ha dedicado una consideración especial porque parecen apuntar a aspectos más significativos que las variadas proposiciones que sugieren que es posible enfrentar la totalidad del problema desde ángulos más restringidos, ya sean técnicos, administrativos u organizativos, dentro del sistema educativo formal.

Para considerar las relaciones entre sociedad y educación formal en las áreas rurales el punto de partida ineludible es que la escuela es una institución considerada legítima por la población de esas áreas con un modo legitimado de acción y de inculcación de la cultura escolar, inserta en un medio que tiene ciertas distancias con dicha cultura, con una población con determinadas disposiciones para adoptarla, prefiguradas por las relaciones de clase. El aumento de la cobertura escolar en las áreas rurales es un indicador de que la población de esas áreas considera legítimo el modo en que se atienden sus necesidades educativas. Lo que importa no son sólo esas relaciones entre el sistema escolar y el sistema de clases, sino también el producto de ellas.

Es alrededor de este producto individual y colectivo que giran los interrogantes centrales, normalmente formulados como qué tipo de sociedad se desea alcanzar y qué tipo de individuo se desea formar. Estos interrogantes dominan y subyacen a todos los diagnósticos sobre la crisis, el fracaso o los problemas del sistema educativo formal en el medio rural, pero normalmente son objeto de un planteamiento elusivo, ya que el tratamiento de los valores que se espera estén incorporados en la sociedad y en el hombre es transferido a un futuro sin plazo, mientras se dejan sin explicitar cuáles son los valores y las orientaciones que se están incorporando de hecho en la sociedad y en los individuos, a través de los procesos y prácticas actualmente en curso, por qué esos valores y orientaciones resultan insatisfactorios y por medio de qué acciones se intentará revertir el devenir de los procesos y transformar las prácticas presentes.

Los problemas, la crisis o el fracaso del sistema educativo formal en el medio rural, también suelen ser objeto de un tratamiento elusivo, en cuanto se asume la existencia de un problema sin problematizar su propio planteo. Así, es posible, aunque sea someramente, revisar varias dimensiones.

En primer término, habría que considerar quién define el problema como tal, ya que su definición adquirirá connotaciones totalmente diversas si está hecha por un experto internacional, por un funcionario gubernamental, por un representante de alguna fuerza política o institucional, o por algún ciudadano residente en el campo, dependiendo, en este caso, de la particular óptica desde la que efectúa su formulación, ya que puede preverse que ésta tendrá contenidos, orientaciones y propuestas diferentes según la situación de clase en que se encuentre el ciudadano en cuestión. Por cierto, cada una de esas categorías de actores tiene distintas posibilidades de lograr que su preocupación se convierta en un tema de debate nacional y distintas capacidades de reflexión, de acción y de presión. No es éste el momento para redundar en consideraciones sobre el escaso acceso que tienen las clases bajas rurales al poder, para orientar la educación y su escasa capacidad de presión sobre los niveles decisorios del sistema educativo.

En segundo término, es necesario precisar en qué consisten los problemas, la crisis o el fracaso del sistema educativo formal en las zonas rurales. En líneas generales, se ha señalado que residen en sus grandes carencias, en la desigual distribución de las oportunidades de educación, en las relaciones disfuncionales entre educación y empleo y en la naturaleza de las estructuras educativas (UNESCO, "Evolución ...", 1977). Esta caracterización, fundamentalmente correcta, permite avanzar algo más en el camino conducente a precisar el problema.

i. Las carencias del sistema educativo formal en el ámbito rural se refieren a su cobertura y a su rendimiento interno. En el primer caso, se trata de que no alcanza a toda la población que debiera alcanzar. En el segundo caso, se trata de que, aún a la población que alcanza, no le da lo que debiera darle o le da algo que no es suficiente. En este punto quedan pendientes de definición no tanto los criterios por los cuales se define la población que debiera ser cubierta (es presumible que hay acuerdo en que debe ser cubierta toda la población) sino, particularmente, los criterios acerca de lo que debería entregarse a dicha población y lo que sería suficiente.

ii. En lo que respecta a la desigual distribución de oportunidades de educación, especialmente grave y notoria en las áreas rurales, cabe preguntarse acerca de las posibilidades reales de lograr la igualdad educativa en sociedades segmentadas, con alta heterogeneidad estructural y cultural, con grandes desigualdades en casi todos los otros aspectos de la vida social. Es pertinente, además, en este punto, preguntarse acerca de si la igualdad de oportunidades se refiere a antes, durante o después del pasaje por el sistema educativo formal (Solari, 1977). Este aspecto de la desigual distribución de las oportunidades educativas apunta a determinaciones que van mucho más allá del sistema educativo formal.

iii. En lo que respecta a las relaciones disfuncionales entre educación y empleo, cabe reiterar que los planteos que se centran en esta dimensión tienden a reducir a la educación a sus aspectos más instrumentales y, además, especialmente inaplicables a la situación del medio rural. Por otro lado, cuando se adopta este punto de vista, normalmente se deja sin explicitar cuál es el criterio en base al cual se abre el juicio de funcionalidad, ya que la disponibilidad de una fuerza de trabajo con mayor calificación que la requerida para los puestos disponibles puede ser juzgada disfuncional desde un punto de vista, pero funcional desde otro punto de vista. El tema del ajuste entre la educación y la ocupación también parece apuntar a determinaciones que escapan a la esfera del sistema educativo formal.

iv. Por último, se hace mención al formalismo, la rigidez y la desarticulación de las estructuras educativas, que las incapacitan para dar respuesta a las necesidades educacionales del medio rural. Este punto pone de relieve el carácter de organización formal que tiene el sistema educativo escolar y de institución especializada dentro de una burocracia estatal y de una división del trabajo de la sociedad. Este carácter, a su vez, hace notar las posibilidades y los límites de cambio endógenamente generado que tendrían las estructuras educativas formales.

Los tipos de causas a los que se adjudican los problemas, el fracaso o la crisis del sistema educativo formal en las zonas rurales merecen consideración porque señalan distintos ámbitos del asunto que deben ser tenidos en cuenta y porque apuntan a distintos tipos de acciones. En todo caso, hay que recordar que una cierta dosis de crisis y de fracaso es intrínseca a todo hecho educativo por su naturaleza de proceso que transcurre en el presente para producir aprendizajes a ser utilizados en el futuro. Esto es particularmente aplicable a las carencias referidas a la suficiencia de los aprendizajes y al ajuste entre educación y ocupación. Sobre este tipo de causas es muy improbable que pueda haber una acción inmediata y efectiva en situaciones de rápido cambio social. Otros tipos de causas que se señalan son aquellas que provienen de la estructura social, de las estructuras administrativas de la educación, de las categorías de agentes sociales que conforman a éstas (desde los altos funcionarios hasta los docentes), de la naturaleza de las mismas prácticas pedagógicas, o de diversas combinaciones de las anteriores. Cada una de estas causas remite a distintos tipos de acciones o de medios para enfrentarlas. Si el problema de la educación se redujera sólo al sistema educativo formal, cabría considerar solamente los medios de que éste dispone dirigidos a incidir sobre aquellas variables que están bajo su control y reducir las políticas educativas a esos medios y variables.

En cambio, una visión más amplia del fenómeno educativo requiere un marco de referencia más complejo. Este marco de referencia tiene que incluir las características propias de la organización del sistema educativo formal (jerarquía de establecimientos, grados, personal, disciplinas, evaluaciones, prácticas, etc.), las características del sistema de clases sociales al que pertenece el sector específico de la población que entra en contacto con el sistema educativo formal (residencia, condiciones de vida, representaciones sociales, prácticas culturales, capital cultural, disposición hacia la escuela, etc.) y los mecanismos y formas mediante los cuales se conectan

ambos sistemas (legitimidad del trabajo escolar, sus métodos y contenidos; probabilidades de acceso al sistema escolar, de permanecer en él y ser promovido; las distintas formas de selección social de las posiciones y de los agentes sociales; el papel que en dicha selección le corresponde a la escuela y su significado, etc.) (Bourdieu, 1977).

Aunque luego serán considerados con más detenimiento, es conveniente ahora destacar algunos aspectos de ese marco de referencia.

En lo que respecta al sistema educativo formal, que suele considerarse como la oferta educativa, no puede predicarse de él lo que se constata en los sistemas europeos, en los que habría abundancia de investigación educativa, escasez de acciones tendientes a cambiarlos pero una alta capacidad del sistema para asimilar y generalizar innovaciones (Gras, 1974). En la región, y en especial en lo que respecta al funcionamiento del sistema en las áreas rurales, se registran tendencias casi totalmente contrapuestas: escasez de investigación educativa, gran inquietud y diversidad de acciones localizadas, dispersas y poco generalizables por el propio sistema.

Se ha constatado reiteradamente que la institución escolar, como institución especializada, con sede metropolitana y orientada por profesionales urbanos, es extraña a la sociedad rural y, en particular, su modo de funcionamiento concreto, que reúne a los educandos en grupos de edad específicos, bajo la autoridad de un maestro, en un local escolar, durante un determinado número de horas, en un período fijo, para que reciban enseñanza de acuerdo con un currículum graduado, del cual es necesario superar cada etapa diferente para tener derecho a acceder a la etapa siguiente (Rivero, 1979). También se ha constatado la distancia entre los contenidos cognoscitivos y valóricos que transmite en relación con la población que debe recibirlos.

Todas estas constataciones han conducido a que se desarrolle una tendencia según la cual el sistema educativo formal, en sus distintos aspectos, aparezca como el chivo emisario de los problemas, la crisis o el fracaso de la educación en el medio rural. Sin embargo, se registra en la región una expansión del sistema educativo formal en las zonas rurales, lo que conduce, de alguna manera a la necesidad de considerar algunos de los mecanismos que conectan el sistema educativo formal con la población rural: la legitimidad del sistema educativo y la demanda de sus servicios.

Esta conexión adquiere su real significación cuando se tiene presente que, desde un punto de vista global, no está demostrado que la escuela contribuya al desarrollo de la producción de bienes materiales, ni al ascenso social; que una sociedad más escolarizada sea más democrática; que a mayor escolaridad corresponda una mayor igualdad en la distribución de la riqueza (Carnoy, 1978). En lo que se refiere más específicamente a las zonas rurales, parece poco probable que la educación formal haga algún aporte sustancial al mejoramiento de la agricultura de subsistencia. También es poco probable que la educación formal permita escapar de la pobreza, ya que si un niño rural sabe leer, escribir, calcular, expresarse, etc., no saldrá de la pobreza a menos que encuentre un empleo bien remunerado y estable lo que, como se ha visto, es una posibilidad relativamente baja.

Estas serían las probabilidades existentes en el medio rural y si bien no puede suponerse la existencia de una conexión mecánica entre ellas y las expectativas de la población, tampoco puede suponerse que éstas son independientes de aquéllas o que carecen de fundamento. Surgen entonces las preguntas desde el punto de vista de la población demandante: qué obtiene de una escuela como la que existe; por qué se esfuerza por acceder a la escuela; ... cómo se asimila culturalmente la presencia de la escuela y su actividad; cómo se asimilan el éxito o el fracaso escolar; qué papel tienen esos esfuerzos en las estrategias de supervivencia de las clases bajas rurales (Tedesco, 1981). Porque la expansión de la demanda educativa sugiere fuertemente que esa población considera a la escuela una institución legítima, es decir, cree que favorece sus intereses y satisface sus necesidades (Carnoy, 1978).

La escuela en el ámbito rural se agregaría a otras situaciones conflictivas que viven las clases bajas del campo y que ya se expusieron en el punto I.D., en particular: la visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes cuya obtención implica desarraigo; la presencia de modelos organizativos en los que se participa necesariamente y que son extraños a los habituales; el estar envueltos en situaciones de cambio con una predisposición renuente a ellos; el desarrollo de estrategias que posibilitan la subsistencia de la familia y afirman los lazos que ella origina, consistentes en su desarticulación o fragmentación; el énfasis en el individualismo, la competitividad, la movilidad personal o familiar para una población que se percibe como inferior y en situación deteriorada en lo referente al empleo, la producción, la comercialización.

En ese marco conflictivo resultante de los procesos socioeconómicos vividos por la sociedad rural latinoamericana, con los rendimientos escolares expuestos, hay que ver (sin caer en una lectura psicologista) cuáles son las carencias que satisface la escuela y por qué se la demanda como un satisfactor adecuado y, en ese sentido, legítimo (Sirvent, 1978).

De acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora y, en particular, la distribución de la población en distintos grupos en relación con su acceso a la escuela y su pasaje por ella, lo que dicha población esperaría de la escuela tiene más una significación simbólica que instrumental: la incorporación de los hijos a un mundo rural distinto al tradicional, aunque sea de manera segmentaria, parcial y limitada; la aproximación a la vida urbana; la obtención de un símbolo de prestigio en el interior de la sociedad rural o, al menos, la evitación de un desprestigio. En el transcurso de esta búsqueda simbólica se produce, de alguna manera, la adquisición de conocimientos instrumentales que son importantes ante los procesos de modernización que se registran en las áreas rurales y la alta probabilidad de emigración de ellas.

Cada vez es menos frecuente que en los círculos técnicos, académicos y políticos se sostenga que la escuela es la institución más importante del mundo rural y que ella es capaz de liderar cambios estructurales (Matos Mar, 1978), aunque es difícil negar que, a pesar de sus deficiencias, es portadora e introductora de semillas de cambio. Pero ante las condiciones de vida de la población rural y, en particular, su situación educativa, se han propuesto nuevas formas educacionales y nuevas maneras de definir el rol de la educación en la sociedad rural, algunas de las cuales implican un juicio negativo sobre el sistema educativo formal. Por cierto, ni éste es el mismo en todas partes y en cualquier período histórico, ni su papel se mantiene inalterable.

Esto lleva a reflexionar sobre las relaciones entre los distintos estilos de desarrollo y el sistema educativo, el papel de éste en aquéllos y en relación con la cultura.

Si el núcleo del análisis de un estilo de desarrollo reside en el excedente económico, social y cultural (si éste se produce y cómo, cuál es su monto, quiénes lo controlan y cómo se distribuye), alrededor de este eje y teniendo en cuenta básicamente su control y distribución, pueden considerarse cuatro grandes situaciones: control y distribución concentrada en algunos grupos sociales; control y distribución generalizada a toda la sociedad o ampliada a grupos mayores; pasaje de una situación concentradora a otra generalizada o ampliada; pasaje de una situación generalizada o ampliada a otra concentradora.

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

No es del caso analizar todas las posibilidades lógicas que se definen a partir de la combinación de las dos dimensiones expuestas, pero parece relativamente claro que los problemas mayores se encuentran en la situación educativa de la población rural de los países con estilos de desarrollo concentradores y en las transformaciones del sistema educativo formal requeridas en los países que han enfrentado o enfrentan el pasaje de un estilo concentrador a otro de tipo ampliado.

En el primer caso, el estilo de desarrollo y el tipo de sistema educativo formal tienen un grado de congruencia relativamente alto, de lo que resulta probable el mantenimiento de la situación actual: exclusión de la población rural o mejoras cuantitativas graduales. En el segundo caso, los niveles educativos de la población rural, la inercia del sistema educativo formal en cuanto burocracia y en términos de su capacidad para producir aprendizajes, sumadas a las dificultades financieras y políticas propias de todo cambio en el estilo de desarrollo, plantean al sistema educativo un enorme desafío.

En cualquier caso, sea que se haga algo para cambiar la educación o para que las cosas sigan como están, el medio rural tendrá una cultura, en sentido antropológico y ésta, si no mecánicamente deducible del estilo de desarrollo nacional, no será independiente de él.

La integración de los habitantes rurales a la sociedad nacional supone cambiar los actuales circuitos de satisfacción de las necesidades en las zonas rurales y ello, de alguna manera, implica urbanizar el campo o ruralizar las ciudades y si eso no va a consistir en un mero contacto simbólico, se requiere redefinir las formas en que la población se ha apropiado del producto y del espacio nacionales y, entre ellas, la distribución y naturaleza de los asentamientos humanos. En la región, una estrategia intencional de este tipo

sería la seguida por Cuba. Tal vez el crecimiento espontáneo de los centros urbanos intermedios esté produciendo, de manera no intencional, consecuencias de esa naturaleza en otros países.

De no seguirse esa vía, lo que es altamente probable, las culturas o subculturas rurales podrán configurarse como culturas paralelas que, en algunos casos, se manifestarán como contra-culturas; en otros, quedarán marginadas, constituyéndose en una manifestación más de sociedades segmentadas económica, social y políticamente; en otros, por fin, continuarán la tendencia de integración individual y familiar, traumática y conflictiva, resultante de la expansión de la modernización productiva, de la penetración parcial de las formas de vida urbana en el campo y de las migraciones temporales o permanentes. En el primer caso, el sistema educativo formal tenderá a ser rechazado. En el segundo, dicho sistema será casi inútil. En el tercero, cumplirá un papel similar al que le ha correspondido hasta el presente: por un lado transmite y consolida un sistema de valores; por el otro, puede entregar herramientas que permitan asumir un rol crítico ante esos valores y la sociedad en general. En la dinámica implícita en estas situaciones se encuentra el germen de los cambios.

Notas

1/ Cuando en este apartado se utilicen los términos 'agricultura' y 'agrícola', debe entenderse que se denota con ellos tanto a las actividades agrícolas propiamente dichas como a las ganaderas y forestales. En la región, las actividades mineras se llevan a cabo predominantemente con tecnologías y formas de organización modernas, desde hace mucho tiempo. Por esta razón, por el período considerado y por su particular impacto en las economías nacionales, y, en especial en las zonas rurales, el análisis se centra en la modernización agrícola.

2/ El segmento o sector moderno está integrado por aquellas actividades y unidades económicas que lideran el proceso de modernización y por aquellas que, con algunas adaptaciones pueden sumarse activamente a él y beneficiarse con la expansión capitalista. El segmento o sector tradicional está integrado por aquellas actividades y unidades económicas que no lideran ni controlan el proceso de expansión capitalista ni obtienen de él un beneficio directo.

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

4/ Por ejemplo, un estudio realizado en dos estados de Venezuela informa que sólo el 3,5% de los obreros agrícolas eran extranjeros; que en uno de los estados estudiados, el 92,3% de ellos eran nativos del mismo estado, mientras que en el otro estado, eran nativos de él sólo el 42,4% (Llambí, 1979).

5/ Se ha señalado reiteradamente el grado en que estas empresas controlan el procesamiento, distribución y comercialización de determinados productos: en Centroamérica, la Standard Brands (United Fruit, Co.), produce y distribuye el 65% de la margarina; la General Mill y la Pillsbury, refinan y comercializan el 100% de la harina especial; la British American Tobacco y Phillip Morris, compran, industrializan y venden el 99% de los cigarrillos que se fuman en la región; tres empresas transnacionales controlan el 96% de la producción y exportaciones de banano de Costa Rica, Guatemala, Panamá y Honduras; la Wolf & Western Inc. produce el 30% del azúcar de la República Dominicana, modernas empresas japonesas se han hecho cargo de la producción masiva de soya, café y maderas en Brasil; Mitsubishi y Toyomenka han comprado 300 000 Has. en la Amazonia.

6/ El significado y las características del 'enclave' han quedado

registrados en distintos estudios. Por ejemplo en las plantaciones bananeras de Limón, en Costa Rica, la mano de obra no especializada estaba básicamente integrada por inmigrantes extranjeros quienes, por razones culturales y étnicas, no se mezclaron fácilmente con el elemento nativo. El impacto de esta población trabajadora extranjera sobre la cultura de la región resulta evidente aún hoy.

El idioma inglés y las sectas protestantes caracterizaron a la región, a pesar de que los inmigrantes, gente de color, mostraron gran respeto por el país de destino y sus instituciones. El trabajador que llegaba a la zona bananera, normalmente era soltero y relativamente joven. La industria bananera no produjo transformación estructural de la economía nacional, porque se hallaba aislada de ella, aislamiento que resultaba de la ausencia de relaciones de alimentación y retroalimentación con la economía nacional. De tal manera, el enclave no sólo se transformó en una región culturalmente distinta sino que, como economía aislada de exportación, tendió a crear una clase de mercaderes nacionales, importadores de artículos suntuarios, dedicados a satisfacer las demandas de la población extranjera vinculada al enclave y de la población nacional que imitó las normas de consumo del grupo foráneo (Casey Gaspar, 1979).

7/ Por ejemplo, la Tela Railroad, de Honduras, emplea a 15 000 trabajadores, de los cuales unos 2 000 son administrativos, y se maneja con un presupuesto anual de 40 millones de dólares. En lo que respecta a la agricultura, el proceso está dividido en 29 secciones de trabajo que incluyen 189 funciones distintas.

8/ Se constata que en Guatemala, por ejemplo, la mayoría de los pequeños productores y familiares no remunerados, trabajan como jornaleros estacionales y migrantes y que dicha tendencia va en aumento. En otros países, el incremento de los puestos de trabajo fue mayor en los establecimientos de menos de 10 Has., y que ese incremento tuvo lugar básicamente en los establecimientos de menos de una hectárea. En países donde el proceso de reforma agraria ha tenido importancia, como en el caso de Perú y Venezuela, buena parte de los beneficiarios continúan trabajando parte del año como jornaleros migrantes, y la gran masa de pequeños productores que no ha sido beneficiada continúa aumentando su participación en el trabajo en calidad de jornaleros migrantes.

9/ Se ha utilizado el término 'educación difusa' para denotar a todas aquellas acciones que, sin intencionalidad explícitamente educativa, producen nuevos aprendizajes o refuerzan los ya adquiridos y que tienen lugar en la vida de relación social, en la familia y por los medios de comunicación social. A veces se ha preferido la expresión 'educación incidental'.

10/ Por ejemplo, alguna información sobre un distrito ubicado en una zona en que predomina la población indígena permite plantear nuevas preguntas de carácter muy general acerca de quiénes son los que asisten (cuadro 25). En primer lugar, puede constatarse que entre el grupo más joven (población de 6 a 14 años) y el de edades mayores (de 15 a 19 años), los residentes registran una gran disminución, lo que estaría indicando una corriente emigratoria relativamente fuerte aun a esas edades. En segundo lugar hay que señalar que, si bien la asistencia a primaria del grupo más joven es más alta que la del grupo mayor, las diferencias no son tan grandes (28,8% y 22,0%, respectivamente), lo que podría explicarse por el proceso de reformas educativas que se estaban realizando en el momento en que se recogió la información. Pero si esa fuera

la explicación, quedarían pendientes las dudas sobre la eficiencia de una reforma educativa que cubre a un porcentaje tan bajo de la población o sobre el grado de deterioro educativo existente en la zona con anterioridad a la reforma. Además, debe notarse que dentro de un bajo nivel de asistencia, se registran grandes diferencias en el comportamiento por sexos, para los dos grupos de edades considerados, en detrimento de las mujeres en ambos casos.

11/ Se ha calculado el porcentaje standard, ya que permite tomar en cuenta los valores absolutos de los porcentajes cuya variación se desea medir. La fórmula aplicada es:

$$\frac{2 (P_1 - P_2) \cdot 100}{P_1 + P_2}$$

12/ Por 'primaria inferior' se entienden los tres primeros grados de ese nivel. La 'primaria superior' incluye desde el cuarto grado en adelante.

II. LA ESCUELA RURAL: SU SITUACION Y ORGANIZACION

A. Ubicación del problema

La totalidad de los recursos educativos de un país (financieros, docentes, materiales, locales, etc.), se distribuye entre los distintos sectores sociales y entre las diferentes zonas de residencia de acuerdo con las reglas que se establecen como resultado de las pugnas políticas y esa distribución es administrada y puesta en práctica cotidianamente.

Los circuitos mediante los cuales se atiende a las demandas de la población incluyen una variedad de instituciones y agentes cuyas prácticas se articulan mediante mecanismos políticos, administrativos y organizativos. En el sistema político, en cuanto conjunto de procesos y relaciones que apuntan, directa o indirectamente, a orientar de manera obligatoria y para toda la sociedad los distintos aspectos de la vida social, se deciden las reglas de producción y de distribución de los recursos educativos según niveles, zonas de residencia, el carácter público o privado del servicio y su contenido (qué educación, a quiénes cómo, cuándo, dónde). El sistema técnico-administrativo, en cuanto conjunto de acciones tendientes a obtener, conservar, asignar y utilizar los medios para la ejecución de las políticas está, de alguna manera, subordinado al sistema político, aunque lo condiciona fuertemente. En los sistemas educativos de la región, la población tiene, predominantemente, una participación limitada en la administración educacional. Por su parte, la organización es el sistema de posiciones según el cual se disponen los individuos como sujetos activos o pasivos, a efectos de ejecutar las acciones políticas, administrativas y técnicas. (Borsotti, 1972 y 1973). Los habitantes de las zonas rurales de la región participan en este sistema, básicamente, como sujetos pasivos.

Por otro lado, en la región, la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales se efectúa mediante una forma de organización según la cual se asigna a cada una de las unidades familiares la responsabilidad de esa reproducción y de ese mantenimiento. Esto no significa que las unidades familiares ejecuten directamente todas las tareas, pero sí se da por supuesto que se responsabilizan por ello. Así, aunque las unidades familiares no se hagan cargo directamente de la educación formal de sus hijos, son las responsables de que éstos la adquieran. Según la zona de residencia y según la situación de clase, las familias dan cumplimiento a esa responsabilidad de distinta manera y con diferentes posibilidades (Borsotti, 1978).

Se cierran así los circuitos de satisfacción de las necesidades: por un lado, las responsabilidades de las unidades familiares y sus estrategias para cumplirlas; por el otro, los mecanismos políticos, técnico-administrativos y organizativos. En lo que respecta a la educación, las formas socio-organizativas vigentes van desde las escuelas primarias privadas con profesores extranjeros que enseñan en su idioma, con buenos materiales didácticos y pedagogía activa, hasta las escuelas rurales unitarias e incompletas; desde las universidades privadas exclusivas

hasta los programas de capacitación para el cuidado de animales domésticos realizados por voluntarios. Esa diversidad de formas socio-organizativas es el producto resultante de presiones múltiples y heterogéneas (ECLA, 1968).

Lo expuesto hasta aquí permite sugerir algunas hipótesis de trabajo de carácter general.

a. La demanda agregada efectiva de servicios educativos que hacen las unidades familiares, difiere en calidad y en cantidad según su zona de residencia y la situación de clase a la que pertenecen.

b. En una misma sociedad coexisten distintas formas socio-organizativas de obtener servicios educativos y esas formas son más o menos disímiles según los estilos de desarrollo.

c. Tanto las unidades familiares como el servicio educativo al que acceden tienen distintas calidades y valores incorporados y estas diferencias habrán de manifestarse en definitiva, en las características de los agentes sociales que los insumen.

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

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

Para precisar mejor los límites de este capítulo son necesarias algunas aclaraciones. En primer término, no se harán consideraciones referentes al resto de la administración y organización burocrática educativa y estatal, excepto aquellas que se consideren pertinentes para enfocar el tema. En segundo término se considerará a los docentes, las comunidades, las unidades familiares, los educandos y las relaciones pedagógicas sólo en cuanto elementos de la organización dejándose el análisis más detallado de esos temas para capítulos posteriores.

Es necesaria una aclaración menos formal que las dos anteriores. La escuela en el medio rural, en cuanto estructura organizativa y administrativa terminal del sistema educativo formal, así como las condiciones infraestructurales de los planteles o establecimientos en que se produce la relación del sistema escolar con el educando y la comunidad, constituyen la forma socio-organizativa mediante la cual se atienden las necesidades educativas de la población rural. Hay muchas constataciones de hecho e hipótesis plausibles que señalan la existencia de áreas problemáticas entre los distintos aspectos de esa forma socio-organizativa y los distintos indicadores del rendimiento escolar (acceso, permanencia, retardo, abandono, promoción), pero muy pocas de dichas constataciones e hipótesis están fundamentadas en investigaciones sistemáticas que se inserten en un marco

interpretativo más amplio. Estas limitaciones se hacen presentes en este capítulo que oscila entre un intento de aproximación a un marco interpretativo mayor y la recuperación, dentro de ese marco, de la dispersa información disponible.

B. El sistema educativo formal como organización

La escuela situada en las áreas rurales no es sino la expresión física, organizativa y administrativa del circuito destinado a atender, las necesidades educativas de la población rural. A continuación se señalarán algunos aspectos relativos a la organización del sistema educativo formal en las áreas rurales.

1. El modelo básico centralizado y burocrático

La estructura organizativa y funcional de los sistemas educativos formales de los países de la región muestra grandes variaciones, las que adquieren mayor magnitud cuando se considera la forma en que dichos sistemas se han ido desarrollando y creciendo históricamente (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977). Sin embargo, a pesar de esas variaciones, es posible reconocer en las estructuras actuales que ellas se han inspirado en el modelo europeo, de rasgos centralizados y burocráticos. Desde que el Estado interviene en la educación, en especial en las áreas rurales, pierden rápidamente importancia las organizaciones locales destinadas a proporcionar educación formal, algunas de las cuales tenían su origen en la Colonia. Asimismo, se profundiza la diferenciación entre la educación formal, la socialización y otros procesos educativos.

2. Pertenencia al aparato estatal

El sistema educativo formal pertenece a un aparato estatal que corresponde a sociedades dependientes aunque, por cierto, con distinto grado de desarrollo. Esto significa que ese aparato estatal ha crecido por el efecto combinado (en distintas formas según los países), de diversos hechos: el clientelismo político, que ha implicado la asignación de recursos educativos a ciertas zonas en detrimento de otras; la necesidad de suplir el déficit de generación de empleo por el sector privado de la economía, lo que ha redundado en la creación de cargos públicos de distinto nivel en el sector educación; las demandas sociales de diverso origen y naturaleza, emergentes de la quiebra de los modelos oligárquicos y de las distintas alianzas de clases conformadas en el decurso histórico, algunas de las cuales fueron atendidas, de manera sustituta, con servicios educativos; la decisión de integrar el territorio nacional, en virtud de razones económicas o geopolíticas, para lo cual la expansión del sistema educativo se ha mostrado como un instrumento ágil; etc. Esos aparatos estatales se concentran en las capitales y en los grandes centros urbanos por lo que la adopción de decisiones políticas y la asignación de recursos educativos, tienden a estar sesgadas por una visión urbana de los problemas y por las presiones de la población ciudadana. Además, las finanzas de esos aparatos estatales están supeditadas a las fluctuaciones del mercado mundial y, por lo general, no son florecientes por lo que, los sectores

sociales perdidosos en la pugna por su asignación (entre los que se cuentan los rurales), enfrentarán una situación particularmente deteriorada.

3. El sistema educativo formal tradicional

Se ha señalado que las bases del sistema educativo formal tradicional giran alrededor de tres ejes principales. El primero de ellos consiste en el dominio de la relación biunívoca entre los tramos de edad y los niveles educativos, complementada por la continuidad entre niveles educativos y el paralelismo correspondiente en el diseño de todo el sistema. A cada nivel se asocia una determinada forma educativa (nivel primario-escuela primaria, etc.) y le corresponde un aparato especializado (la Dirección de enseñanza primaria). Este esquema nacional se reproduce en el ámbito local. El segundo eje sería el de la organización basada en el paralelismo y la compartimentalización que produce una división e independencia aparentes entre las respectivas problemáticas educativas, pero que son difícilmente integrables en la Dirección Superior. Esto se expresa en políticas educativas independientes, que se manejan a través de aparatos también independientes, a los que se les asigna recursos propios que redundan en altos costos. El tercer eje está constituido por la centralización y uniformidad del sistema y conduce a una educación dirigida a un hombre abstracto, ya que el modelo es el del hombre-ciudadano, urbano, cuya finalidad en la vida del país es la de integrarse a las actividades preponderantes que caracterizan al correspondiente estilo de desarrollo económico. De ahí, la existencia de un curriculum de vigencia nacional, a través 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, entre los que se cuentan los rurales, tienen que ver cómo pueden adecuarse a una educación que no ha sido concebida para ellos (UNESCO, "Proyecto PAN/72/Po 1/13", 1975).

4. El sistema educativo formal como sistema

El tipo ideal de un sistema de esa naturaleza está dado por las organizaciones formales, en cuanto unidades planificadas, estructuradas deliberadamente con el propósito de obtener fines específicos (Etzioni, 1964; Blau, 1962). Tal vez por las distancias que separan a este tipo ideal de las características de los sistemas educativos formales de la región, hay quienes sostienen que en ésta no existen tales sistemas. Pero una cosa es sostener que, dadas las diferencias existentes entre la realidad y el tipo ideal no puede hablarse en la región, con propiedad, de la existencia de tales sistemas y otra cosa, muy distinta, es sostener que, con sus propias características, dichos sistemas existen y que su manera de ser es la que corresponde a sistemas de sociedades segmentadas, estructuralmente heterogéneas y concentradoras.

Esta discusión no tiene carácter puramente académico, ya que aceptar la existencia de un sistema implica tomar conciencia de que el cambio en cualquiera de sus elementos o de las relaciones entre ellos tendrá, a corto o largo plazo, consecuencias sobre los elementos restantes y de que el cambio del sistema, como tal, sólo es posible mediante el cambio de todos los elementos y de las relaciones existentes entre ellos.

Debe recordarse, además, que el sistema educativo formal se dirige a un grupo específico de edad y deja de lado una parte importantísima de las acciones educativas en las que está envuelta la población rural, tales como las extra-escolares e informales. Desde este punto de vista, el sistema educativo formal es sólo una parte del sistema educativo; los docentes son una categoría de los agentes educativos; la escuela es una de entre múltiples situaciones educativas; el de alumno es una de las distintas versiones del rol de educando (Miranda, 1980). Si bien este trabajo se centra predominantemente en el sistema educativo formal, las precisiones precedentes apuntan a poner de relieve que 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 paralelas.

Como todo otro sistema social, 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 las áreas rurales y con respecto a los insumos, cabe señalar que, con excepción de la materia prima (constituída por los niños con los que debe trabajar), el reclutamiento de una proporción importante de las distintas categorías de sus miembros, así como la obtención de gran parte de sus recursos financieros y materiales, se produce en las ciudades. Para una parte considerable de su producto directo (agentes sociales con determinadas características), existe una alta probabilidad de tener destino urbano. En cuanto a sus productos indirectos (la parte de la selección social que le corresponde procesar, 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. Por ello, la presencia y 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.

5. Los objetivos

Se ha señalado que las burocracias no tienen objetivos, sino que éstos son los que propugnan distintas personas, estratos o grupos, dentro y fuera de la organización, quienes pretenden que ésta los realice. De esta manera, en la variación de las personas, estratos o grupos dentro y fuera de la organización, se encontraría una de las fuentes de cambios en los objetivos y, además, una de las fuentes de la coexistencia de fines contradictorios, en la medida en que se vayan agregando nuevos fines sin revisar los anteriormente establecidos (Bolivia, 1979).

A pesar de la alta tasa de rotatividad existente en los sistemas educativos formales de la región, se ha hecho notar que subsisten objetivos formulados hace veinte años o más; que ellos no han sido revisados sistemáticamente en relación con una significación clara para educadores, autoridades, alumnos e individuos; que hay escasa investigación para apreciar si se cumplen los objetivos asignados; que persisten finalidades tradicionales basadas en una concepción intelectualista

y enciclopedista de la cultura e individualista de la educación. (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977). Por otro lado, se ha constatado que el objetivo de una educación universal, gratuita y pública es la homogeneización de la población y que ese objetivo se refleja en todas las actividades educativas, encontrándose una negación rotunda de la homogeneidad en la sola presencia de los grupos indígenas (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). La situación de dichos grupos constituye un caso extremo de negación de la homogeneidad y ella no debiera oscurecer el significado real del problema, que fuera señalado al caracterizar al sistema educativo tradicional: los objetivos definen los rasgos más generales de un modelo de hombre y de ciudadano. Como antes se señalara, aquellos sectores sociales cuya inserción social es adecuada a ese modelo, no enfrentan dificultades especiales. Los otros, entre los que se cuentan los rurales, tienen que ver cómo pueden adecuarse a una educación que no ha sido concebida para ellos.

Esta situación no es generalizable para toda la región y puede constatararse que en algunos países se han establecido para la escuela rural los siguientes objetivos: formar en los campesinos buenos hábitos de vida en relación con alimentación, vestuario, vivienda, salud personal y prácticas cívicas, sociales y morales; hacer del campesino un buen agricultor y enseñarle la importancia de la conservación de los suelos y otros recursos naturales; enseñar al campesino las prácticas de una buena crianza de los animales domésticos y los fundamentos de las industrias caseras de la región (Amaro, 1980).

6. Situación crítica o crisis de la educación

A la oposición entre objetivos (enseñanza básica común y universal vs. escuela diferenciada), debe agregarse la observación de 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 (la materia prima) 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 (Bourdieu, 1977). Si este fuera el caso en las zonas rurales de América Latina (y así lo estaría indicando el bajo rendimiento de los sistemas educativos formales), podría concluirse que no sirven las estructuras, organización y métodos empleados hasta ahora (Prada, 1978) y no por una crisis generalizada de la educación sino porque ésta, y más específicamente 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 el público no existiera antes, ni de que hubiera sido explícitamente excluido. Se trata de un público que fue o es negado de hecho, en la medida en que no eran o no son reconocidas sus características particulares y en que la organización (sus estructuras, métodos y prácticas) le ofrecía o le ofrece un servicio adecuado para otro tipo de público.

Como puede verse, tanto desde el punto de vista de los objetivos, como desde el punto de vista del grado de adecuación entre el mensaje pedagógico y la aptitud de los receptores para descifrarlo, se está ante un dilema cuya solución no es fácil. Por un lado, una enseñanza básica común y universal. Ella puede constituir un factor integrador de gran valor social en el ámbito local y nacional. Pero esa misma universalidad, al no adecuarse a las condiciones de existencia de 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 atienda a las condiciones de vida de los grupos a los que se dirige. Ella 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.

Se ha hecho notar que una enseñanza diferenciada requiere docentes con capacidad de reconocer la situación cultural del medio en que se desenvuelven y de convertir sus elementos en material didáctico que, respetando las condiciones culturales, les permitan dar cumplimiento a los objetivos más generales (Lourié, 1976). Sin duda, no puede pensarse en la posibilidad de una enseñanza diferenciada si no se cuenta con docentes adecuados, pero es innegable que tal tipo de enseñanza requiere cambios que, a corto o largo plazo, afectarían al sistema educativo formal como un todo y no sólo a aquella parte de él más directamente vinculada con las áreas rurales.

7. Los recursos humanos

Un aspecto importante de cualquier organización es el de los recursos humanos, ya que tienden a desarrollarse pautas para su reclutamiento, distribución y promoción. Por cierto, las características de esos recursos humanos están, en última instancia, condicionadas por la estructura social más amplia en que se encuentra la organización y esto adquiere especial significado cuando se trata de una organización de gran tamaño, extendida en todo el territorio nacional, como es el caso del sistema educativo formal. Una vez que el individuo ha ingresado a la organización, su condición (o status) está definida por los derechos, obligaciones y restricciones correspondientes al cargo que ocupa y a los que se espera ajuste su conducta lo que condicionará, de alguna manera, las expectativas de los otros miembros de la organización o de fuera de ella con los que entre en contacto en razón de su cargo. En el interior de la organización, los cargos se ordenan en una relación de superioridad o subordinación, en una cadena de mandos o autoridad formal, conformándose una pirámide de autoridad y de jurisdicciones.

En la cúspide de esa pirámide se encuentran los funcionarios reclutados según consideraciones preponderantemente políticas. En la región, estos funcionarios técnico-políticos (o político-técnicos), tienen una alta tasa de rotación lo que, se ha constatado, redundo en políticas educativas inestables, en constantes reformas educativas, reglamentos y disposiciones sin previa evaluación de las anteriores y hasta en la aprobación constante de sistemas y formas de educación extranjeras (Bolivia, 1979). La condición de estos funcionarios está definida por la intersección de dos roles: el de adherente

al grupo político en que se genera su designación; el de líder formal de la organización educativa. La lealtad al primero de esos roles suele predominar, sea debido a la motivación de realizar el proyecto político educativo, sea por la continuidad de la propia carrera política.

Por debajo de la cúspide, se encuentra un grupo de funcionarios reclutados en razón de criterios técnicos o burocráticos, con mayor estabilidad en sus cargos que los anteriores y que, de alguna manera, constituyen uno de los elementos de la continuidad operativa de la organización, lo que redundaría en que se conviertan en una masa crítica de experiencias y conocimientos que los hacen casi imprescindibles en el momento de adoptar decisiones. Se ha observado que, en la región, muy pocos países han puesto en práctica sistemas de designación y promoción de esta categoría de funcionarios basados en criterios técnicos. Por el contrario, gran parte de estos técnicos son reclutados entre los mismos docentes, con una preparación insuficiente para sus nuevos cargos y sin medios institucionales para lograrla. En ocasiones, ni siquiera provienen del campo educativo y su designación se origina en recomendaciones políticas. En esta categoría de funcionarios técnico-burocráticos se ubican los supervisores cuya acción, en lo que respecta al funcionamiento del sistema educativo formal en las zonas rurales de la región, ha sido frecuentemente considerada como insuficiente e inadecuada. (Prada, 1978; Ripa, 1980; Ferro, 1978).

En el escalón más bajo del cuerpo técnico se encuentran los docentes, cuya condición dentro de la organización está definida por la intersección de dos roles: el que se origina en su carácter de procesador de la materia prima, participante en las acciones pedagógicas formales que lleva a cabo la organización el que se origina en su carácter de miembro de la burocracia educativa. Surgen de aquí dos fuentes de lealtades: hacia los destinatarios de su trabajo y hacia la organización a la que pertenecen. Las demandas que provienen de ambas lealtades no siempre son congruentes.

Si bien la situación de los docentes será considerada con más detalle en el capítulo siguiente, por el momento es necesario retener que, en lo que respecta al sistema educativo formal en las zonas rurales, se ha insistido en los problemas que se derivan de: su reclutamiento urbano; su insuficiencia (dada la cantidad de escuelas que cuentan con un solo maestro); los criterios utilizados para su promoción; el destino a áreas rurales de docentes recién egresados y, por lo tanto, con escasa práctica y experiencia.

Entre todas estas categorías de funcionarios se dan relaciones formales (regidas por las normas burocráticas) e informales, que originan formas de distribución del poder y del prestigio, no siempre coincidentes y que pueden originar distintos tipos de conflictos. Los docentes que ejercen en las áreas rurales, dispersos en el territorio nacional, tienen una escasa capacidad de presión en el interior del aparato organizativo, aunque su antigüedad en él puede darles experiencia suficiente como para manejar situaciones particulares con relativa eficiencia.

En las condiciones generales antes descriptas, no es extraño que se registren en el sistema educativo formal una serie de hechos que han sido calificados como 'vicios' de las organizaciones formales: desarrollo excesivo de las rutinas y del ritualismo (Matos Mar, 1978; Rivero, 1979; Vecino y

otros, "Proceso...", 1979); el nepotismo y el favoritismo (Ferro, 1978; Ripa, 1980); y hasta la oposición de la estructura burocrática (Batallán y Tobín, 1980).

8. Relaciones con otras reparticiones

Las organizaciones formales no sólo son un conjunto de relaciones hacia adentro. También mantienen relaciones hacia el exterior y ello es especialmente válido en el caso del sistema educativo formal en las áreas rurales. Cuando se propone la realización de acciones conjuntas entre diversas reparticiones estatales, es conveniente recordar que, dentro del mismo sistema educativo formal, se ha notado la existencia de escasa coordinación entre instituciones educativas y la dispersión de acciones en la educación nacional (Bolivia, 1979). Asimismo, debe tenerse presente que la coordinación que se verifica en los más altos niveles funcionarios no siempre se compadece con la que se registrará en la práctica en terreno. A veces se dan acciones coordinadas en terreno, por iniciativa de los mismos docentes, al margen de cualquier disposición superior (Batallán y Tobín, 1980). Otras veces se registran, en el terreno, relaciones conflictivas entre representantes de distintas reparticiones estatales (Rivero, 1979; Ripa, 1980).

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta son las incursiones de representantes del sistema político nacional en las áreas rurales. Por lo general, estas incursiones tienen una orientación manipuladora y despiertan o alientan expectativas de cambio que, al no concretarse, terminan en frustraciones que pueden reforzar en la población residente, la convicción de que es necesario migrar para acceder a ciertos bienes.

9. División técnica y social del trabajo educativo

Pero 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. Hasta hace no mucho tiempo, en las áreas rurales de la región, ésta era una actividad a cargo de los individuos, las familias o las iglesias.

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 como expresión de tales procesos. Cabe preguntarse cómo y en qué medida el sistema educativo formal y las unidades familiares rurales articulan la división social y técnica del trabajo de socializar a los niños, de satisfacer su necesidad educativa.

Por un lado, la materia prima sobre la que opera el sistema educativo formal son individuos en edad temprana pertenecientes a unidades familiares que tienen una determinada ubicación en la estructura social. Por otro lado, parece haber una tendencia de las organizaciones a estandarizar la materia prima a fin de minimizar las situaciones excepcionales (Perrow, 1967). Esta tendencia parece estar bastante avanzada en el sistema educativo formal de la región y se manifiesta en distintas dimensiones de su estructura (organización centralizada

y burocrática, currícula de vigencia nacional, procedimientos normados para todo el país, etc.).

A esta primera indicación de que la división técnica y social del trabajo entre las unidades familiares y el sistema educativo formal, en las áreas rurales, se articula más por yuxtaposición que por cooperación o complementariedad, cabe agregar la consideración de otro aspecto que se verá en detalle más adelante. Se ha sostenido que la escuela dispone por muchos años de una audiencia obligatoria y gratuita (Althusser, 1970), lo que facilitaría su papel de inculcación y de reproducción. Dado el público rural, esa obligatoriedad adquiere características particulares ante otras obligaciones que, de hecho, tienen los niños campesinos y ante las dificultades para sancionar el incumplimiento. También la gratuidad adquiere otro carácter cuando la asistencia a la escuela significa restar el aporte significativo de los niños a la economía familiar.

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 próximos o alejados, ya sea contando con sus propios recursos o recurriendo a parientes. Esta ausencia de alternativas en las posibilidades educativas de la población rural 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).

10. El público: participación y control

Además de la relación con los niños (su materia prima y, a la vez, sus consumidores), la escuela tiene relación con los padres de esos niños y con el público rural, algunas de cuyas características generales han sido expuestas en el capítulo I (migraciones definitivas y temporales, dispersión de los asentamientos humanos, situaciones conflictivas en las que está envuelto, patrones culturales, características de la socialización, condición étnica, etc.).

En términos generales, se considera que al público de las organizaciones le caben los roles de consumidores o controladores. El consumo directo (ya considerado) es el que efectúan los niños. El control quedaría en manos de sus padres y esto conduce al tema de la participación y al significado más profundo de la forma socio-organizativa en que se presta un servicio. Ya se ha hecho mención a la poca capacidad de presión sobre el poder político nacional que, por lo común, tiene las clases bajas rurales. El sistema educativo formal no es una excepción. Por lo general, lo que tienen los padres delante de ellos es una pequeña instalación con uno o dos maestros, que prestan un servicio consistente en la provisión de un bien del que normalmente carecen. En consecuencia suelen tener una enorme disposición a colaborar con la escuela en aspectos económicos (lo que puede significar un gran esfuerzo, dadas sus condiciones de vida) y llegar a enjuiciar, según sus propios criterios, las actividades y actitudes de los docentes. Pero tienden a sentirse inhibidos para hacer propuestas de tipo pedagógico u organizativo. Además, salvo las iniciativas de los propios maestros, casi no hay otros aspectos de la organización que les

reclamen o alienten otro tipo de participación. La organización del sistema educativo formal y la participación prevista de su público, en consecuencia, tienden a reforzar las percepciones de distancia con lo urbano y con la cultura escolar y la ubicación de los propios habitantes rurales como alejados de ellos y como inferiores.

Por otra parte, la posibilidad de participar en el funcionamiento de la escuela en el medio rural, 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 y un adecuado flujo ascendente y descendente de comunicación y de asistencia técnica, lejos de incidir en un mejoramiento del servicio educativo, puede llevar a serios conflictos locales.

11. Cambio e inercia

Un tema ineludible es el del cambio o la inercia de las organizaciones formales y, en este caso, del sistema educativo formal en las áreas rurales. En la región, estos sistemas no serían una excepción a la constatación de que en todo el mundo tienen una gran inercia (Gras, 1974).

Se ha hecho notar que las situaciones son muy distintas cuando lo que se propone son cambios limitados al sistema educativo formal, o cuando ellos se insertan en cambios más amplios de la organización social en relación con algún proyecto nacional. Pero aún en estos casos, es necesario tener en cuenta la naturaleza de las fuerzas sociales que lideran esos intentos, en especial en lo que hace a la situación rural, ya que las circunstancias difieren si esas fuerzas se nutren en movimientos sindicales campesinos o si se originan en sectores urbanos poco vertebrados (Matos Mar, 1978).

Las propuestas o situaciones de cambio de los sistemas educativos formales no son diferentes a coyunturas similares en otras organizaciones formales. Ante cualquier propuesta de cambio, los funcionarios de la organización podrían ser clasificados en tres grandes grupos: los que aceptan pasivamente cualquier cambio; los que resisten activa o pasivamente cualquier cambio; los que los inician o adhieren fuertemente a las propuestas. Se ha demostrado que los funcionarios orientados por tradiciones de tipo liberal y que pertenecen a grupos sociales de raíz conservadora, contribuyen significativamente a la inercia social que suele paralizar los cambios (Lipset..., en Merton, 1952).

En todo caso, algunas experiencias de reformas llevadas a cabo en la región parecen corroborar, una vez más, que las burocracias no son entidades políticamente neutras y que distan mucho de ser simples herramientas maleables.

Se ha señalado, también, 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 respecta al área rural, parecen haberse registrado en la región distintas tendencias. Hay sistemas 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 se encuentran trabados por la tradición y, al mismo tiempo, cuentan con el capital de conocimientos suficientes para encarar sólidamente distintas alternativas (este sería el caso de Uruguay y Argentina). Por otro lado, en los sistemas educativos más recientes y en rápida expansión, parecen registrarse tendencias a una adhesión ritual a los moldes y procedimientos pedagógicos y administrativos o a un rechazo de ellos, cuyos resultados pueden ser ambivalentes, ya que pueden conducir: a la aplicación de principios establecidos que probablemente redunden en desconexión con el medio y en algún grado mayor de rendimiento cuantitativo; o a la innovación cotidiana en búsqueda de aumentar la conexión con el medio y mejorar el rendimiento, pero que puede redundar en la 'anomia pedagógica' (Tedesco, 1980; Vecino, 1980).

En todo caso, el tema del cambio o la inercia del sistema educativo formal no puede reducirse a los docentes y sus prácticas. Tampoco puede ser encerrado en los límites estrictos del sistema educativo ya que, como se señaló precedentemente, existe un público que está habituado (o educado) a ejercer sus roles de consumidor y de controlador de una cierta manera, y de cuya aceptación, indiferencia, apatía o rechazo, no puede prescindirse. La inclusión o exclusión del público en la generación, puesta en práctica e institucionalización de las propuestas de cambio contiene, en sí misma, la propuesta de un modo de relacionamiento social.

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

Dentro del marco organizativo general del sistema educativo formal, corresponde ahora hacer una revisión de algunas de las dimensiones más directamente vinculadas a la acción pedagógica de la escuela en el medio rural. Ellas ponen de manifiesto lo que ha correspondido a las áreas rurales en la asignación de recursos que resulta de la pugna política nacional y aluden a ciertos aspectos técnicos de las condiciones en que se atiende a las necesidades educativas en las áreas rurales.

1. En lo que respecta a las condiciones físicas operativas de los planteles o establecimientos educacionales formales en el área rural, se dispone de alguna información dispersa, referida a distintos aspectos.

En Venezuela, para el año escolar 1978-1979, los planteles o establecimientos educacionales formales en el área rural eran el 66% del total de los planteles, pero en ellos trabajaba sólo el 21,2% de los docentes, porque de los planteles ubicados en zonas rurales, el 55% eran escuelas unitarias (Cuadro 63). Por su parte, en Honduras, el predominio de los planteles escolares en zonas rurales era abrumador, alcanzando al 89% del total de planteles (Cuadro 64). En las áreas rurales, la dotación promedio de docentes por plantel era de 2,3 para Venezuela (Cuadro 63), de 1,8 para Honduras (Cuadros 62 y 64) y de 2,3 en Haití (Cuadro 61).

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; 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 65). Sin embargo, alguna información sugiere que el porcentaje de escuelas incompletas en el medio rural estaría tendiendo a disminuir. Tal sería el caso del Paraguay, país en el que dichas escuelas eran en 1968 el 80,4% del total de escuelas en el área rural, mientras que en 1972 eran el 72,1% y en 1974 el 67,6% (Cuadros 65 y 66). Con esta información sólo puede concluirse que los alumnos que asisten a escuelas incompletas no terminan el ciclo básico en ellas, pero no se puede inferir nada sobre destino ulterior del alumnado en términos educativos u ocupacionales. 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.

En las áreas rurales del Brasil, en 1972, el porcentaje de escuelas con una sola sala de clases era del 89,79%. De esta información no se puede inferir nada sobre la situación de completitud o de dotación docente, pero sí se puede concluir que se trata de escuelas de plurigrado (Cuadro 67).

También se ha hecho notar que las escuelas rurales están sometidas a un mantenimiento insuficiente, por lo que presentan un aspecto deplorable. El 68% de ellas necesitaría reparaciones mayores para su normal funcionamiento. Ninguna posee laboratorios y sólo el 30% tiene pequeños equipos de talleres. El valor total de los equipos por alumno es reducido. Se ha sugerido que en las escuelas mal equipadas se pierde o se disminuye la capacidad didáctica de los profesores y que la enseñanza memorística podría ser un resultado directo de esta falta de equipamiento adecuado (Virreira C., 1979).

Todo esto ha llevado a hablar de la 'atractividad de la escuela' como una resultante de la escuela, la familia y el medio. Se ha constatado que las escuelas con más comodidades (bancos, mesas, pizarras, etc.), tienen menos atraso escolar y obtienen un mejor rendimiento del alumnado (Comboni Salinas, 1979; Virreira C., 1979), posiblemente porque crean un ambiente propicio y atractivo, dando por resultado una asistencia temprana a la escuela o un mayor interés por asistir.

2. 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 el de la rural. Además, 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 un 4,4% y entre 1975 y 1978, período en el que disminuyó (Cuadro 58).

Cuando se consideran las variaciones en el personal docente según zonas rurales y urbanas, para diecinueve países de la región, se encuentra que en un período de alrededor de quince años, en algunos países se ha mantenido la estructura con pequeñas variaciones en más o menos: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana

y Uruguay. En otros, en cambio, dicha estructura se ha modificado claramente en dos direcciones: a) una disminución del porcentaje de docentes rurales (Venezuela, -7%; Nicaragua, -13%; Brasil, -16%; Costa Rica, -19%); b) un 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 (Cuadros 60, 61 y 62).

Estos cuatro cuadros provocan algunas reflexiones. En primer lugar, que el empleo docente ha registrado tasas de crecimiento muy superiores a las tasas de crecimiento del empleo total y, especialmente, del empleo rural de la región (Rollins, 1977). 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. Las disminuciones registradas en el período 1975-1978, probablemente no sean ajenas a las dificultades de las finanzas estatales que, a partir de 1974, han enfrentado la mayoría de los países de la región. En segundo término, que sólo aquellos países que han registrado un aumento en el porcentaje de docentes que ejercen en las áreas rurales, estarían poniendo en práctica políticas y acciones congruentes con las necesidades de dichas áreas, quizás con excepción de Argentina y Uruguay. Ambos países registran bajas tasas de analfabetismo rural y en el Uruguay la población rural ha disminuído en número absolutos. 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.

3. En las áreas rurales de Haití, la carga docente se mantuvo en 59 alumnos por profesor entre 1960 y 1971, contra un promedio nacional de 43 en ambos años, y la relación entre alumnos y planteles pasó de 109 en 1960 a 134 en 1971, frente a un promedio nacional que varió de 132 a 157 (Cuadro 61). Por su parte, en Venezuela, en el año escolar 1978-1979, la relación entre alumnos y docentes en el área rural era de 26,6, sobre un promedio nacional de 25,9 y la relación de alumnos por plantel era de 61,4 contra un promedio nacional de 457,5 (Cuadro 63).

4. Alguna información sugiere que los indicadores antes considerados pueden registrar importantes variaciones, según las divisiones administrativas, en el interior de los países (Cuadro 68). En todo caso, la información aunque dispersa, sugiere que en las áreas rurales existen locales escolares mal mantenidos, mal equipados, con insuficiente dotación docente y con abundancia de escuelas incompletas y de plurigrado. Si bien el equipamiento es sólo un indicador que expresa lo que se le asignó a las zonas rurales en términos de recursos educativos y no puede suponerse que esos recursos inciden mecánicamente en el rendimiento que obtiene el sistema educativo formal en dichas áreas, constituye un elemento importante de la forma en que se desarrollan las prácticas educativas y es un dato del que no puede prescindirse.

5. Algunos aspectos organizativos referentes a las actividades escolares, muestran que en la escuela situada en el campo no sólo se expresa lo que ha correspondido a éste en la asignación de recursos, sino también el origen urbano de la organización y su carácter centralizado y, por lo tanto, las distancias con el medio rural.

Se ha señalado reiteradamente el carácter universalizante, académico y extenso de los currícula, con poca adaptación a las condiciones locales y que no toman plenamente en cuenta las necesidades de los alumnos y de la sociedad. Se sostiene que sus contenidos son concebidos a partir de situaciones no rurales y sin consulta a los docentes o a la población de estas áreas y que su metodología, basada en asignaturas aisladas, fomenta la fragmentación del aprendizaje y, por lo tanto, de la realidad (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977; UNESCO, OREALC, "Notas...", 1978; Flood y Tobín, 1978). Esta falta de flexibilidad y agilidad para responder a las demandas de la población y la persistencia en prácticas educativas tradicionales, redundan en que la escuela en el medio rural no sea sino un traslado del esquema urbano, disminuido y deformado (Proyecto "Red...", 1977; Lourié, 1976; Prada, 1978).

En cuanto a los contenidos de los programas, se afirma que en ellos se concentran las mayores críticas y juicios adversos. En oportunidades, son formulados de manera tan minuciosa que no dejan ninguna libertad a los docentes por lo que algunos de éstos no les dan cumplimiento, mientras que otros sólo se preocupan de hacerlo formalmente.

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, del clima y los períodos de zafra u otros trabajos del ciclo agrícola (Matos Mar, 1978; Prada, 1978). A veces, los mismos maestros tratan de solucionar la situación creando pequeños internados, en los que los alumnos viven en la escuela en la época en que son menos necesarios para actividades económicas y van a sus casas los sábados y domingos (Ripa, 1980). Pero 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 su cumplimiento resulta imposible. Si se suman las inasistencias de los alumnos, las inasistencias de los docentes y la utilización de horarios en situaciones de escuelas con plurigrado o con un solo maestro, todo redundan en la disposición de menos horas efectivas de clase, en menor exposición escolar. De tal manera, si las horas de clases estimadas para el desarrollo de un currículum en las escuelas fiscales son alrededor de setecientas, ello puede llegar a ser cumplido 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 satisfacen las necesidades educativas de la población rural.

6. Referirse a la precariedad del funcionamiento del sistema educativo formal en las áreas rurales, puede constituir una generalización insuficiente. En primer término, porque no en todas partes se hace presente dicha precariedad. En segundo término, porque cuando la precariedad existe, se manifiesta de muy diversas maneras que no tienen una asociación directa con las condiciones del asentamiento local correspondiente. Esta ausencia de asociación directa entre las condiciones de los asentamientos locales y de las escuelas que los atienden, se pone de manifiesto en distintas dimensiones (pertenencia o no a un núcleo educativo, aportes con los que se construyen los locales, superficie cubierta, materiales de construcción, iluminación y ventilación de las salas de clase, número de aulas, completitud de la escuela, elementos didácticos, patio, existencia

de huerto y su utilización, uso del local para actividades escolares, número de docentes y su calidad de monolingües, o de bilingües etc.). Ellas han quedado registradas en algunas investigaciones (Vecino y otros, "Proceso...", 1979"; Matos Mar, 1978; Amaro, 1980).

7. A manera de síntesis de lo expuesto en este apartado y en el precedente puede señalarse que la atención de las necesidades educativas en las zonas rurales se produce por una organización que, debido a una serie de condicionamientos, tiene una cierta estructura organizativa y administrativa que parece ser insatisfactoria juzgada desde distintos puntos de vista. Esto no debe oscurecer 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.

Esa estructura, a su vez, condiciona las prácticas pedagógicas que se realizan en su seno y tiene, además, efectos educativos difusos en sus miembros, así como en la población a la que se dirige, quienes han aprendido a manejarse con ella y han generado hacia ella 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 sirve 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, los asentamientos rurales parecen tener dificultades para expresar sus propios modelos alternativos (si es que los tienen) de organización escolar y, dadas las desigualdades sociales existentes, pareciera que hubiera que partir necesariamente de un alto nivel de intervención por parte del Estado.

Entre esas alternativas, las que debe agregarse el nada fácil dilema entre la enseñanza básica común y la enseñanza diferenciada, se mueven las distintas experiencias y líneas de estrategia propuestas para superar la situación.

D. Propuestas para superar la situación

El análisis organizacional del sistema educativo formal pone en juego una variedad de dimensiones que, como se ha visto, pueden asociarse plausiblemente con el rendimiento escolar y con otros efectos educativos, pero esas asociaciones no han sido objeto de investigación sistemática. Por otro lado, la forma socio-organizativa de atender las necesidades educativas en las áreas rurales no puede reducirse al sistema educativo formal, aún cuando el problema se centre básicamente en la operación de dicho sistema. En efecto, en esa forma socio-organizativa intervienen otros elementos que se analizarán más adelante (los docentes, las condiciones del medio y de las unidades familiares, los niños, el proceso pedagógico).

Las propuestas 1/ que se han formulado para superar, desde el punto de vista organizativo, los rendimientos escolares en las áreas rurales, pueden considerarse bajo la óptica de los circuitos de satisfacción de necesidades educativas y de las formas socio-organizativas implícitas en esos circuitos, teniendo presente que se trata de sistemas y que la modificación de cualquiera de los elementos tiene incidencia, en el corto o largo plazo, en los elementos restantes.

1. La nuclearización

La organización del sistema educativo formal en las áreas rurales a partir de la constitución de núcleos escolares, está presente en la gran mayoría de las propuestas que se han formulado y se han puesto en práctica en la región, se trate de reformas globales o parciales del sistema educativo.

Los núcleos escolares rurales consisten en una escuela central debidamente equipada y que tiene todos los grados de educación básica y un conjunto de escuelas seccionales o satélites, generalmente de un solo maestro, diseminadas en un radio alrededor de la central, en las que sólo se dictan algunos cursos. La escuela central se constituye en un centro de supervisión, asistencia técnica y recursos. Los aportes que realizaría la nuclearización consistirían en que permite romper el aislamiento, dispersión y carencia de recursos de las pequeñas escuelas del medio rural; da lugar a la capacitación en servicio del personal docente; facilita la integración social de los vecinos y, en especial, de los jóvenes. El director de la escuela central dirige el núcleo y depende, jerárquica y técnicamente, del supervisor de zona y éste, a su vez, del jefe del distrito escolar (Prada, 1977; Baldivieso, 1979; Proyecto "Red...", 1977). Se ha señalado que, además, esta forma de organización nuclear propicia el aprovechamiento educativo de los recursos de que disponen las comunidades y la gestión por la población de dichos recursos (Rivero, 1979).

Esta propuesta, en cuyas líneas generales parece haber acuerdo básico, tiene varios supuestos: la delimitación de un ámbito geográfico específico, concreto y limitado, cuyas características estén de acuerdo con lo que se persigue con el núcleo; la desconcentración (lo que no implica necesariamente la descentralización) de la administración de la educación; la integración y la coordinación de actividades; la promoción de las comunidades ubicadas en el ámbito espacial definido y la utilización de los recursos comunitarios.

Se ha señalado que existen pocas investigaciones que permitan discernir cuáles son las condiciones que facilitan el cumplimiento de esos supuestos y en qué casos es conveniente pensar en una programación de núcleos en forma generalizada o sólo para algunas zonas (Tamayo Peña, 1977). Tampoco se han encontrado estudios que permitan estimar cuál es la dimensión óptima de los núcleos: cuántas escuelas seccionales o satélites pueden ser debidamente atendidas por una escuela central; cuáles son las distancias máximas a las que pueden ubicarse las escuelas seccionales o satélites para no obstaculizar el funcionamiento eficaz del nucleamiento.

Sin intentar establecer un orden de prioridad entre ellos, se ha informado que el establecimiento del sistema de nuclearización a nivel nacional puede enfrentar problemas de distinto tipo: la determinación de las competencias jurisdiccionales en relación con el sistema educativo central; la demarcación de los límites espaciales en los cuales operarían las escuelas centrales; la elección de los miembros de los núcleos y su adjudicación a las escuelas centrales o a las seccionales, particularmente en lo que respecta a los miembros de la comunidad que participan en ellos; la falta de coordinación entre diversos ámbitos administrativos; las distintas acciones que manifiestan la resistencia al cambio de una burocracia no renovada; el traslado del poder burocrático y la constitución de grupos pequeños y autónomos en las regiones y en las zonas; disputas por las promociones administrativas entre los maestros de las escuelas centrales y los maestros de base; el crecimiento de las exigencias burocráticas sobre el magisterio; las condiciones mismas de la población objetivo, que hacen que carezca de motivaciones acerca de la necesidad o la bondad de su propia educación; las condiciones organizativas de las propias comunidades, etc. (Rivero, 1979; Lourié, 1976).

2. Distintas experiencias

Para enfrentar el problema de la educación formal en las áreas rurales, han tenido lugar en la región una serie de experiencias de distinta índole. Cada una de ellas constituye, a su manera, la proposición de una forma de encarar el problema. Como es imposible considerarlas a todas en detalle, se expondrán someramente algunas de ellas a fin de obtener un panorama, aunque sea insuficiente, de la riqueza de acciones mediante las cuales se intenta modificar la organización del sistema educativo o algunos de sus aspectos.

a. Iniciadas desde la base del sistema o fuera de él

i. Iniciadas por los maestros. Es poco lo que puede hacer el docente que ejerce en el medio rural, por sí mismo, para modificar el sistema en su aspecto organizacional. Sin embargo, hay alguna información que sugiere la adopción de procedimientos de nuclearización puestos en práctica por los mismos maestros, al margen del sistema formal, a fin de intercambiar experiencias y materiales, romper el aislamiento geográfico y cultural y apoyarse mutuamente. A veces se ponen en conocimiento de los supervisores, aunque sea de manera informal. En otras ocasiones, las gestiones para que la situación tenga reconocimiento oficial, implican la realización de largos trámites por la vía administrativa (Batallán y Tobín, 1980).

ii. Iniciadas por las comunidades. En ocasiones, a pesar de los reclamos de los habitantes, los asentamientos rurales carecen de escuela, por lo que ellos mismos proceden a crearla. Las posibilidades son varias. En algunos casos, proveen el edificio, el amoblamiento y el sueldo del docente, o alguno de esos elementos. En otros casos, la escuela es pensada, hecha y dirigida por los miembros de la comunidad. En estas situaciones, la escuela suele incluir instrucción teórica y práctica en las actividades económicas del pueblo; el curriculum se elabora según las necesidades de los alumnos; las decisiones que afectan a la escuela y las evaluaciones son procesos en que participan todos los implicados. Se informa que hasta se han iniciado programas para capacitar a los

egresados del ciclo primario, de esas escuelas, a fin de que se desempeñen como maestros en ellas o en otras similares. Los candidatos son elegidos por los comités de vecinos (ANUC, 1977; Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

iii, iniciadas por los maestros y las comunidades. La unión de los docentes y de la población en la realización de acciones conjuntas para mejorar distintos aspectos de la organización escolar en las áreas rurales, muchas veces al margen del sistema educativo formal, aunque no necesariamente en contradicción con él, es uno de los procedimientos más frecuentes.

Se crean, así albergues autofinanciados, programas de desarrollo comunitario a través de la escuela, comedores escolares, cooperativas escolares, cooperativas agrícolas escolares administradas por los alumnos de los dos últimos cursos del ciclo básico, escuelas con sistemas de alternancia, etc. A veces, estas acciones se estructuran sobre la base de actividades inter-agenciales con la participación de distintas reparticiones estatales con presencia en la zona (Batallán y Tobín, 1980).

Se informa que en una comunidad los maestros se organizaron en comisiones y comenzaron a trabajar en torno a diversos proyectos que poco a poco fueron concretando en acciones destinadas a ampliar el servicio educativo en beneficio de las comunidades circundantes, abarcando a los niños, jóvenes y adultos. Se constató que un elevado número de niños en edad escolar no asistía a clase por inconvenientes de horario y que, cambiando los horarios, en breve tiempo crecía la matrícula. Asimismo se registró la existencia de amas de casa, en su mayoría analfabetas, que deseaban contar con oportunidades de aprendizaje, y que había grupos de jóvenes y adultos que deseaban retornar a sus estudios. Los maestros se organizaron del siguiente modo: por las mañanas, todos los maestros trabajaban, con los alumnos regularmente inscriptos a principios de año; por las tardes, una comisión de ellos trabajaba con los nuevos alumnos inscriptos en el horario vespertino; por la noche, otra comisión de maestros atendía a los adultos; por las tardes, las amas de casa trabajaban bajo la conducción de otra comisión de docentes. La dirección y administración de la escuela la ejercían los docentes, los padres y las autoridades del pueblo (Baldivieso, 1979).

Otras experiencias encaradas en forma conjunta por docentes y comunidades van mucho más allá del campo puramente escolar. Tal fue el caso de las Escuelas Ayllu, basadas en la organización socioeconómica y político-cultural del ayllu o comunidad. Así como hay una central de la comunidad (marca) que agrupa a varias comunidades, se constituyó un núcleo escolar que conglomeró a varias escuelas seccionales. Su ideología y objetivo fueron comunitarios, basados en el código moral aymara-quechua (no robos, no mentas, no seas holgazán) y orientados a la liberación de las masas indígenas en la lucha contra el régimen de servidumbre. Los contenidos programáticos se adaptaban a la realidad socioeconómica y cultural de la comunidad y de la región. La metodología de trabajo era comunitaria y se basaba en los usos sociales (ayni, mink'a, waqui). La administración educativa estaba a cargo del parlamento amauta o junta escolar de la comunidad. La infraestructura fue levantada por los mismos comuneros, en base al sistema rotativo y al esfuerzo y trabajo de todos. El financiamiento fue autogestionado. El sistema de evaluación fue comunitario y permanente. Los educandos eran de

ambos sexos niños, jóvenes y adultos, quienes recibían un trato acorde con la edad, de modo horizontal y sin imposiciones en las actividades escolares y extraescolares. Sin embargo, en la relación profesor-alumno se traducían, en algunos casos, cierto verticalismo, producto de la improvisación de las clases por maestros interinos. Las actividades eran múltiples: socioculturales (lectura, escritura, cálculo); económicamente productivas (agrícola-ganaderas; artesanales, pequeñas industrias); de autoeducación grupal a través del salón de clases-taller y la organización de programas especiales; sociales (defensa a los campesinos de los malos tratos de terratenientes o funcionarios; salud individual y comunal; resolución pacífica de conflictos internos a las comunidades); deportivas; etc. (Baldivieso, 1979; Centro Boliviano, 1979).

Se destaca que esta experiencia supone el cumplimiento de al menos tres supuestos: la existencia de comunidades campesinas aún no tocadas por las instituciones de la ciudad o que permanecen intactas en cuanto a los valores morales de los campesinos; el interés de superar la inercia y la rutina por parte de los docentes y de las comunidades; la combinación de la iniciativa que viene de afuera de la comunidad y la respuesta local que vaya más allá de la mera recepción o acogimiento de la iniciativa. Entre las razones por las cuales la experiencia terminó siendo destruída, se mencionan: la existencia de una alianza entre la Sociedad Rural y las autoridades educativas nacionales; las contradicciones ideológicas que provocó su orientación revolucionaria; las rivalidades entre los mismos docentes por cuestiones de poder, las críticas que surgieron a partir de la construcción de algunas instalaciones que se consideraron lujosas. En todo caso, la experiencia plantea, básicamente las preguntas acerca del rol que puede jugar el magisterio (como institución) en un proceso de concientización de los indígenas y acerca de las posibilidades que tienen las experiencias educativas de ser un instrumento, aunque sea auxiliar, que facilite el crecimiento de las organizaciones campesinas (Centro Boliviano, 1977).

iv. Iniciadas por instituciones. Dentro de un régimen escolar y a partir de las mismas escuelas pertenecientes al sistema educativo formal, se dan experiencias de modificaciones relativamente profundas en la organización del trabajo de los establecimientos, muchas veces al margen de las disposiciones de dicho sistema, aunque toleradas u oficialmente ignoradas por él. Se informa, así, que existen experiencias de organización de escuelas rurales productivas. Entre las experiencias relatadas tienden a predominar las que se producen en el nivel medio de enseñanza, más que en el nivel básico y aquéllas originadas en establecimientos privados más que en los oficiales. Se señala que los rasgos comunes que tienen estas experiencias serían los siguientes: el compromiso de los docentes explicaría gran parte de la iniciativa y de su continuidad; el 90% del alumnado es de la zona en que está ubicada la escuela; en términos pedagógicos la innovación más importante consiste en la incorporación del trabajo productivo al currículum escolar; el efecto más claro en el rendimiento escolar es su incidencia en la disminución de la deserción (Tobín, 1977).

Originadas a veces en ambientes institucionales definidos y a veces fuera de ellos, se ha registrado en la región la existencia de las llamadas misiones socio-pedagógicas. Consisten en movimientos de estudiantes universitarios, profesionales e intelectuales, dirigidos a conocer y a divulgar los problemas

de las áreas deprimidas en las zonas rurales y a cooperar en distintas formas con la educación de sus pobladores prestando, a la vez, cierta forma de asistencia, especialmente en salud y vivienda. Estas acciones, muy próximas al campo de la educación no formal y muchas veces vinculadas a ella tienen, por lo común, un fuerte contenido político y concientizador. En lo que respecta al sistema educativo formal en las áreas rurales, las misiones socio-pedagógicas han hecho aportes muy importantes en la identificación de necesidades; la experimentación con equipos multidisciplinarios; el ensayo de metodologías de trabajo con jóvenes y adultos; la divulgación de características poco conocidas de la realidad; la promoción de un planteamiento integral de los problemas de la educación rural (Prada, 1978).

b. Iniciadas por el sistema y hacia aspectos parciales

Se incluyen en este rubro distintas actividades y programas desarrollados dentro del sistema educativo formal que se dirigen de manera relativamente específica a algunos de sus componentes.

Este sería el caso, por ejemplo, del programa de nuclearización del Ecuador. El ente básico es el núcleo de educación para el desarrollo rural, cuyos objetivos consisten en aumentar el grado de democratización, eficiencia y adaptación al medio del sistema escolar y lograr la participación de la comunidad, todo con vistas al logro de un desarrollo rural integrado. Se informa de la existencia de 25 núcleos, que alcanzan a 396 comunidades rurales, con una población de 211.827 habitantes con lo que, cada núcleo atendería, en promedio, a 16 comunidades y a 7.600 personas (Cárdenas, 1978).

Otra experiencia es la de las escuelas normales rurales, que tratan de formar maestros salidos de las mismas comunidades rurales con un plan de estudios que vincule aspectos de la agricultura, la vida rural y el desarrollo de la comunidad. Su aporte más importante consiste en que proveen personal docente capacitado y con una visión más realista de las condiciones del medio rural. Esta experiencia lejos de haber sido profundizada, ha tendido a ser dejada de lado o debilitada ante otras propuestas (Prada, 1978). En el campo de los recursos humanos, deben recordarse las experiencias de formación de promotores bilingües que se han llevado a cabo en Guatemala y en Ecuador.

c. Iniciadas en el marco de reformas más amplias

Tres países de la región han llevado a cabo experiencias de cambios en el sistema educativo en el marco de reformas más amplias: Panamá, Perú y Cuba.

Las escuelas de producción de Panamá tenían como propósitos la introducción de un nuevo currículum que permitiera ligar la educación formal con la práctica productiva; la modificación de las tendencias migratorias internas vinculando a la población del interior del país a actividades agropecuarias e industriales; la organización comunitaria de base a fin de crear nuevas organizaciones políticas regionales y nuevas formas de generar las autoridades nacionales. La obtención de estos propósitos implicaba la reordenación espacial y temporal del sistema educativo temporal junto con la relocalización de los asentamientos rurales y de la población dispersa. a partir de proyectos de desarrollo agropecuario, agro-industrial e industrial.

Desde el punto de vista del sistema educativo, las escuelas de producción eran concebidas como establecimientos escolares que desarrollaban un currículum adaptado a la realidad de la población de una región, llevando a cabo dos actividades interrelacionadas y mutuamente condicionadas: las propiamente educativas y las productivas. Cada escuela de producción constituía el ciclo básico de la educación básica general (grados VII, VIII y IX) y nutría su matrícula de los egresados de las escuelas satélites, que se encargaban de los primeros años de la educación básica general (grados I a VI). Los núcleos educativos eran concebidos como la organización educativa definida por una escuela de producción y sus escuelas satélites. Las redes educativas regionales, a su vez, agrupaban a distintos núcleos de desarrollo educativo de regiones orgánicamente definidas. Se intentaba definir, así, un mapa educativo integrado por las redes educativas y los núcleos de desarrollo educativo. Se esperaba obtener una organización educativa nacional que empezara en las mismas bases y sólo pudiera definirse por ellas y una política educativa nacional integrada que fuera la manifestación de la diversidad de expresiones o variantes concretas adecuadas a cada núcleo de desarrollo educativo.

Las escuelas de producción, por lo tanto, contemplaban tres aspectos principales. En primer lugar, un nuevo currículum orientado por el principio de organizar las áreas de conocimiento a través de 'ejes de interés' definidos a partir de la realidad social, política, étnica, etc. En segundo lugar, la producción, que iba más allá de la relación pedagógica entre estudio académico y actividad productiva de los educandos y perseguía: un mínimo de calificación técnica de los educandos; un nivel de producción que sirviera para alimentar a los educandos y para generar excedentes; la incorporación de los padres a la actividad productiva de la escuela y la aceleración del agrupamiento de la población en áreas de dispersión demográfica, incorporándola a un proyecto productivo comunitario.

Desde el punto de vista de la micro-estructura social, lo central era la organización de la comunidad y se preveía que la articulación en el tiempo entre las comunidades (C), las escuelas de producción (EP) y los proyectos de reforma agraria localizados (PRA) podrían seguir distintas pautas en su desarrollo (C-PRA-EP; C-EP-PRA; EP-C-PRA; PRA-C-EP; C-EP; C: PRA y EP) con lo que abrían varias posibilidades tácticas.

La puesta en práctica de la reforma propuesta tenía implicaciones en distintos sentidos. Desde el punto de vista educativo, suponía capacidad creativa y autonomía de los aparatos educativos regionales; supervisión administrativa suficiente y con capacidad de adecuar las realidades zonales a la política educativa nacional; la puesta en práctica de un currículum flexible; la adaptación a las necesidades educativas concretas de una población más o menos organizada. Desde el punto de vista de las comunidades, se suponía la existencia de comunidades organizadas o la posibilidad de organizarlas; la capacidad y el interés de las comunidades por participar en la definición de los contenidos de la educación y en la administración de ésta. Desde el punto de vista de la producción, de acuerdo a la manera en que fue concebida, se plantearon problemas relacionados con los volúmenes de producción; la definición de su estructura según los precios del mercado y de la demanda de los diversos productos; las diferencias entre excedentes reales y financieros; los límites mínimos y máximos en materia de ganancia mercantil, auto-consumo y acumulación; la planificación global de sus actividades productivas. (UNESCO/Proyecto "Planeamiento...", 1975).

En esta experiencia se encontró que los cambios estructurales se vieron limitados por la persistencia de prácticas educativas tradicionales; por la falta de preparación de los maestros para actuar con la comunidad o introducir cambios radicales en la enseñanza; por la falta de terrenos apropiados para las escuelas y por las dificultades para la organización espontánea de la comunidad (Lourié, 1973).

En el Perú, la reforma educativa tuvo lugar en un marco general de reformas que contemplaban, además, la realización de una reforma agraria, de una reforma de la gestión empresarial y la oficialización del quechua en condición equivalente al castellano. En lo que se refiere a la situación educativa en las áreas rurales, es necesario tener en cuenta que la reforma agraria significó la constitución de un sector reformado y de un sector no reformado que vivieron distintas situaciones y enfrentaron diversos problemas.

Desde un punto de vista general, los principios básicos de la reforma educativa fueron el acceso de toda la población a múltiples posibilidades educativas y la desescolarización. Con lo primero, se propiciaba la apertura a todos los individuos de la comunidad, de los medios y elementos que atiendan a su formación. Con la segunda, se partía de la disociación de la educación y la escuela. Sus finalidades consistían, básicamente, en la educación para el trabajo, para el cambio de estructuras y para la auto-afirmación de la personalidad nacional. Además de la educación regular, se pusieron en movimiento tres modalidades de educación de adultos: la Educación básica laboral; la Calificación profesional extraordinaria y la Extensión educativa. Por otro lado, se diseñaron y pusieron en práctica distintos programas: a) destinados a la atención de sectores marginados de la población: Alfabetización integral; servicios educativos en áreas rurales; educación inicial no escolarizada; b) de formación de recursos humanos: Unidades de instrucción; Educación básica laboral no escolarizada; Servicio civil de graduandos; c) programas de Extensión educativa: divulgación de la ciencia y la tecnología; Talleres de comunicación; promoción de la audiovisión crítica; Hora cultural educativa; la Casa de cartón. En el conjunto de la reforma se recurría a la educación formal, no formal, no escolar o extra-escolar, todo dentro de un concepto de educación permanente.

En las áreas rurales la organización fue nuclear. Cada Núcleo educativo comunal centralizaba las actividades de las escuelas iniciales, de las escuelas básicas y de los otros programas que estuvieran funcionando en el área de su competencia (Educación básica laboral, Calificación profesional, etc.). Las asociaciones de padres de familia de cada Centro educativo de los Núcleos educativos comunales elegían el presidente de dicho centro y la reunión de los presidentes elegía a sus representantes al Consejo educativo comunal correspondiente a cada núcleo educativo. A los docentes encargados de las escuelas regulares, se agregaron los promotores de los distintos programas.

Se ha hecho notar que la ejecución de la Ley General de Educación de 1972 implicaba una renovación profunda de las técnicas y los medios didácticos; la manera de concebir los currícula y los períodos de escolaridad; la adaptación de la educación a las circunstancias y requerimientos de los grupos sociales a los que iba dirigida; la superación del esquema de una escuela cerrada; la realización de modalidades y programas que permitieran alcanzar la crítica y la cooperación.

Además de los problemas administrativos, que habían sido señalados en un informe de la Comisión de Reforma de la Educación, ésta encontró dificultades originadas en la oposición de los diferentes sectores sociales, en la puesta en práctica de la vinculación de la educación con el trabajo, en la modificación de la duración de los estudios, en las nuevas modalidades que se agregaban a la educación regular.

En lo más específicamente relacionado con el sistema educativo en las áreas rurales, las dificultades no fueron menores y tuvieron diversos orígenes. Los núcleos enfrentaron los problemas que suelen presentarse a este tipo de organización y que ya se expusieron (ver apartado II.D.1). En los Consejos educativos comunales se manifestaron falta de interés de los grupos de base y la existencia de un magisterio heterogéneo en cuanto a su composición, formación y permeabilidad frente a las demandas que planteaba el cambio. En los aspectos puramente técnicos, no pudieron ser resueltos adecuadamente los problemas que planteaban los materiales didácticos para educandos de culturas y lenguas diferentes; la necesidad de métodos aplicables a la vinculación de lo educativo con la realidad del medio; los sistemas de evaluación y seguimiento; la calidad de los locales escolares; la formulación de programas específicos de estudio que tomaran en cuenta las diferencias regionales; las deficiencias en la formación de los maestros rurales, que no los capacitaba para superar las prescripciones puramente formales y normativas. Por otro lado, quedó de manifiesto que el sistema educativo por sí solo, no fue capaz de enfrentar la situación de marginalidad de la población indígena y que eso difícilmente sea posible mientras el centro de decisión esté en manos de funcionarios y técnicos localizados en el centro urbano y no en el propio grupo social. Pudo observarse que, a varios años de la puesta en marcha de la Reforma Educativa, en algunas comunidades rurales la metodología de enseñanza no había sufrido cambios, debido al carácter unidocente de la escuela y a su escasa comunicación con los centros urbanos, que continuaban siendo los dinamizadores de la Reforma; la ausencia de material didáctico; el carácter formal de los cambios más significativos (administración, trámite, control en la adopción de decisiones); la escasa participación de la población en el Núcleo educativo comunal. En estas comunidades, el cambio pareciera haber tenido más un significado político-educativo que puramente educativo, pues muchos maestros y promotores adhirieron a los cambios para tener ventajas (traslados, promociones, ascensos, etc.), dado el poder de las ligas campesinas, lo que no dejó de crear conflictos entre los docentes (Matos Mar, 1978; Rivero, 1979; Tejada Cano, 1979).

Se ha destacado que los problemas centrales estarían en la distancia entre la concepción estatal y la estrategia de solución de ciertos problemas de acuerdo con las concepciones de la propia población; la heterogeneidad de las situaciones rurales ante programas que siguen siendo concebidos con carácter generalizado y con perspectiva urbana; la necesidad de disponer de recursos muy cuantiosos. Se concluye que el problema de la educación y del desarrollo rural no puede ser percibido sin referencia explícita al contexto global de la interacción campo-ciudad y que cualquier intento de intervención sectorial sobre la educación con el fin de promover el desarrollo rural, sin considerar los términos de intercambio urbano-rural y lo que ellos implican, está destinado al fracaso. Si las áreas rurales continúan en una situación de atraso y de pobreza, el aumento de la escolaridad intensificaría los

movimientos migratorios agudizando, de esta manera, la brecha existente entre el campo y la ciudad (Matos Mar, 1978).

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

3. Líneas de estrategias

Sin perjuicio de considerar en los capítulos pertinentes las propuestas específicas que se han formulado para enfrentar los problemas de la educación en las áreas rurales, corresponde exponer aquí, aunque sea de manera sintética aquellas propuestas de carácter más general que, en última instancia, sólo pueden encararse dentro del marco de la organización educativa.

Según una de dichas propuestas, para dar solución al problema de la escuela en las áreas rurales hay que partir de ciertos postulados básicos: debe ser una escuela situada en el medio, ya que la escuela es inoperante y acumula diferencias sociales si se aplica la concepción universalista y generalizada de la educación a sectores deficitarios; la escuela debe ser integral, en el sentido de considerar todos los problemas de su zona y las necesidades fundamentales de cada vecino; la escuela debe ser vital en cuanto, mediante la actividad mental, la observación científica y la experimentación, desarrolle el juicio crítico y la capacidad de reacción ante situaciones nuevas. Sus funciones tienen relación: a) con los alumnos, ayudándolos a crecer de dentro hacia afuera, para lo cual debe transmitir mecanismos de relación (lectura, escritura y cálculo); compensar los déficits sociales, en particular los de alimentación y salud; favorecer la práctica de la lectura; desarrollar la integración social; proporcionar un aprendizaje activo y adecuado a la realidad; b) con los jóvenes de la zona, mediante la integración social, la recreación y los deportes y la iniciación agrícola; c) con los adultos, mediante la extensión educativa y la acción social para mejorar la calidad de vida. Su organización formal debe permitirle brindar servicios educativos a nivel local; garantizar una supervisión adecuada; promover la participación comunitaria en la labor educativa y los vínculos entre la educación y otros sectores sociales. En lo más específicamente escolar, la escuela debe ser de varios niveles, con graduación móvil; lograr una adecuada distribución de horarios; discernir cuáles son las asignaturas que requieren más atención y el tiempo que debe dedicarse a cada asignatura; cuáles son los cursos que requieren mayor dedicación. En las actividades, se recomienda tener en cuenta que las asignaturas tradicionales son tan importantes como aquellas que permiten una mejor vinculación con el medio y realizar aquellas actividades propias de éste que promuevan los mejores resultados educativos posibles. Por último, los procedimientos de trabajo deben

diversificarse, según los distintos momentos del trabajo (con niños, con jóvenes o con adultos) (Nuñez, 1976).

Según otra propuesta, el sistema educativo, en las zonas más deprimidas, tiene como primera tarea la atención de las necesidades básicas de subsistencia (alimentación y protección), para lo cual debe comenzar por definir más precisamente cuáles son los conocimientos y habilidades que pueden contribuir a atender esas necesidades. En tal sentido, se señala que el ciclo escolar de educación básica es insuficiente, ya que corresponde alcanzar a niños y adultos y que el objetivo de la escolarización total aparece más difícil cada día. No obstante, la estrategia que se diseñe debe conducir a una cobertura general del sector en edad escolar. Los parámetros generales a tener en cuenta en el diseño de la estrategia estarían dados por la necesidad de partir de lo específico del medio rural y de no limitar la acción a los niños y, asimismo, la imposibilidad de mejorar aisladamente un aspecto sectorial. Se propone concebir a la escuela como un centro de animación rural y de recursos educativos. Su estructura debe ser flexible, de modo que le permita atender al proceso educativo comunitario de manera integral y, a la vez, constituirse en base de desarrollo creciente, mediante la participación directa de la comunidad, los docentes y todos los que trabajan en o para la comunidad. En tal sentido, sus funciones tendrían que centralizar todos los servicios que reciba la comunidad; atender al alumnado; poner recursos educativos a disposición de los adultos; servir de asiento a los organismos de base; prestar asistencia técnica agropecuaria; asistir a las madres en la educación de sus hijos y en la economía del hogar rural; ayudar a los jóvenes a organizarse autónomamente; constituir una despensa comunal y organizar un pequeño taller rural; centralizar la recepción de programas de radio y televisión; impulsar acciones cooperativas. Su equipamiento debe incluir medios de intercomunicación, un equipo elemental de herramientas y un botiquín-droguería comunal, además de los elementos propiamente pedagógicos. Se concluye que, para promover la participación efectiva de la comunidad y para devolver a ésta la responsabilidad de la educación básica, es necesario: interpretar la educación como un hecho social; identificar los tipos de educadores que pueden llevar adelante la tarea y las acciones educativas adecuadas; reconocer las necesidades de formación que tienen los distintos individuos y grupos; lograr que cada individuo sea educador y educando; eliminar la imagen paternalista de la educación y de los restantes servicios; reconocer las fuerzas culturales de la comunidad; definir a la escuela como un apoyo al proceso educativo y al maestro como un colaborador de la comunidad (Prada, 1978).

En otra propuesta se sostiene que el sistema escolar debe: 1) buscar 'situaciones formativas', que permitan integrar a la población a los procesos globales de desarrollo como sujetos activos; 2) aprovechar los momentos y elementos previstos para el desarrollo productivo de las zonas rurales como estímulo y fuentes de contenidos para el aprendizaje; 3) implementar una metodología de desarrollo curricular integral para producir un acercamiento entre educación escolar y extraescolar, formal y no formal; 4) incorporar equipos multisectoriales de técnicos de distintos sectores (salud, agricultura, etc.) y una descentralización real, otorgando autonomía de decisiones y de poder a dichos equipos; 5) renovar y cambiar el reclutamiento, la formación y la capacitación de los cuadros docentes, técnicos y administrativos del sistema educativo formal, buscando metodologías y formas de aprendizaje para este

personal, que tengan los mismos principios que orientan la renovación de la educación formal: flexibilidad y adaptación a los momentos 'inicial' y 'permanente' de su preparación. Por su parte el conjunto del sistema educativo debe lograr una comunicación entre los sistemas escolares y los extraescolares de manera tal que el educando pueda ingresar al sistema escolar cada vez que el mismo interesado lo estime necesario para su desempeño profesional y para el mejoramiento de sus condiciones de vida (Proyecto "Red...", 1977).

En una reseña de los nuevos enfoques y tendencias de la educación en las áreas rurales se sostiene, sintéticamente, que los objetivos deben ser definidos de acuerdo con las perspectivas y con la situación específica de las distintas zonas rurales de un país. En lo que respecta a la estructura del sistema y a los contenidos educativos, se propone concebir a la nueva estructura educacional, integrada por modalidades de educación de tipo escolar y extraescolar, de modo que se adapte a las condiciones de vida de la población y a la atención de sus necesidades básicas, siempre dentro de un concepto de educación permanente; asociar la educación a la problemática del medio rural; impulsar una nueva formación del educador para que esté en condiciones de comprender el desarrollo integrado del medio rural. Los métodos deben lograr una coordinación efectiva entre todas las actividades educativas escolares y extraescolares; aprovechar al máximo todos los recursos humanos, de comunicación social y de infraestructura física disponibles; lograr la participación conciente y la contribución efectiva de la comunidad; desarrollar mecanismos o instituciones que motiven a la comunidad rural para dicha participación; formar un educador que actúe con competencia en la coordinación de las acciones educativas (UNESCO, OREALC, "Notas...", 1978).

Además de las propuestas de estrategias generales que acaban de exponerse, hay otras de naturaleza más limitada. Según una de ellas, las escuelas en las áreas rurales tendrían que ser centros eficientes de enseñanza para los niños y la comunidad, en las que se enseñe todo lo necesario para el trabajo, el aprovechamiento de las posibilidades locales en agricultura, ganadería, artesanía. Para ello es necesario que los planes de estudio y los programas se adecuen a la realidad social que rodea a la escuela y dotar a ésta de los elementos técnicos imprescindibles (vivero, semillero, taller, centro de agricultura). Se recomienda, asimismo, la producción de libros de texto que interesen a los alumnos y a las familias de las zonas rurales y desechar en estas zonas el uso de textos aprobados en las capitales, escritos por autores de ellas y para alumnos que residen ahí o en las grandes ciudades (Ripa, 1980). Según otra propuesta, es necesario posibilitar que la escuela conozca la realidad socioeconómica de sus usuarios; diversificar la educación rural mediante el entrenamiento para el trabajo y la vinculación con la estructura ocupacional regional y nacional; adicionar progresivamente grados hasta llegar a la escuela completa, aunque sea en forma nuclearizada; reclutar docentes ya capacitados; modificar los contenidos educativos de modo que incluyan las tradiciones de las etnias nacionales, las vivencias comunales y las prácticas cotidianas; cambiar la metodología y la diagramación de los libros de texto (Vecino, 1980).

En los últimos años se ha planteado cada vez con más fuerza la idea de un desarrollo rural integrado, planteo en el que no puede estar ausente la educación,

Se entiende por desarrollo integrado de las zonas rurales, al proceso de transformaciones estructurales realizadas por la propia comunidad rural con el propósito esencial de mejorar sus condiciones de vida, procurando una progresiva y sostenida elevación de su situación cultural, social y económica, a partir de su participación, de sus intereses y de sus necesidades y teniendo en cuenta las relaciones estructurales existentes entre dichas zonas y los centros de poder y de decisión (UNESCO, OREALC, "Notas...", 1978). En esta estrategia de desarrollo, la educación integrada en él es concebida como un proceso dinámico, continuo y coherente estimulado por el Estado dentro del marco general de la planificación nacional; en virtud del cual se produce una creciente participación del individuo y de la comunidad en el planteamiento y la solución de sus propios problemas (UNESCO, "Reunión de técnicos...", 1973).

Se ha observado que algunas de las propuestas que se han formulado en la región tienen un carácter excesivamente normativo o son demasiado ambiciosas. También se ha hecho notar que algunas de ellas, en especial las que parten del supuesto de que los campesinos permanecerán en su medio y es necesario habilitarlos para mejorar ese medio y elevar su calidad de vida, pueden desarrollar nuevas formas discriminatorias para la población rural, que impliquen su aislamiento respecto de la realidad nacional y la perpetuación de las condiciones de inferioridad y miseria. En términos más específicos, se ha señalado que las propuestas de 'escuela en el campo' sólo alcanzan un significado real dentro de un marco de programas de asentamientos de la población rural, de los servicios destinados a ella y del sistema educativo como un todo (Gillette, 1978).

Hace ya algunos años, se hacía notar que todo sistema educativo que no sea muy nuevo y rudimentario tiene complejas fuerzas internas que derivan de los intereses de los administradores y profesores y de los distintos niveles y áreas especializadas de instrucción. Las heterogéneas presiones de dentro y de fuera del sistema educativo hacen que las líneas reales de evolución y el 'producto' del sistema dependan de lo que se ha llamado una 'intención agregada' o 'resultante'. Se hacía notar que los estratos bajos rurales y los marginales semiurbanos, recientemente capturados por el hambre educativa, pueden ejercer presiones relativamente débiles y sólo han comenzado a adquirir la capacidad de formular demandas realistas por un contenido educativo adaptado a las oportunidades que probablemente estén al alcance de sus hijos. Se concluía estimando que la situación de la escuela en áreas rurales tradicionales, se enfrentaba a tres alternativas básicas: 1) su crecimiento puede ser paralizado y esterilizado por las estructuras existentes; 2) su crecimiento puede minar dichas estructuras, creando aspiraciones que no pueden satisfacerse en ellas, dando a la población instrumentos para organizarse y relacionarse con la vida política nacional; 3) su crecimiento puede ser relacionado con movimientos progresistas y de reforma rural más amplios, de modo que se produzca un apoyo recíproco entre dicho crecimiento y medidas de reforma de la tenencia de la tierra, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos (ECLA, 1968).

E. A manera de conclusiones

A pesar de la escasez de investigaciones empíricas en relación con la incidencia de los distintos aspectos del sistema educativo formal sobre el rendimiento educativo, caben pocas dudas de que cualquier intento de mejorar los circuitos mediante los cuales se atienden las necesidades educativas de la población de las áreas rurales tiene que tenerlo en cuenta dado que, con sus propias características, al fin y al cabo es el sistema que existe.

Tampoco caben demasiadas dudas de que cualquier sistema educativo con las características de los tradicionales, no producirá resultados mejores que aquellos que ha producido hasta el presente, especialmente en una situación en que la población a atender no tiene las características que se daban por supuestas en la organización tradicional. El asunto es si lo que existe en las áreas rurales es el sistema educativo tradicional o una versión deformada y casi irreconocible de éste.

Las distintas experiencias expuestas demuestran todo lo que es posible hacer y, a pesar de la escasez de evaluaciones, proveen de enseñanzas sobre las condiciones para que las acciones que se emprendan perduren o fracasen a corto o largo plazo. Por su parte, las propuestas que se han formulado, algunas de las cuales se han sintetizado precedentemente, contienen indicaciones de gran valor y sugieren una gran variedad de acciones posibles. Como habrá podido observarse, muchas de ellas tienen una serie de elementos en común.

La nuclearización parece ser un instrumento organizativo de gran utilidad en la medida en que no se exija de él lo que no está en condiciones de dar.

De acuerdo con todo lo expuesto, los cambios en el sistema educativo formal en cuanto organización técnica y administrativa para atender a las necesidades educativas de la población en las áreas rurales, podrían ser considerados bajo tres grandes hipótesis: a) según una hipótesis máxima, los cambios se insertarían en el marco de reformas sociales más amplias y profundas; b) según una hipótesis media, los cambios podrían consistir en reformas producidas desde el sistema y hacia algún aspecto parcial de él; c) según una hipótesis mínima, los cambios se producirían desde la base del sistema o desde fuera de él o por alguna combinación de ambas fuentes de cambio.

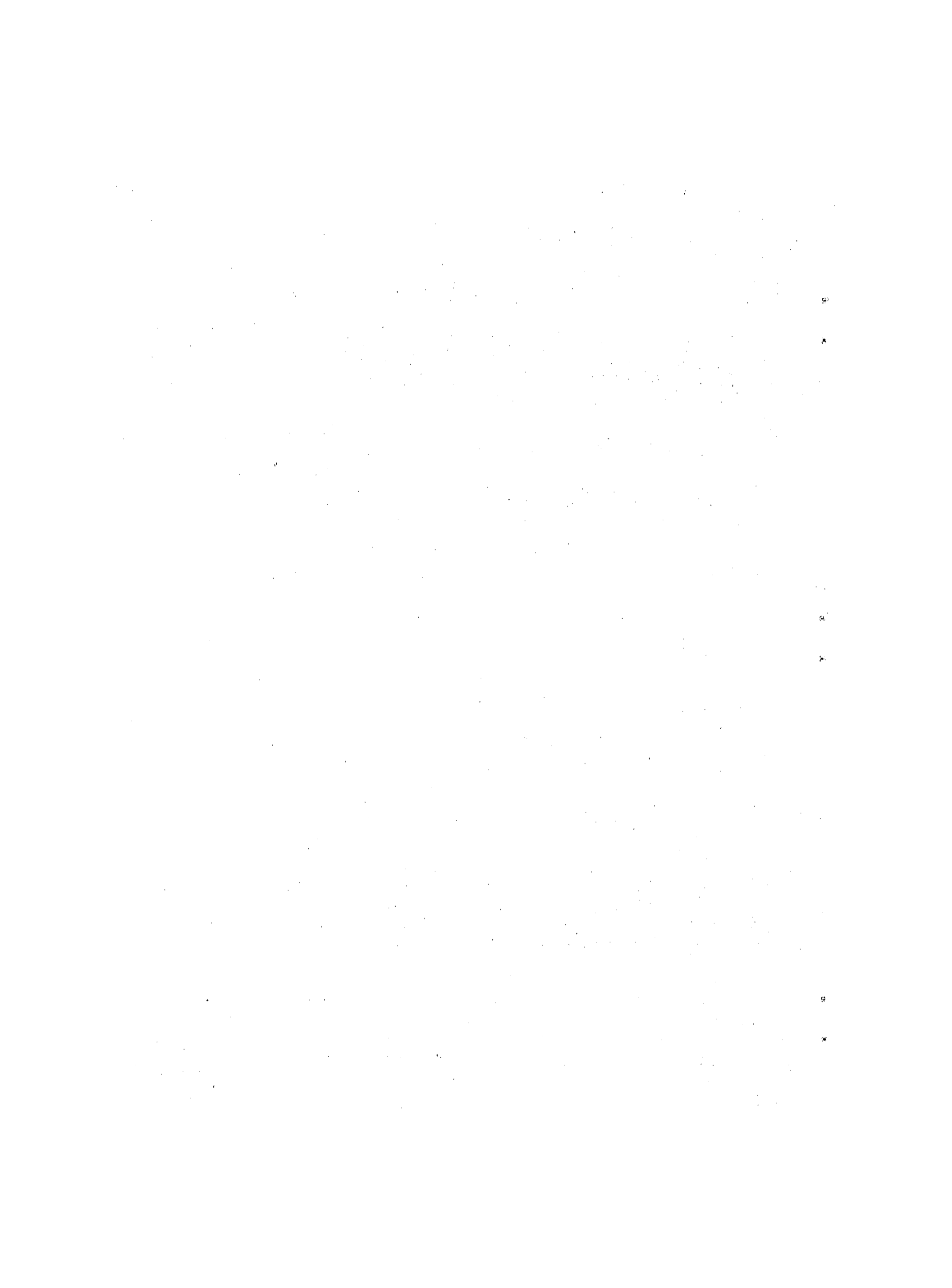
Cada una de dichas hipótesis tiene distintos supuestos, plantea diferentes condiciones y acarrea diversas consecuencias, según se considere su viabilidad en el corto, mediano o largo plazo.

En todas ellas ronda el dilema entre una enseñanza básica común y una enseñanza diferenciada, con sus implicaciones para la población, su cultura y los estilos de desarrollo posibles en sociedades segmentadas o integradas. Pero también la opción por una u otra alternativa tiene connotaciones axiológicas.

Para sostener válidamente que la educación debe ser igual para todos los ciudadanos y alcanzar a toda la población, deben encararse acciones efectivas dirigidas a modificar las actuales condiciones en que se presta el servicio a la población rural. Si, en cambio, se plantea la necesidad de una educación diferenciada, debe asumirse la posible existencia de un componente discriminatorio en la primera etapa, y se deben poner en práctica todas las medidas concretas tendientes a que la diferenciación educativa, en lugar de consolidar la marginación, proporcione las bases culturales y políticas necesarias para obtener, a mediano o largo plazo, una educación común.

Notas

1/ No se van a considerar las propuestas de desescolarización, ya que todo parece indicar que ellas no serían viables en la región y que es poco probable que sean formuladas desde el sistema educativo formal o por los sectores sociales que supuestamente se beneficiarían con ellas.



III. EL DOCENTE RURAL: SUS CARACTERISTICAS Y SU FORMACION

A. Definición del rol

Se ha hecho notar precedentemente que el sistema educativo, las situaciones educativas, los educadores y los educandos, son realidades más inclusivas que el sistema educativo formal, la escuela, los docentes y los alumnos, respectivamente. Se ha ubicado a la escuela en el medio rural dentro de los circuitos de satisfacción de las necesidades educativas y como un punto terminal de la estructura burocrático-administrativa del sistema educativo formal. Los docentes que ejercen en el medio rural ocupan esa posición terminal, 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 los agentes sociales. En el circuito de satisfacción de las necesidades educativas, el rol del docente es el de trabajador directo en los espacios en que se articulan, se ponen en contacto directo, la demanda y la oferta educativa.

Esto significa que el rol del docente abarca al menos tres sectores de rol: a) hacia la institución que lo designó; b) hacia el público y la materia prima en cuyo proceso directo de transformación trabaja; c) hacia la sociedad nacional en la que se inserta desde esa posición que ocupa. Esos sectores de rol de la posición de docente, no agotan todos los roles que pueden desempeñar sus ocupantes a partir de las posiciones que ocupen en otros sistemas sociales (familia, amigos, partidos políticos, organizaciones gremiales, etc.). La participación en esos otros sistemas sociales no dejará de incidir en las conductas que ejercen los docentes en el cumplimiento de sus actividades, así como en la definición que ellos mismos hacen de su rol.

El rol recibe su definición formal del sistema educativo en que está incluida la posición de docente y las variaciones en dicha definición no son ajenas a la dinámica del propio sistema educativo (las modificaciones introducidas al modelo básico en que se inspira, los avatares a que ha estado sometido como repartición estatal, su antigüedad y consolidación, las condiciones en que enfrenta la situación crítica planteada por el 'nuevo' público rural, la forma en que encara el dilema entre enseñanza común y diferenciada, etc.). En esta relación entre el sistema educativo y la definición formal del rol docente, hay dos aspectos en que conviene detenerse.

En primer término, 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 60 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. Por un lado, ello significó la desaparición de una de las fuentes en que se generaba el compromiso con su tarea que caracterizaba al magisterio rural. Por otro lado, 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 formal en las áreas rurales. Es necesario resaltar que las fallas se adjudican a las características de la formación que reciben los docentes y no a los docentes. En muchos casos dada la formación que han recibido, ellos hacen más de lo que cabría esperar.

En segundo término, 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 define, formalmente, la posición de docente. Así, por ejemplo, una concepción de la educación como la que predomina en los sistemas educativos de la región, según la cual ella consiste en transmitir conocimientos, con una visión pedagógica en la que el contexto social es prescindible y una didáctica que parte de una interacción profesores-alumnos en que éstos aparecen como una audiencia cautiva, define el rol docente de una manera totalmente distinta a la que se desprende de una didáctica basada en la interacción entre el alumno y su medio y de una pedagogía que pone el énfasis en el conocimiento del medio social. Este nexo entre la definición formal del rol docente y las orientaciones políticas y las concepciones oficiales de la educación, la pedagogía y la didáctica, debe ser retenido cuando se consideren las posibilidades de cambio en dicho rol y el papel del docente en el cambio del sistema educativo formal.

En el capítulo anterior (apartado II.B.9) se señaló que, a diferencia de la población urbana y de otros estratos sociales, la población rural se enfrenta con una sola posibilidad de satisfacer sus necesidades de educación formal. A las características del sistema educativo que se indicaron entonces cabe agregar ahora las propias de la definición formal del rol docente. Todo lleva a sugerir que la conjunción de esas características impone a la población rural la necesidad casi ineludible de relacionarse con un servicio que es el trasplante deteriorado del modelo urbano, culturalmente distante pero legitimado, en el que sólo puede participar en forma pasiva y subordinada.

El rol de docente no se agota en su definición formal, ya que comprende también la propia definición que cada uno de sus ocupantes hace de su rol y las expectativas que tiene respecto de él, así como las expectativas de los ocupantes de las contraposiciones con quienes entra en relación necesaria por su posición en el sistema educativo formal. En lo que respecta al público y a la materia prima, esas expectativas sólo pueden comprenderse en el contexto más general del estilo de desarrollo nacional y, en particular, del proceso de desarrollo rural que se ha registrado en la zona en que desempeña sus tareas y de las condiciones de vida (económica, política, cultural, étnica, etc.), de los habitantes de esa zona (Asian, 1977).

Es necesario tener presente dos distinciones cuya omisión dificulta el análisis de los problemas. En primer término, es necesario distinguir entre la definición del rol (la formal y la basada en las expectativas) y las

conductas efectivas que pueden poner en práctica sus distintos ocupantes. En las diferencias existentes entre definiciones y conductas se basan las evaluaciones que hacen los ocupantes de las distintas contraposiciones sobre el comportamiento de los docentes. En segundo término, es necesario distinguir la estabilidad de un rol de la permanencia de sus distintos ocupantes. Cuando se sostiene que el rol de docente es el más permanente del sistema educativo formal (Batallán y Tobín, 1980), debe tenerse presente que no hay una relación directa y necesaria entre la estabilidad de un rol y el grado de rotatividad de sus ocupantes.

Estas diferencias entre definición formal del rol y definición basada en las expectativas y conductas de los ocupantes; permanencia del rol y de quienes lo ocupan; condiciones esperadas y reales de trabajo, laborales y técnicas; deben tenerse en cuenta cuando se consideren las posibilidades de cambio en el rol y el papel que les cabe a los ocupantes de ese rol en el cambio del sistema educativo formal y en el cambio social o en el desarrollo rural. En las diferencias señaladas se encuentra una de las fuentes de la dinámica del rol.

Lo que se analiza en este capítulo es el rol de docente y no está en juego ningún tipo de juicio sobre las personas de los docentes. Respecto de éstos es frecuente una actitud maniquea, según la cual, o son responsables de todo lo malo que sucede con la educación formal, o son responsables de todo lo bueno que sucede con ella. El asunto es considerar cuáles son los condicionantes que tienen para realizar su tarea y la incidencia de dichos condicionantes sobre las prácticas pedagógicas específicas, así como los efectos educativos difusos y el impacto cultural sobre el medio.

La información disponible no permite profundizar suficientemente un aspecto tan importante como la motivación, la 'mística' o la ideología de los docentes rurales en el ejercicio de su rol. En distintos países de la región, se registraron movimientos, acciones, propuestas, relativas al magisterio rural, que han quedado como puntos de referencia pero cuya vigencia efectiva no ha sido posible analizar. La motivación, la ideología o la 'mística' del docente rural hacia su rol es un aspecto fundamental, teniendo en cuenta, por un lado la naturaleza de la materia prima, ya que el niño exige mucho afecto, y, por otro lado, las características del proceso de aprendizaje, que requiere una dedicación particular. Contar con buenas condiciones de trabajo, buenas escuelas, buena organización, buenas técnicas, son todas condiciones necesarias, pero no suficientes. En cambio, está demostrado que una fuerte motivación por parte de los docentes y de la audiencia, permite superar las dificultades técnicas y lograr los aprendizajes deseados. Dado que, en términos generales, el sistema educativo formal en las áreas rurales de la región no cuenta con buenas condiciones de trabajo, escuelas y organización, tal vez los resultados que se logran (aún insatisfactorios como son), puedan adjudicarse a la tarea que, a pesar de esas condiciones, realizan docentes dotados de la motivación, la ideología y la 'mística' necesarias.

B. Mercado de trabajo

Se ha señalado que el mercado de trabajo de los docentes está constituido mayoritariamente por el Estado, lo que implica un nivel de sueldos similar al del resto del personal del aparato estatal; que su ingreso al sistema educativo se produce en puestos marginales rurales o urbanos y en grados claves, como serían el primero y el quinto (Tedesco, 1981).

Los datos consignados en el capítulo anterior (Apartado C), en conjunto con las migraciones rural-urbanas, estarían indicando que se está prestando mayor atención a las áreas rurales (Cuadros 58, 59 y 60):

En cuanto a la dependencia en que se ocupan, se ha indicado que entre el 76% y el 96% dependía del Estado (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977). Dado el carácter preponderantemente estatal de la educación formal en las áreas rurales, esos porcentajes podrían ser más elevados en esas áreas. Así parecen sugerirlo algunas cifras según las cuales, en Venezuela, si bien el 85,9% de los docentes trabajan en dependencias estatales, en el área rural lo hacen el 98,3% (Cuadro 63).

En lo que respecta al lugar de ingreso, la hipótesis antes consignada de que éste se produciría en áreas marginales urbanas o rurales, aparece apoyada con alguna información según la cual podrían registrarse tendencias diferentes dentro de un mismo país (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). En éstas, el ingreso parece producirse inmediatamente después de graduado o al año siguiente (Vecino y otros, "Proceso...", 1979) y se ha hecho notar que en algunos casos, las designaciones tienden a producirse por riguroso orden de recomendaciones o influencias, o aceptando el docente ir a cualquier parte a la que se lo destine (Ferro, 1978; Ripa, 1980). 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 (Tedesco, 1981). 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.

C. Características de quienes ejercen el rol

Dado que los docentes rurales tienen las más variadas características personales y los más variados niveles profesionales, se ha sugerido que no hay un prototipo de ellos (Soler, 1980). Por otro lado, se señala que los rasgos generales de los docentes rurales son similares a aquéllos que poseen los docentes urbanos (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). A continuación se expondrán algunas características para las que se ha obtenido información.

En lo que respecta al sexo se ha establecido que, en la región, el 81,4% de los docentes son mujeres (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977), característica que parece darse también en las zonas rurales (Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Rivero, 1979).

En lo que hace a la edad, se ha señalado que en las áreas rurales de un país, hay un alto porcentaje de docentes con más de 35 años de edad y 15 de servicios (Rivero, 1979). Se ha indicado que los docentes jóvenes son más receptivos a los cambios y los más dispuestos a introducir innovaciones (Matos Mar, 1978). Pero esta asociación entre la edad y las 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 tradicional, los docentes más jóvenes tienden a utilizar distintos recursos pedagógicos con lo que terminan recurriendo a lo que ellos denominan 'método propio' (Vecino, 1980), que suele estar bastante próximo a lo que podría denominarse una pauta metodológica anómica (Tedesco, 1981). Si es cierto, como se desprendía del apartado anterior, 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. Por otro lado, el predominio de mujeres jóvenes entre los docentes de las áreas rurales y 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 que reconozcan sabiduría y autoridad a hombres ancianos.

En cuanto al estado civil de los docentes, no se ha encontrado ninguna información estadística.

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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979); Parra, 1978; Rivero, 1979). Se ha señalado que sus padres se ubican entre los pequeños y medianos propietarios urbanos y rurales, los empleados medios y bajos de la empresa pública y privada y en la franja tradicional del trabajador independiente; y que mientras más grande sea la localidad de origen, mayor tiende a ser el nivel educativo del padre (Parra, 1978). En estas asociaciones generales entre el origen de clase y la profesión docente pueden intervenir 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. Estos han sido detectados, pero parecen ser más bajos que los niveles de discriminación existentes en la sociedad global (Vecino y otros...", 1979). Por otro lado, 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 (Matos Mar, 1978; Rivero, 1979; Vecino y otros, "Proceso...", 1979). Esta situación no parece presentarse en sociedades de bilingüismo urbano casi generalizado (Rivarola, 1980). Se ha señalado que lo principal no parece ser el origen social del docente sino su capacidad para interpretar objetivamente el medio y saber cómo y en qué sentido introducir los cambios que sean necesarios (Soler, 1980).

Parece ser un hecho frecuente que los docentes rurales tengan aspiraciones que no terminan en el ejercicio de su profesión en dicho ámbito. Muchos manifiestan su deseo de dejar de trabajar en el nivel primario y pasar a ser docentes en el nivel medio o superior; de ser trasladados a ciudades importantes o a las capitales de continuar estudiando otra profesión (Parra, 1978; Matos Mar, 1978; Ripa, 1980; Vecino y otros, "Proceso...", 1979). De esta información no puede desprenderse mecánicamente ninguna conclusión sobre un desempeño profesional deficiente, pero sí indica un bajo nivel de identificación con el medio, lo que habrá de reflejarse en las relaciones con los alumnos y sus padres.

El análisis de las aspiraciones antes consignadas, así como el de las actitudes de los docentes hacia su profesión, es inseparable de la consideración de una serie de aspectos que están en la base de su conformación, y entre los que pueden citarse: a) el bajo nivel de remuneraciones, que promueve un deseo lógico de abandono del desempeño 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 términos de 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.

Por otra parte, la actitud de un gran número de docentes ante los cambios educativos aparece explicada, en términos institucionales, por razones tales como: el rechazo frente al hecho de tener que hacerse cargo de más tareas y responsabilidades; el escepticismo debido al fracaso reiterado de anteriores intentos de renovación; los temores fundados en la supuesta inestabilidad laboral que podría generar la innovación; las inhibiciones que provocaría el control rígido ejercido por la dirección y la supervisión (UNESCO, OREALC, "Seminario-Taller", 1979).

La conjunción de dificultades provenientes del medio, de situaciones institucionales y de componentes de personalidad que están en la base de las actitudes antes señaladas, redundan en distintos comportamientos de los docentes: algunos, se refugian en el aula; otros, adhieren a una posición de defensa del sistema tradicional y la escuela común; otros se lanzan a la realidad, hacen de todo, se vuelven imprescindibles. A estos últimos, los supervisores pueden juzgarlos peligrosos porque colocan al servicio en una posición comprometida y, como no encuentran los medios para darles una orientación correcta o ayudarlos, tratan de aislarlos u olvidarlos. A los que trabajan junto a las comunidades campesinas, en condiciones en que se desalienta la participación social, se los acusa de cumplir una consigna de agitación de masas (Soler, 1963).

La característica donde se han centrado las observaciones y se han focalizado las críticas, es la formación que tienen los docentes rurales para el desempeño de su cargo. Se ha señalado que dicha formación se proporciona según un curriculum homogéneo, como si la realidad en que se van a desempeñar también lo fuera; que el aprendizaje que realizaron 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 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 señala 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, también se ha señalado 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. Asimismo, 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 (Asian, 1977; Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Ferro, 1978; Parra, 1978; Ripa, 1980; UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977; Vecino, 1980; Núñez, 1978).

Dados los rasgos de formación que se han expuesto someramente, es casi inevitable que el docente rural tienda a ritualizar ciertos elementos de la relación pedagógica y a desvincularlos de su relación con el aprendizaje efectivo. No se trata de que el docente se adjudique el papel de transmisor activo de información y se defina como depositario de un saber superior al del alumno, con la obligación de protegerlo para que no cometa errores, con derecho a juzgarlo y a definir los límites de la intercomunicación y adjudique al alumno un papel pasivo. Con esto, el docente no haría nada nuevo, ya que la relación asimétrica antes descrita es casi generalizada en educación y no una característica particular de las zonas rurales de la región. Se trata de que ante la formación recibida y la situación pedagógica que enfrenta, el docente no impone disciplina porque con ello va a lograr un aprendizaje más

efectivo, sino por la disciplina misma; no es autoritario para orientar más decididamente el proceso pedagógico, sino por la autoridad misma, como medio para defenderse de sus propias dudas. Las normas provenientes del sistema educativo se orientan hacia una enseñanza común y no adaptada, diferenciada; su formación no incluyó el aprendizaje de metodologías y técnicas para adaptar a los diferentes medios los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas; la materia prima con la que debe trabajar tiene una distancia cultural enorme con los currícula de vigencia nacional.

Entretanto, 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 y con mayores salarios) y se ha producido el éxodo hacia las zonas urbanas de los docentes titulados y capacitados (Proyecto "Red...", 1977). Asimismo, se ha constatado que los docentes titulados prefieren asumir un rol académico y no realizar actividades de desarrollo de la comunidad (Amaro, 1980).

La situación de 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%. En todo caso, dentro de una tendencia general al aumento de los docentes titulados, también se registra un aumento de ellos en las zonas rurales (Cuadro 70). Esta información aparece confirmada por las estadísticas de algunos países de la región. En Paraguay, entre 1970 y 1974, dentro de un aumento del número total de docentes, los no titulados han disminuído en números absolutos y relativos. En las áreas rurales ha aumentado el porcentaje de docentes titulados y ha disminuído el de no titulados, pero éstos se siguen concentrando en dichas áreas (Cuadro 71). La serie histórica de que se dispone para Colombia entre 1950 y 1967, muestra un sostenido aumento de la presencia de maestros titulados. Sin embargo, es notorio un comportamiento diferencial según dependencia, ya que en la última fecha mientras el porcentaje de docentes titulados que trabajan en escuelas privadas urbanas casi no difiere del de aquéllos que lo hacen en establecimientos privados rurales, en las escuelas públicas las diferencias son notorias, dado que el porcentaje de docentes titulados que trabajan en escuelas urbanas casi duplica el de docentes titulados que lo hacen en escuelas situadas en el medio rural, que es del 39,1% (Cuadro 72). Esta situación parece haber experimentado una mejoría, ya que se informa que, en 1973, en las 20.700 escuelas rurales públicas estaban trabajando un 47,3% de docentes con formación universitaria o título de maestro; un 46,6% de docentes que tenían una formación inferior a la antes detallada pero superior a la escuela primaria y sólo un 6,1% de docentes con formación de nivel primario (Peña, 1978). La situación era muy disímil, en el año 1972, en las áreas rurales de Brasil, ya que sólo el 32,3% de los docentes tenía formación pedagógica; el 14,6% tenía nivel medio y el 52,8% tenía nivel primario (Cuadro 73). Son destacables las acciones tendientes a profesionalizar a los maestros sin título docente que están ejerciendo en el nivel primario (Montalvo, 1978). El problema que queda pendiente consiste en determinar si, dadas las características antes señaladas de la formación que reciben los docentes titulados y que no parecen haber variado sustancialmente, esa formación debe ser alentada o propiciar algún otro estilo de formación pedagógica más corta y con capacitación en servicio.

Ante la diversidad de características analizadas, se han propuesto diversas tipologías de docentes que, como todo procedimiento de agrupar a una población en tipos, responden a objetivos distintos 1/. Por cierto, no hay cifras que indiquen la distribución de los docentes en los distintos tipos pero, en todo caso, la misma necesidad de constituir tipologías según diversos objetivos, pone en guardia respecto a cualquier generalización apresurada que pretenda imputar a todos los docentes orientaciones unívocas de acción.

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

En síntesis, y sin pretender establecer nada que se parezca a un prototipo, 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 de cursar 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; diferentes tipos de personalidad básica, de compromiso con su tarea, de actitudes hacia reformas educativas profundas; empleados del Estado.

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

D. Condiciones en que se ejerce el rol

El análisis de las condiciones en que se ejerce el rol se realizará en dos etapas, considerándose en primer término las condiciones laborales generales y, en segundo término, las condiciones que inciden en el desempeño técnico.

En lo que respecta a las condiciones laborales generales, son conocidos los reclamos acerca de la insuficiencia del sueldo (Ferro, 1978; Rivero, 1979). Se ha señalado que la situación económica y social del personal docente influye para que la educación no cuente con personal altamente calificado. (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977). En todo caso, parece poco probable que los sueldos de los maestros que ejercen en las zonas rurales puedan aumentar de tal manera que lleguen a constituirse en un atractivo suficiente como para que esos cargos sean pretendidos por docentes con altas calificaciones, excepto en el caso de aquellos países cuyas finanzas estatales sean florecientes y se otorgue prioridad política a la educación en el medio rural.

En cuanto a los incentivos económicos, parecen poco frecuentes las compensaciones salariales para los maestros rurales, en atención a las zonas en que se desempeñan (Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Soler, 1980). En lo que respecta a incentivos no económicos, hay casos en que los años de trabajo se ponderan con coeficientes especiales a los efectos jubilatorios (Soler, 1980).

Las pautas de residencia son variables y debe notarse que en la región, en general, la dotación de casa para el maestro rural es muy deficiente. A veces, el maestro rural llega a vivir en las mismas localidades donde ejerce, sea alojando en el mismo local escolar, sea contratando alguna habitación en el poblado. Esto significa apartarse del núcleo familiar y de sus amigos y estar lejos de las comodidades de la vida urbana a las que estaba acostumbrado, así como tener que habituarse, a veces, a las duras condiciones de la zona y pasar una difícil época de aculturación respecto de las formas de hablar, relacionarse, trabajar, recrearse, que tienen los residentes del lugar (Núñez, 1978; Ripa, 1980; Ferro, 1978). Otras veces, el maestro no vive en su lugar de trabajo y viaja diariamente hacia éste desde el centro urbano en que reside. Se ha sugerido que esta distancia física estaría reflejando la distancia simbólica existente entre el docente rural y los habitantes de la zona en que ejerce sus tareas (Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Vecino, 1980; Matos Mar, 1978). Son notorias, en esta situación, 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 realizar tareas extraescolares. Las condiciones descritas hasta aquí serían suficientes para comprender el hecho de que los maestros que ejercen en el medio rural tiendan a no permanecer mucho tiempo en la misma escuela (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

Los beneficios sociales de que goza el magisterio son producto en parte, de su carácter de funcionarios estatales y, por otro lado, de sus propias reivindicaciones gremiales. Pero para el maestro que ejerce en las zonas rurales, la participación sindical no resulta fácil, ni siempre está dispuesto a ella (Ferro, 1978). Dado el hecho de que son funcionarios estatales, las acciones reivindicativas del magisterio siempre tienen, de una u otra manera, un carácter político. La participación de los maestros rurales en las acciones reivindicativas de su gremio tiene rasgos propios: su adhesión tiene visibilidad directa en el medio local restringido en que se desempeña, pero escaso impacto en el ámbito nacional; los habitantes con quienes está en contacto, juzgan al maestro directamente responsable de lo que entienden como desatención a sus hijos, menos comprensible aún cuando comparan sus propios ingresos con los que suponen que tiene el maestro. Este hecho, sumado a la escasa participación que pueden tener en el gremio, suele redundar en una baja motivación de los docentes rurales en este sentido.

Por otra parte, y aunque el fenómeno varía para las distintas zonas rurales, aún en ellas parece haberse constatado una disminución del prestigio del docente. Se sostiene que al sentirse desplazado de su liderazgo tradicional, el docente no ve estímulos ni tiene el entrenamiento adecuado para buscar nuevas formas de colaboración con la comunidad que redunden en un dinámico y eficaz proceso pedagógico participativo (Rivero, 1979; Vecino, 1980).

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 resultarán 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 obtienen, a modo de profecía auto-cumplida.

Se ha hecho notar que la carga docente es un indicador que puede apuntar en distintas direcciones: una baja relación de alumnos por docente puede señalar una mejor atención de los educandos, una sub-utilización de los recursos humanos del sistema o una baja productividad de éste. Por otro lado, la carga docente no puede interpretarse al margen del hecho de que se produzca en escuelas graduadas, concentradas o unitarias, o prescindiendo de las frecuentes inasistencias de los alumnos. Todo hace que dicha carga sea más pesada en las áreas rurales. Entre trece países de la región, sólo en cuatro (Colombia, Honduras, Panamá y Venezuela) se observó que la carga docente en zonas rurales es igual o inferior a aquélla existente en las zonas urbanas. En los nueve países restantes, la carga docente es mayor en las zonas rurales (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977).

En el Paraguay, en el período 1965-1974, la carga docente ha registrado un leve aumento en el área urbana y en la rural, y en estas áreas es levemente superior a la de las áreas urbanas (31,5 contra 29,3 alumnos por docente) (Cuadro 74). En Honduras, entre 1974-1978, al comienzo del período la carga docente en zonas rurales era superior en un 10% a la de las zonas urbanas, mientras que en el último año la diferencia alcanzaba a un 20% y el aumento de la diferencia resultó de un mantenimiento de la carga docente en las zonas rurales y un descenso de ella en las zonas urbanas (37,5 contra 31,4) (Cuadro 75). En el capítulo precedente se hizo mención a otras situaciones. En Haití, entre 1960 y 1971 la carga docente se mantuvo en las zonas rurales y en las urbanas en las que alcanzaba a 59 y 34 alumnos por docente, respectivamente (Cuadro 61). La relación entre zonas urbanas y rurales varía si se tiene en cuenta si la escuela es unitaria, graduada o concentrada. Los datos obtenidos para Venezuela (1978-1979) indican que en las escuelas graduadas, la carga docente urbana es mayor que la rural (27,2 contra 25). En las escuelas concentradas, la carga docente rural (27,8) es un 25% mayor que la carga docente urbana (20,9). Por su parte, en las escuelas unitarias la carga docente rural (26,3) casi duplica a la carga docente urbana (14,9). A ello debe agregarse que el 76,2% de los docentes rurales ejerce en escuelas unitarias o concentradas (Cuadro 63).

Alguna información parece apoyar desde el ángulo de la carga docente la hipótesis antes expuesta de que la forma en que se produce el reclutamiento e ingreso de los docentes al sistema escolar sugeriría una asignación de recursos según la cual se estaría prescindiendo del producto. En efecto, en

una misma comunidad (Qinua, en Perú), la carga docente más alta se produce en los tres primeros grados de primaria y, en particular, en el primer grado, hasta el punto que la carga docente promedio para los tres primeros grados (45,4) es superior a la de los tres últimos grados (36,7) en más de un 20% (Cuadro 76).

Las diferencias en la carga docente también son elevadas cuando se consideran escuelas próximas, como lo son las de los distintos sectores de una misma comunidad ya que dicha carga, que en promedio alcanza a 45 alumnos por docente, oscila entre 37 y 54 alumnos por docente. Incidentalmente, cabe notar que en todas las escuelas predominan los alumnos del sexo masculino y que, si bien el promedio de mujeres que asiste a las escuelas de la comunidad es del 30%, dicho porcentaje oscila entre el 11,3% y el 47,7% entre los sectores de esa comunidad (Lauramarca, Perú) (Cuadro 77).

Estas variaciones en la carga docente también parecen producirse entre las divisiones administrativas de los países, poniendo de relieve las diferencias en más o en menos respecto de las normas establecidas y las distintas condiciones en que trabajan los docentes rurales (para Guatemala, ver Cuadro 68).

De las 20.700 escuelas en el área rural de Colombia, en 1973, el 80% era de maestro único (Peña, 1978). En cambio, en Venezuela, en 1978, de las 19.372 escuelas en el área rural, el 23,8% eran unitarias, el 52,4% concentradas y el 23,8% graduadas (Cuadro 63). Esto sugeriría, a la vez, la gran diversidad que parece haber entre países en este sentido y la situación generalizada de plurigrado. Como antes se señalara, los docentes rurales suelen carecer de formación teórica y práctica que les permita enfrentar eficientemente esa situación y recurren a las más diversas soluciones. La falta de formación de los maestros para atender simultáneamente a varios grados se constata en la práctica educativa: cuando un maestro tiene que dar clase a varios cursos suele avanzar materia con alguno de ellos y darle tareas a los otros cursos pero a veces se registran soluciones más drásticas, según las cuales se enseña sólo el programa correspondiente al segundo curso; los niños del primer año, en general, no entienden nada; el segundo año que se le repite aprenden algo; el tercero 'afianzarán' sus conocimientos (Baldivieso, 1979).

En repetidas ocasiones se ha puesto de relieve que los programas están pensados para realidades urbanas. El maestro rural los percibe como un reloj contra el que tiene que correr (Ferro, 1978). Este parece ser un aspecto central, ya que las horas de clase estimadas en los programas para las distintas actividades difieren sustancialmente de las horas de clase reales de que dispone el maestro rural. Por un lado, está la condición antes mencionada del plurigrado. Por otro lado, están las inasistencias de los alumnos que inciden no sólo en la posibilidad de aprendizaje de cada uno de ellos, sino también 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. Todo esto redundando en que la exposición de los alumnos de las escuelas rurales a situaciones efectivas de aprendizaje pueda estimarse en alrededor de un cuarto de la establecida en los programas oficiales. En los

casos en que la población es indígena monolingüe se agrega, además, la dificultad lingüística. Sobre esto se volverá al considerar el proceso pedagógico.

Ante la situación que enfrenta el docente rural al desempeñar su rol, dadas sus propias características personales y las condiciones laborales y técnicas en que trabaja, una supervisión adecuada es, a la vez, un apoyo y un aliciente. Sin embargo, no parece ser ese el caso más frecuente y pocos países de la región han puesto en práctica medidas conducentes a contar con un cuerpo de supervisores capacitados para desempeñar eficazmente esas funciones. Se ha constatado que los supervisores tienden a ser más un control que una ayuda (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). Asimismo, se ha hecho notar que su llegada a la escuela en el medio rural no aporta al docente ni consejos ni directivas eficaces. Las visitas son muy breves y se limitan a pedir registro de inscripción y de asistencia, los cuadernos, los planes de clases, los cuadernos de los niños, un ligero examen de los conocimientos que tienen los alumnos, lectura, cálculos. Estas visitas suelen tener lugar una vez por año y funcionan más como control administrativo que como guía técnica. Se ha sugerido que en algunos casos, supervisores que fueron en su tiempo maestros rurales, adoptan esa conducta no por ignorancia, rutina o ritualismo burocrático, sino porque conocen muy bien los problemas y saben que son de difícil solución (Ripa, 1980).

Como consecuencia de lo expuesto hasta aquí respecto de las condiciones laborales y técnicas en que se desenvuelven los docentes que ejercen en las áreas rurales y de algunos aspectos considerados en el capítulo precedente, puede sostenerse que dichas condiciones, tendencialmente, serían las siguientes: sueldos bajos en relación con las expectativas personales y altos en relación con los ingresos predominantes en el medio en que se desempeñan; escasos incentivos económicos; pautas de residencia que ponen al docente rural en contacto con un medio y con una cultura que son ajenos a su socialización y su origen de clase; alta rotatividad en los puestos de trabajo; dificultades para la participación gremial; prestigio decreciente de la profesión; carga docente relativamente alta, en situaciones de plurigrado; objetivos y programas escolares no adecuados al medio; recursos didácticos mínimos; locales escolares deteriorados; supervisión de baja utilidad técnica.

E. Los comportamientos reales

Las características personales de los docentes rurales y las condiciones laborales y técnicas en que ejercen su rol, no pueden sino manifestarse en sus conductas e imágenes. Sin embargo, estas conductas e imágenes no pueden deducirse directamente de aquellas características y condiciones. Además, esto pone de relieve la complejidad del rol, la que debe ser tenida en cuenta especialmente en el momento en que se hacen propuestas para cambiarlo. Un cambio en alguna de las características personales como, por ejemplo, la formación que posee el docente sería, sin duda, un aporte significativo en el cambio de la definición del rol, en particular, si dicho cambio no se reduce sólo a los aspectos cognoscitivos. Sin embargo, su impacto estará limitado por

las otras características personales, las condiciones laborales y técnicas y los comportamientos reales, si estas otras dimensiones del rol no son modificadas en alguna forma.

La información disponible sobre las conductas efectivas de los docentes que ejercen en áreas rurales, es fragmentaria y parcial y lo que se expondrá a continuación, más que pretender validez general, tiene un carácter ilustrativo tendiente a señalar las áreas en que sería necesario profundizar las investigaciones. Por otro lado, la exposición se centrará aquí en lo que concierne a los docentes, postergándose la consideración de lo que sucede en la relación pedagógica para el capítulo correspondiente.

En términos generales, se ha señalado que en un país de la región, las características del maestro rural serían las siguientes: conduce un aprendizaje abstracto, verbal y repetitivo; en sus actividades no aparecen las funciones de promoción social, ya que limita su trabajo a la sala de clase sin establecer conexiones con la comunidad; no existen condiciones que le permitan rendir toda su capacidad en el lugar en que se ubica la escuela: los administradores centran su atención en los controles estadísticos de matrícula y asistencia, más que en la eficiencia del trabajo del maestro rural (OEA, 1978).

Se ha constatado que las técnicas y métodos que aplican los maestros rurales consisten en consignar, repetir, memorizar (Ferro, 1978) y que en la sala de clase existe una ausencia de interacción con la realidad, el predominio de relaciones verticales entre maestros y alumnos con escasa participación de éstos, una definición del docente como transmisor de información sobre contenidos ya elaborados que se integran a un curso cuya programación se ha establecido previamente (Batallán y Tobín, 1980).

Las sanciones (estímulos y castigos) son un elemento central en toda la relación pedagógica y vinculan de alguna manera a los maestros, los alumnos y los padres de éstos. Los castigos (que pueden variar desde la amonestación gestual hasta la agresión física), los premios (también de distinta naturaleza) y las razones por las que se imponen los primeros y se distribuyen los segundos tienen que ver no sólo con el comportamiento escolar, sino que son la forma en que se genera una serie de disciplinas sociales básicas (obedecer, no pelear, ser puntual, no interrumpir a los mayores, etc.) cuya congruencia con la cultura local y nacional y su utilidad para movilizarse en dichos ámbitos no ha sido estudiada. En todo caso, el hecho de que los padres entreguen al maestro la capacidad de sancionar, implica otorgarle a su acción una legitimidad cuyas consecuencias no han sido estudiadas a fondo, así como tampoco lo han sido las conductas reales de los docentes en este sentido (Ferro, 1978).

Cabe observar que, dados los rendimientos escolares en las zonas rurales, las sanciones no parecen tener demasiada influencia en ellos. Con respecto a las posibles incongruencias entre las disciplinas sociales básicas y la cultura local, podría encontrarse aquí una de las fuentes de aprendizaje de la existencia de normas distintas para diferentes situaciones, ya señalada en el capítulo I.

En lo que respecta a las evaluaciones escolares, se ha hecho notar que a menudo, el maestro evalúa el aprendizaje del niño tomando primordialmente en cuenta el impacto de dichas evaluaciones en sus relaciones con los padres, con la comunidad y, como reflejo, con el supervisor lo que, a su vez incidirá en las posibilidades de conseguir una designación en una escuela mejor ubicada (Baldivieso, 1979).

Cuando los docentes están fuera del aula de clase tienden a relacionarse entre ellos y no con los alumnos. Se ha constatado que los docentes hispano parlantes de una escuela de una comunidad indígena monolingüe, usaban casi exclusivamente el castellano en sus conversaciones, aunque éstas fueran en presencia de los alumnos y de los padres de éstos (Matos Mar, 1978).

En lo que respecta a la cantidad y tipo de las actividades extraescolares de los docentes rurales, se ha establecido que ellas están determinadas, en gran medida, por la población usuaria de la escuela (Vecino, 1980). Esto podría explicar en parte las diferencias que se registran en la participación de los maestros en dichas actividades (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

En cuanto a las imágenes que los docentes tienen de sí mismos, algunas informaciones proveen indicaciones valiosas. Según algunos, para los docentes, ellos y la escuela sólo aparecen dando, sacrificándose (Batallán y Tobín, 1980). Esto se enmarcaría dentro de la que se ha denominado 'ideología del esfuerzo' (Tedesco, 1981), según la cual los maestros se sacrifican para que los niños aprendan, los padres se sacrifican para que los niños asistan a la escuela y los niños deben responder a esos sacrificios. Es claro que en función de esa constelación, el fracaso escolar sólo puede ser vivido por el niño como resultado de su propia acción o incapacidad. La selección social procesada por la escuela encontraría en esta ideología una de las fuentes de su legitimidad.

Otra de las imágenes que los docentes presentan de sí mismos tiene relación con la forma en que conciben lo que es un 'buen' maestro. Este ha sido definido como aquél que sabe dar explicaciones que entiendan sus alumnos, tiene facilidad de expresión y buen método (Ferro, 1978). En una definición de este tipo, son claras las connotaciones referentes a: la valoración de técnicas tradicionales que implican toda una visión de la profesión docente; una concepción bancaria del conocimiento y de los alumnos como receptores pasivos; una explicitación de las cualidades personales y de las herramientas metodológicas adecuadas a esa concepción de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En otra imagen, asoma una idea angustiosa de la potencialidad simbólica de su tarea y su significado en el medio rural ya que, cuando lee una alumna, se plantea la duda acerca de dejarla leer, hacerla comprender y conocer la existencia de una posibilidad de vida mejor a la cual podría aspirar aunque fuera india o de impedirle que leyera, que comprendiera, que conociera para que, ignorando las cosas, no sintiera el dolor de su situación (Ripa, 1980).

También entregan un valioso material las imágenes que los maestros rurales tienen de los alumnos y, nuevamente, una buena aproximación consiste en establecer qué es lo que entienden por un 'buen' alumno. Este sería aquél que

cumple con sus tareas, permanece atento en clase, es disciplinado, es aplicado, colabora con el grupo, tiene sus cuádrnos al día, se interesa por las actividades escolares y no anda buscando pelea con sus compañeros (Ferro, 1978). Quien formula esta imagen reconoce que la mayoría de los alumnos son cambiantes y que a veces se atienen a algunas de esas características y a veces no lo hacen. Por otra parte, se sostiene que el 'mejor' alumno es aquél que tiene madurez, inteligencia, creatividad, iniciativa, es decir, cualidades participativas, activas. Pero se ha constatado que los maestros que verbalizan esa imagen, de hecho premian a los que tienen conductas y actitudes pasivas, orientadas a la compostura, la prolijidad, las buenas maneras y costumbres (Vecino, 1980). Estas contradicciones entre los planteamientos discursivos de los profesores y las actividades que realizan efectivamente tienen implicaciones sustantivas y metodológicas. En el primer sentido es claro que, en los hechos, la imagen real que se tiene del alumno es la que corresponde a la del docente tradicional, cuyas connotaciones ya han sido señaladas. Desde el punto de vista metodológico, indican que las investigaciones que se emprendan en este sentido deben registrar no sólo las respuestas verbales, sino también los comportamientos efectivos y detectar las congruencias y contradicciones entre ellos. Se ha señalado que, en lo que respecta a la disciplina y al poder, las familias rurales y la escuela tienden a coincidir (Vecino, 1980). Si esto fuera cierto, las familias estarían legitimando la organización vertical y la orientación directiva de la autoridad que existen en la escuela tradicional y esto lleva a reflexionar sobre cuál sería la actitud de los padres ante una escuela activa y participacionista y los posibles conflictos en una socialización que en la escuela transmite y genera actitudes de este tipo y que en las otras acciones educativas difusas transmite y genera actitudes opuestas.

También es posible sondear las imágenes que tienen los docentes rurales de su público. En alguna oportunidad se ha constatado que los maestros perciben que los pobladores de zonas marginadas y pobres se sienten marginados, son resentidos sociales y relegados de antemano, les falta nivel intelectual, se resisten a las innovaciones y cambios educativos y, además, presentan todas esas características como si fueran innatas y no adquiridas en la vida social (Batallán y Tobin, 1980). En esta representación están claramente presentes varias dimensiones: una, referida al vector inferioridad-superioridad, en la que el maestro se ubica en este extremo y a la población rural en el primero; otra, referida a la comunicación cuyas dificultades se imputan a la población; otra, referida al propio ejercicio profesional que se presenta como entorpecido e inhibido en sus acciones innovadoras por las características de los destinatarios; otra, por fin, que actúa como justificación genérica de las anteriores, que consiste en el carácter innato y, por lo tanto, imposible de modificar, que tendrían los rasgos antes consignados.

Por otro lado, las actitudes de los padres son percibidas como si estuvieran encima de los maestros, observándolos todo el día, dándose cuenta de todo lo que pasa, prestando atención a su presentación personal, sus entradas y salidas, la forma en que tratan a los niños (Ferro, 1978). Esta percepción, proveniente de un docente que reside en la misma escuela rural en que trabaja, puede reflejar una hipersensibilidad de ese docente hacia los controles externos, pero también refleja la molestia que siente cuando los padres asumen, respecto de los maestros, una posición similar a la que le asigna a éstos la pedagogía tradicional.

También los padres tienen sus percepciones respecto de los maestros y se han registrado quejas según las cuales ha disminuído la calidad de los docentes. En ocasiones, no se han limitado a quejarse y han influído en su designación y remoción (Matos Mar, 1978). Esta constatación es interesante porque pone de relieve un juego de mutuas inculpaciones que puede estar presente: los padres hacen responsables a los maestros; éstos hacen responsables a los padres, a las condiciones de trabajo y al sistema educativo; los funcionarios de este sistema hacen responsables a los maestros. Esta traslación de responsabilidades dificulta la aproximación más real a los problemas desde un doble punto de vista: las posibilidades de que los ocupantes de las distintas posiciones evalúen su aporte al mantenimiento de la situación; las posibilidades de analizar sin una fuerte carga emocional los componentes efectivos de la realidad.

Como se indicara precedentemente, en algunos casos los docentes perciben al sistema educativo como obstáculo a la innovación impulsada por ellos. Sin embargo, adjudican a los funcionarios superiores un papel matizado según el cual algunos favorecen el cambio y otros se oponen (Batallán y Tobin, 1980). Lo que está por detrás de esa percepción es una consideración del sistema educativo como una máquina con movimiento propio y no como una organización cuyas orientaciones y acciones son producto de interacciones de agentes sociales. El tipo de contacto que los maestros rurales tienen con el sistema educativo podría explicar, en gran parte, esa percepción.

Se ha hecho notar que los docentes (sean urbanos o rurales, trabajen en nivel básico o medio) tienden a tener representaciones rígidas y estereotipadas de la cultura, según el modelo académico, asociadas con desvalorización de la cultura vivida, lo que se manifiesta en la organización de situaciones de enseñanza-aprendizaje correspondientes (Sirvent, 1978).

En una investigación acerca del grado de conformidad de los docentes urbanos con su rol y sus condiciones de trabajo, se encontró que el 30% estaba disconforme con su rol y sus condiciones de trabajo y que el 70% estaba disconforme con éstas, pero no con el rol, de lo que se concluía que predomina una disconformidad focalizada en algunos aspectos de sus condiciones de empleo, sin integrarla en una crítica global al rol que desempeñan (Vera, 1978). Se carece de una investigación similar tendiente a establecer el grado de conformidad de los maestros rurales. Es probable que en ella se encontrara la misma unanimidad en lo que se refiere a la disconformidad con las condiciones de trabajo. De acuerdo a lo expuesto hasta aquí es probable, también, que la disconformidad con el rol, en caso de producirse, sea más bien de carácter parcial y focalizada sólo en algunos de sus aspectos.

Con el grado de dispersión que tiene la información analizada, sería apresurado sacar otra conclusión que la necesidad urgente de profundizar el conocimiento existente en este campo. Sin embargo, sin ninguna pretensión de llegar a una generalización válida, parece plausible sostener que los comportamientos efectivos en el desempeño del rol se manifiestan en conductas externas y en percepciones o representaciones. La información revisada respecto de unas y otras parece sugerir que, de hecho, el comportamiento predominante sigue las líneas generales de una definición tradicional del rol docente: las técnicas y métodos que aplican; el manejo de las sanciones; la escasa conexión

con la comunidad y la desvalorización de su cultura; sus percepciones de lo que es un buen maestro y un buen alumno.

Sin embargo, las contradicciones entre las verbalizaciones acerca de su quehacer y lo que realmente se hace y el disconformismo total o parcial con sus condiciones de trabajo y con su rol, pueden ser el punto de partida para la búsqueda de acciones innovadoras.

F. Otros educadores en el medio rural

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.

En primer término, hay que agregar a los promotores, monitores o animadores, especialmente aquellos bilingües que, con diversa formación, características y finalidades se han incorporado al mundo educativo formal, en particular en Guatemala, Ecuador, México, Perú. 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 el sistema escolar 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 encontrarse en un pie de relativa igualdad con los ocupantes de las 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 es 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 nada 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. En todo caso, los datos apuntan a que las cohortes con promotores bilingües tienen un rendimiento escolar más alto. Las diferencias en las tasas de deserción, reprobación y promoción no son muy grandes entre cursos que no han tenido promotor bilingüe y aquéllos que los han tenido pero, en general los rendimientos escolares son mejores en aquellos cursos que contaron con promotores (Amaro, 1980). Asimismo, éstos tienden a participar en las acciones comunitarias más que los maestros, aún en el caso en que éstos son bilingües (para el ejemplo de Guatemala, ver Cuadro 78).

En general, el promotor bilingüe es más aceptado que el monolingüe y su rol en la promoción de la comunidad tenderá a ser más importante cuanto más alto sea el grado de desarrollo de ésta. Se ha constatado que si es mujer tenderá a dedicar gran parte de su tiempo a trabajar con las amas de casa, cuya influencia en la comunidad es menor (Amaro, 1980). Los grupos a cargo de los monitores suelen reproducir las características de éste (Movimiento, 1978; Amaro, 1980; Cornejo, 1978).

Se ha hecho notar que existe una progresiva diversidad de fórmulas educativas y de tipos de educadores que actúan en el campo (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. Dentro de una política nacional de educación para las zonas rurales, es claro que no se puede 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 gente 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 (Soler, 1980).

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 y 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, pero 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.

G. La capacitación de los docentes

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 (Ferro, 1978).

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 su propia práctica (Batallán y Tobín, 1980). Lo más frecuente es la realización de cursos de corta duración y sobre aspectos específicos de la formación académica ya recibida. De tal manera, por lo general, se busca desarrollar sólo algunos 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 definitiva se estaría también actuando sobre el comportamiento de los alumnos. Otras veces, se pretende que con el curso de perfeccionamiento se logrará algo así como una conversión individual, un cambio de la actitud global del docente ante su rol. En estos casos suele suceder que se olvida que un cambio de actitudes no es una cosa sencilla o no se prevén entre las actividades a desarrollar para el perfeccionamiento, algunas que se dirijan más o menos directamente a incidir sobre las actitudes.

Una evaluación sobre actividades de reentrenamiento constató que el número de docentes que debía ser incluido era muy grande, lo que aumenta las dificultades a enfrentar. En esas actividades se detectaron dos errores: uno, consistente en que se generó en los reentrenados una minusvaloración de su formación anterior; el otro, que se presentó la adhesión a la nueva política educativa como un apoyo al gobierno que la propiciaba, con lo que se levantaron resistencias políticas no sólo provenientes de los docentes que se reentrenaban. Entre los aspectos positivos, se señala que el reentrenamiento logró que los docentes: se interesaran en conocer la realidad social, económica y cultural de las localidades en que trabajaban; tuvieran en cuenta esa realidad en la orientación de su acción educativa; consideraran la posibilidad de reemplazar la organización vertical y paternalista anterior; se preocuparan por mejorar la relación del docente con los educandos y con los padres, lograr una mayor integración con la comunidad y un mayor intercambio entre docentes (Rivero, 1979).

H. Las escuelas normales

Algunos países de la región tienen un sistema relativamente antiguo de institutos normales los que, desde hace tiempo, tuvieron a su cargo la formación de la mayor parte de los educadores. Ese sistema no experimentó bruscos cambios cuantitativos y desarrolló ciertas prácticas en la formación de docentes, basadas en experiencias pedagógicas acumuladas en el propio país. Así, por ejemplo, los tres años de práctica docente, en Uruguay, que comprendían un año como observador, un segundo año como practicante en algunas clases y en apoyo del maestro titular y un tercer año como maestro en ejercicio, bajo supervisión especial. Esas prácticas se vinculaban con la formación teórica y con experiencias de terreno como las misiones socio-pedagógicas que incluían la educación para la comprensión de las estructuras socioculturales. Otro ejemplo, el Instituto Pedagógico de Chile, con su énfasis en la metodología más que en los contenidos.

Por otra parte, en otros países con una rápida expansión del sistema educativo, las características de los institutos normales fueron: a) carencia de un modelo de formación que sirviera de referencia, consolidado en instituciones con tradición; b) expansión del número de instituciones y de la matrícula sin un sistema nacional de control; c) adopción de diferentes modelos teóricos de formación, muchos de origen extranjero; d) carencia de estudios sobre las condiciones antropológicas y sociales y del desarrollo del psiquismo infantil; e) escasa atención a la práctica docente. La profesionalización creciente, las tendencias a la homogeneización de la formación y el desarrollo de la misma organización burocrática, han hecho que las escuelas normales rurales sean un fenómeno en franco retroceso, a pesar de que, en su momento, hicieron aportes de significación (Prada, 1978). Sin embargo, todavía existen, aunque se señala que en las normales que forman maestros para el área rural, lo que ellos aprenden tiene poco que ver con los problemas rurales (Baldivieso, 1979). Si bien para otras regiones se ha señalado que las normales de orientación rural con apoyo nacional e internacional, pasan a ser instituciones de vanguardia, el número de educadores que forman está lejos de permitir atender a las necesidades (UNESCO, BREDA, 1979).

Para un país de la región (Colombia) se constata la existencia de dos etapas. En la etapa de expansión, se registró un fuerte proceso de privatización, feminización y disminución de la calidad de la enseñanza. En las divisiones administrativas más industrializadas la expansión de las escuelas normales fue mayor. En ellas se produjo un aumento de los establecimientos de mayor calidad, pero también un aumento de los de menor calidad por la multiplicación de los establecimientos privados que escaparon al control de las autoridades educativas. En consecuencia, el aumento de la demanda educativa fue atendido con maestros cuya formación era de menor calidad. Se produjo luego una etapa de contracción de los estudios normalistas, por la confluencia de: la saturación del mercado de trabajo docente, al menos de las plazas más apetecidas; la devaluación de la educación normalista por el aumento de normalistas y por el surgimiento de universidades pedagógicas y de los bachilleratos, hechos que fueron acompañados por el aumento de los requisitos para ocupar cargos administrativos en el sistema educativo y por el crecimiento de otros sectores del mercado de trabajo para la mujer (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978). Entre 1950 y 1965 se produce una aceleración de la tasa de crecimiento del número de escuelas normales, mientras la tasa de crecimiento de la matrícula en ellas se acelera, particularmente en el período transcurrido entre 1959 y 1965. Sin embargo, mientras las tasas de crecimiento del número de establecimientos y del número de docentes que trabajan en ellos siguen movimientos relativamente paralelos y descienden después de 1965, la matrícula ha seguido creciendo, con lo que se llega a un mayor número de alumnos por establecimiento y una mayor carga docente lo que, a pesar de la ambigüedad ya apuntada de estos indicadores, puede estar señalando una menor calidad en la formación (Cuadro 79). En lo que respecta al número de establecimientos por dependencia y sexo, puede observarse que predominan los establecimientos oficiales, excepto en el período de expansión del sistema normalista (la década de 1950) y los establecimientos femeninos, tendencia que parece disminuir por la aparición de las escuelas normales mixtas a partir de 1965. Por otro lado, las escuelas normales privadas masculinas no tuvieron demasiada demanda, excepto en el auge de la etapa de expansión (Cuadro 80). La evolución de la matrícula en las normales sigue más o menos

las mismas tendencias antes expuestas, aunque el porcentaje de matrículas en las escuelas normales oficiales es mayor que el porcentaje de establecimientos, lo que podría indicar que en ellas había un mayor número de alumnos por establecimiento y una mayor carga docente, al menos en lo que respecta a las mujeres (Cuadro 81). El predominio de mujeres en el alumnado no tiene paralelismo con las tendencias que se registran entre los profesores, ya que si bien la participación de las mujeres en el cuerpo docente ha ido en aumento, no alcanza aún proporciones similares a las del alumnado (Cuadro 82).

La tendencia al aumento de la matrícula en la carrera docente, el predominio del sexo femenino y su ubicación creciente en el nivel superior, parece haber sido una constante en la región. Se informa que sólo en los cuatro años transcurridos entre 1969 y 1973, la matrícula en una escuela universitaria de educación creció en un 243,7% (de 1.080 a 2.645 alumnos) y que el 69,5% de los inscriptos fueron mujeres (Del Valle, 1974).

Esta tendencia a la inserción de la formación docente en el nivel superior aparece también en el Paraguay. Se informa que antes de 1957 se exigían cinco años de escuela normal y el título de maestro normal superior para poder ejercer en el nivel primario. Para ejercer en el nivel medio era necesario cursar otros tres años. En 1957 se produce una reforma según la cual, al finalizar el ciclo básico (los tres primeros años comunes a todas las ramas de estudio del ciclo medio) se establecen tres años de estudios específicos, concediéndose el título de profesor de educación primaria. En 1974 se establece un nuevo sistema de formación docente. Para ingresar a la carrera del Magisterio, a la que se confiere el carácter de educación superior, se exige como requisito el haber terminado el ciclo secundario. Asimismo, se estableció el escalafón del docente en base al nivel educativo formal, años de experiencia, méritos obtenidos, etc. Se ha hecho notar que el Magisterio ya no es una carrera corta que facilite una pronta inserción en el mercado de trabajo (Rivarola, "Educación...", 1977).

Se ha constatado que existe una estratificación de las escuelas normales que se manifiesta en tendencias selectivas en la extracción social de los estudiantes y en la calidad del cuerpo docente. Se sugiere que esta estratificación tendrá incidencia en la calidad de sus egresados, en sus posibilidades en el mercado de trabajo y en la enseñanza posterior que lleven a cabo (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978). Una de las manifestaciones de esta estratificación estaría dada por la ubicación geográfica del establecimiento. Las escuelas normales situadas en pequeños pueblos configuran un núcleo educacional que favorece la movilidad en las áreas rurales y en los pueblos vecinos y cuyos estudiantes están más dispuestos a trabajar en las labores docentes y a ejercer su profesión en lugares de tamaño pequeño y en niveles de primaria. Pero parece haberse registrado una tendencia a desarrollar en los normalistas actitudes negativas con respecto a la necesidad de adaptar los conocimientos y actitudes docentes que reciben y que son fruto de la modernización y de la urbanización del conocimiento, a las características económicas y culturales del variado medio ambiente rural (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978). Por otra parte, los docentes de estas escuelas, y aún de aquéllas de centros urbanos mayores, son reclutados entre los mismos egresados de esas escuelas.

Se ha planteado la hipótesis de que este hecho y distintos fenómenos concatenados han conducido a una especie de endogamia educativa o reproducción degeneradora de los mismos conocimientos entre generaciones de maestros y estudiantes dentro de una misma institución (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978).

El objetivo de homogeneizar e integrar la población ha encontrado una de sus vías de concreción en los mensajes de los docentes distribuidos en el territorio nacional. Una manera de unificar esos mensajes se produce por medio de un entrenamiento similar (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978). Es así que la formación de docentes es homogénea en la mayoría de los países de la región. En algunos, se realizan cursos de especialización de post-grado para maestros en zonas rurales. Otros países incluyen en sus currícula asignaturas agropecuarias (Soler, 1980).

La homogeneidad de la formación y los problemas que luego se presentan en la práctica efectiva, pueden colegirse de la información provista por maestros que trabajan en una zona con población predominantemente indígena (Chimborazo, Ecuador). En la escuela normal sólo el 27% de ellos había recibido formación para atender simultáneamente a varios grados; el 23% conocía métodos de enseñanza aplicada, elaboración de material didáctico con instrumentos simples disponibles en el medio; entre el 12% y el 15% había recibido formación para enseñar a niños que sólo hablan quechua, información sobre el universo cultural de los quechuas, entrenamiento práctico sobre labores del campo y formación teórica y práctica para trabajar en la comunidad. La capacitación posterior, en la que tiene mucho que ver la motivación del propio maestro para superar sus limitaciones, ha permitido una mejoría sustancial en la situación. Sin embargo, siguen desempeñando sus tareas en zonas con población predominantemente indígena un 25% de maestros que no han recibido ninguna capacitación para atender simultáneamente varios grados y entre un 56% y un 64% de maestros que no han recibido capacitación para enseñar a niños que hablan quechua, para conocer el mundo cultural en el que trabajan y para realizar labores del campo (Cuadro 83).

En suma, en la región parecen haberse registrado las siguientes tendencias generales en lo que se refiere a las escuelas normales: ante las restricciones crecientes en el mercado de trabajo docente, se estaría produciendo una desaceleración de la tasa de crecimiento de su matrícula; se ha producido un aumento en los años que lleva la formación y se han elevado los requerimientos académicos; el hecho anterior, en conjunto con una tendencia generalizada a la homogeneización de la formación, ha producido el retroceso de las escuelas normales rurales; el alto número de matriculados y las restricciones del mercado han incidido negativamente en la calidad de la formación, a pesar del aumento en el número de años y en los requisitos académicos; en la matrícula en las escuelas normales sigue predominando fuertemente el sexo femenino; las restricciones del mercado de trabajo docente y la disminución general de la calidad a pesar de la homogeneidad de la formación, han producido una estratificación de las escuelas normales; parece registrarse un fenómeno de endogamia educativa que puede operar como obstáculo para la incorporación de innovaciones.

Las tendencias que acaban de señalarse son de índole predominantemente institucional y cuantitativa. Probablemente, las variaciones que se registran según los países no son ajenas al momento en que se produjo la expansión del sistema educativo y al ritmo de esa expansión. Sin embargo, es posible señalar algunas implicaciones generales para la educación en las zonas rurales.

La elevación de los requerimientos académicos para obtener el título de docente probablemente va a redundar 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, posiblemente, repercutan en un aumento de la distancia cultural y social entre los docentes y la audiencia rural.

Por otro lado, a mayores años de estudio, se tenderán 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 en las zonas rurales. Además, a mayores años de estudio, mayor tenderá 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. Tal vez, para la formación de un docente, el aprendizaje de alguna lengua indígena y de la cultura correspondiente, pudiera ser considerado una formación específica y dedicarle algunas asignaturas en los currícula. 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 son difíciles de compaginar.

Tal vez la solución deba buscarse en un ciclo común de formación básica, de corta duración, previendo sucesivas especializaciones de acuerdo con las nuevas funciones que va a ocupar el docente, dentro de una concepción de educación permanente.

I. Propuestas para cambiar el rol docente

De la exposición de las distintas propuestas formuladas para producir cambios en el sistema educativo formal y de algunas de las diversas experiencias que en el mismo sentido se han registrado en la región, se desprende que todas ellas, de una u otra manera, implican algún cambio en algún aspecto del rol docente, tal como se encuentra definido. No es de extrañar que así suceda dado que el docente es el encargado de procesar directamente la materia prima que ingresa al sistema educativo. Pero la situación inversa también debe ser tenida en cuenta: cualquier cambio que pretenda introducirse en el rol del docente incidirá, de una u otra manera, en el resto del sistema y en su rendimiento.

Antes de considerar las propuestas específicas formuladas en relación con el rol docente, conviene detenerse en algunas recomendaciones relativas al marco en el cual deben insertarse dichas propuestas. Se señala, por ejemplo, que la

formación del docente debe responder a los requerimientos concretos de su oficio y no plantearse en función de enunciados demasiado generales, para lo cual puede recurrirse a distintas técnicas (Soler, 1963). También se señala la inconveniencia de hacerse ilusiones sobre medidas que se ocupen del maestro, si ellas descuidan el contexto en el que actúa. En tal sentido, se indica que la actualización y articulación de los contenidos de la formación pedagógica debe producirse en torno a los principios y operaciones que el maestro tendrá que realizar en el ejercicio de sus actividades y que, sea diferenciada o no, la formación de los educadores para los medios rurales debería ser inicialmente breve y actualizarse en el mismo ejercicio aplicando el concepto de educación permanente (Soler, 1980; UNESCO, "Evolución...", 1979). Existe unanimidad en que la formación del docente rural debe ser multidisciplinaria y contemplar la realización de prácticas en la misma zona rural. Por otro lado, se ha indicado que las medidas que se adopten tienen que tener en cuenta las necesidades y la realidad educativa de cada país: en algunos países sería recomendable que se hiciera la doble experiencia de que el futuro maestro viviera, estudiara y realizara prácticas tanto en zonas rurales como en zonas urbanas; en otros países parece necesaria una formación específica para maestros rurales con posibilidades ulteriores de pasaje al medio urbano previo reciclaje. En todo caso, se ha hecho notar que la superación del problema no es cosa de unos pocos años, aunque no por eso hay que renunciar a hacer algo (Soler, 1980).

Las propuestas formuladas para producir cambios en el rol docente pueden agruparse bajo dos grandes rubros: a) las de carácter global, que abarcan distintos aspectos del rol; b) las de carácter más restringido, que atienden a algunos aspectos específicos del rol o a sectores de sus ocupantes. A modo de ilustración, se expondrán algunas de esas propuestas.

a. De carácter global

i. Según una propuesta, se trata de obtener un maestro rural capaz de: atender y cumplir sus responsabilidades con los niños y los adultos; administrar sus energías y su tiempo; limitar su propio papel en los procesos de cambio, haciendo sentir a la gente que procede por propia determinación y no por obediencia; dar y recibir cooperación, entendiendo el progreso como empresa interpersonal, colectiva y que requiere acción permanente. Para lograr un maestro con esas condiciones, se propone la adopción de las siguientes medidas: 1) una política definida por parte de los gobiernos, sobre la escuela rural que se necesita; 2) que las escuelas formadoras de maestros rurales coloquen a los futuros maestros ante la situación real en que han de trabajar y los capaciten para actuar coordinadamente y con buen método con los niños y con la comunidad; 3) ayudar a las entidades públicas o privadas que actúan en el campo a que entiendan y apoyen el papel que le cabe al maestro en la sociedad comenzando por los propios supervisores; 4) dotar a la escuela de lo imprescindible, ya que si su actividad tiende a concentrarse en el aula y está dotada de medios didácticos insuficientes, la acción intelectualista es ineludible; 5) mejorar los salarios de los docentes, ya que un maestro mal pagado, mal alojado y mal preparado, huye a la ciudad o se entrega a la rutina (Soler, 1963).

ii. Según otra propuesta, el cambio en el rol del docente rural debe incluir medidas tendientes a: 1) mejorar su capacitación profesional, considerando: el momento de su ciclo vital en que se forma; los contenidos académicos que recibe, los que deben incluir asignaturas tales como sociología rural, investigación social, acción social, iniciación agronómica, didáctica especial rural; realizar prácticas referidas a las asignaturas anteriores; emplear en la formación de los docentes una metodología igual a la que se espera que apliquen; 2) posibilitar su entrenamiento en servicio, con cobertura masiva y continuada; 3) provisión de asesoramiento frecuente y de calidad; 4) establecimiento de estímulos que permitan lograr continuidad (mejores sueldos, superación del aislamiento, créditos para artefactos del hogar, escalafón y sistemas de promoción) (Núñez, 1978).

iii. Otra propuesta que abarca distintos aspectos del rol docente, consiste en la supresión de las escuelas normales de menor calidad, tanto regionales como nacionales; la aplicación de técnicas de formación a distancia, la regionalización de la educación, en base a información obtenida de censos educativos o de la confección de un mapa escolar (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1979).

b. De carácter restringido o específico

i. Una propuesta centrada en la formación de los docentes que trabajan en zonas en que predomina la población indígena, consiste en obtener un maestro calificado, mediante curricula que incluyan aspectos lingüísticos, metodológicos y socio-culturales, así como aspectos actitudinales y motivacionales que aumenten su compromiso personal, capacitados para trabajar en escuelas de plurigrado, contando con una supervisión productiva y no puramente controladora (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

ii. Para estimular al educador rural joven se propone la adopción de las siguientes medidas: mecanismos de mejoramiento técnico (cursos de vacaciones, entrenamiento especializado, jornadas, etc.); superación del aislamiento mediante la organización nuclear, boletines periódicos, audiciones radiales, etc.; capacitación específica cuando actúe en zonas que presentan problemas particulares relativos al monolingüismo, culturas muy diferenciadas, etc.; compensaciones salariales en función de las dificultades del medio, programas de construcción de viviendas o de estímulo a las comunidades para que las construyan; facilidades especiales para retener los matrimonios de educadores en el medio rural; incrementos en los años de trabajo a los efectos de la jubilación; posibilidades de ascenso en la carrera y de traslado a medios urbanos; política de respaldo y valorización del educador rural para mejorar su status en el conjunto social. Se indica que la mejor medida que podría adoptarse consistiría en mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, a lo que han de contribuir la educación y los educadores (Soler, 1980).

iii. En lo que respecta a la capacitación de los maestros y a fin de superar el carácter predominantemente cognoscitivo y académico que suele adoptar, se propone la realización de talleres docentes en los cuales ellos mismos, en grupo, planteen los problemas que han encontrado en su práctica como tema de investigación, los formulen, seleccionen y apliquen las

metodologías adecuadas, de modo de plantear soluciones alternativas, que posteriormente experimenten y evalúen. Esta propuesta parece especialmente útil en situaciones de nuclearización, sea ésta dispuesta por el sistema educativo o surgida por iniciativa de los maestros de una zona (Batallán y Tobin, 1980).

iv. En relación con la formación interdisciplinaria del docente rural, se propone concebir a las asignaturas previstas en el curriculum como materias-vínculo, es decir, materias que busquen relacionar directamente, en forma teórica y práctica, al futuro maestro con la comunidad, a fin de ensanchar su conocimiento con respecto a la organización social de la comunidad y los efectos que ese conocimiento tiene en la enseñanza que imparte (Parra Sandoval, "Bases sociales...", 1978).

v. Con respecto a los programas de profesionalización de los maestros que actualmente no tienen título, se propone proseguirlos y, al mismo tiempo, adoptar las medidas necesarias para evitar que crezca el número de docentes en esa situación (Soler, 1980).

J. A manera de conclusiones

Con frecuencia se habla acerca del papel del docente en el cambio social y del cambio del rol docente. También con frecuencia se descuida el hecho de que el cambio implica historia y ésta, a su vez, posibilidad de variación de las realidades históricas. En este enfoque, ya no sería posible referirse al sistema educativo o al docente como realidades transhistóricas, sino que habría que referirse a ellos como realidades de cuyas características propias y específicas hay que partir para cualquier consideración.

Los análisis de este capítulo y del capítulo precedente muestran una realidad rica y variada. Como sucede con cualquier análisis, de ellos no pueden deducirse directamente las acciones posibles, que quedan siempre libradas al juego de la imaginación creadora de individuos, sectores y grupos que ejercen presiones múltiples y heterogéneas. Pero pueden resultar útiles para plantear los problemas de manera más adecuada y para estimar, antes de realizar cualquier acción, sus resultados probables y sus efectos posibles, deseados e indeseados.

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

i) El papel del docente rural en el cambio:

a. de su propio rol, lo que permite al punto ii) siguiente;

b. del sistema educativo. Los mismos docentes reconocen sus limitaciones para introducir innovaciones en el sistema educativo, ya que si ellas son impulsadas sólo por los docentes, la innovación es difícilmente asimilable por dicho sistema (Batallán y Tobin, 1980);

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

d. del sistema social nacional. Aquí entran en juego las mismas determinaciones que para la actividad tendiente al cambio tienen todos los ciudadanos. Sin embargo, el docente rural es un agente privilegiado, teniendo en cuenta sus posibilidades de incidir en la organización de la población residente y, en su caso, de denunciar la situación en que se encuentra dicha población, así como colaborar para que ella llegue a estar en condiciones de formular sus propias demandas.

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

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

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

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

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

Las iniciativas para los cambios, como antes se señalara, no dependen de los análisis. Los agentes sociales (individuos, grupos, sectores), siguen haciendo la historia y actuando sobre ella.

Notas

1/ La exposición de algunas de las tipologías propuestas puede ser útil para destacar los problemas que se enfrentan en las distintas situaciones.

Para comprender las actitudes de los docentes rurales que trabajan en una zona con población indígena, se propuso agruparlos en las siguientes categorías: a) con alto grado de compromiso político; son aquéllos que asignan importancia crucial a la acción comunal, ya sea como movilización de la misma comunidad o como un medio de mejorar su status político; b) con compromiso técnico; son aquéllos que dan prioridad al trabajo escolar y tratan de establecer contacto con la comunidad a partir de las exigencias y dificultades que encuentran en su tarea profesional; c) motivados por el logro individual; son aquéllos que encaran el trabajo rural como etapa transitoria y obligada hacia un empleo urbano. Algunos de ellos atienden a la comunidad por las consecuencias negativas que podría acarrearles el no hacerlo; d) anómicos; son aquéllos escépticos respecto del valor de su tarea, no creen en las normas y valores en que se socializaron como docentes, no tienen energías para postular alguna alternativa que brinde sentido a su acción (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

Según las posiciones adoptadas ante una propuesta de reforma educativa en un contexto de reformas más amplias, se propuso agrupar a los docentes en las siguientes categorías: a) innovadores: interesados en mejorar las relaciones con los padres, los niños y los jóvenes, superando la rutina docente y aplicando una metodología no escolarizada. Estos, en general, tenían una actitud favorable hacia las reformas que estaban teniendo lugar; b) gremialistas: los que se orientan por una actitud condicionada por el logro de beneficios gremiales para los docentes; c) políticos: aquéllos que captan la conexión entre la política y la educación e intentan manipularla con fines individuales o partidarios; d) burocráticos: son aquellos docentes preocupados por la carrera administrativa y por las expectativas de logro personal dentro de la nueva estructura educativa; e) profesionalizantes: son aquéllos que coinciden con los aspectos pedagógicos de la reforma educativa pero critican sus componentes ideológicos, con lo que se oponen a los innovadores y a los políticos; f) tradicionales: son aquéllos que tienen una actitud tradicional ante su quehacer, que se manifiesta en su falta de creatividad, rutina y el verticalismo en la relación con sus alumnos (Rivero, 1979).

Puede notarse que las tipologías que acaban de exponerse se centran en aspectos actitudinales, por lo que podría sostenerse que lindan entre lo psicológico y lo psico-social. Un intento de superar esta limitación y de establecer algunos nexos con la estructura social, parte de la hipótesis de trabajo de que los tipos de profesores tenderán a variar según: a) el estrato social al que pertenece su grupo familiar de origen y el hecho de que dicho grupo familiar tenga una tradición docente o política; b) el grado de conciencia de los docentes sobre el significado social y político de su labor y su obtención a través de su participación en organizaciones gremiales y políticas; c) la mayor o menor claridad acerca de la ubicación del sistema educativo dentro de la estructura social (Vecino, 1980). Esta tipología, se centra predominantemente en el nivel de conciencia política y educativa de los docentes y las formas en que esa conciencia pudo haberse adquirido.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and processing, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that the data remains reliable and secure throughout its lifecycle.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of a data-driven approach in decision-making and the need for ongoing monitoring and evaluation to ensure the effectiveness of the data management processes.

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

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

Los dos capítulos precedentes han sido dedicados a considerar el sistema educativo como organización formal (las políticas educativas, los aspectos administrativos y organizativos y las formas socio-organizativas resultantes) y el rol docente (su definición formal y real, las características, condiciones generales y técnicas de trabajo y los comportamientos de sus ocupantes). Corresponde ahora considerar las características de la audiencia local, y en particular de la materia prima, que normalmente se incluyen bajo el rubro de demanda educativa.

Se considerará el público y, en especial, a la materia prima, como elementos internos del sistema educativo formal, cuyas características inciden en el rendimiento cuantitativo y cualitativo de dicho sistema. En caso contrario, se estaría considerando un circuito de satisfacción de necesidades prescindiendo de los portadores de éstas. Desde esta perspectiva, es posible considerar tres alternativas básicas: a) homogeneizar al público, lo que sólo dependería parcialmente del sistema educativo; b) especificar el servicio para los distintos públicos; c) mantener entre el público y el servicio el paralelismo que resulta de ofrecer un servicio común a un público heterogéneo.

Hace algún tiempo ha ido creciendo en la región la conciencia de que el público del sistema educativo es heterogéneo y que esa heterogeneidad, si bien mayor en las zonas rurales, no es exclusiva de ellas. Esto ha planteado al sistema educativo formal la situación crítica, antes señalada, de tener que adecuarse a unas circunstancias de las que se estaba tomando conciencia creciente pero que, en realidad, existían desde hacía tiempo. A esa situación crítica se agregó, más o menos simultáneamente, una crítica general a la educación formal, generada en los países centrales y que, como suele suceder en las sociedades dependientes, fue acogida con mayor o menor aceptación en los distintos países de la región. Situación crítica y crisis de la educación se presentan ahora inextricablemente unidas, pero es necesario tener en cuenta ambas facetas de la crisis educativa a fin de precisar su sentido para América Latina. Tal vez el objetivo final de una educación activa, participativa, creativa y que parta de los problemas vividos en situaciones reales tenga que ser precedido por el objetivo más modesto de lograr que la población (toda la población) tenga un manejo efectivo de la lecto-escritura. Este capítulo se centrará en el punto de vista de la situación crítica más que en el de la crisis general de la educación e intentará caracterizar al público del sistema educativo formal en las áreas rurales.

A tales efectos, es necesario recordar algunos aspectos desarrollados en el capítulo primero, que parecen tener una relación más directa con la cultura, la educación difusa y la educación formal: el proceso simultáneo de expansión del sector moderno, redefinición del sector tradicional y recomposición del campesinado bajo distintas formas; la incidencia de ese proceso en la distribución de la población, las formas de organización de las unidades económicas, la redefinición del orden económico existente y, por lo tanto, en las situaciones de clase; la existencia, en el plano cultural, de una serie de situaciones conflictivas. Se subrayó que esos procesos han tenido lugar en el lapso de una generación y que los grupos indígenas los han vivido con el agravante de la discriminación étnica de que son objeto.

B. Asentamientos rurales, comunidad y escuela

En muchas de las propuestas tendientes a mejorar la situación educativa de la población rural se considera a los asentamientos, vecindarios o comunidades locales como agrupamientos estratégicos para la realización de distintas acciones. Tal es el caso cuando se propone 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 organicen acciones multisectoriales y programas integrados; se movilicen recursos locales, humanos y materiales, adaptándose a su disponibilidad; se logre la participación activa de sus miembros en las decisiones y en la ejecución (Terra, 1979). 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 que resulta 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 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 indígenas propiamente dichas, hay una enorme gama de situaciones posibles. Los procesos reseñados en el apartado precedente y sus consecuencias, han escapado al ámbito de la comunidad local y ésta ha perdido importancia, de manera que en muy pocos casos será posible pensar en 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 aptas sólo para el pastoreo (Terra, 1979).

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. En efecto, 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. Sin embargo, ese no parece ser el caso en la mayoría de los países de la región y menos aún para la región en su conjunto 1/.

De hecho, no ha sido posible obtener otros estudios destinados a analizar la situación socioeconómica de los asentamientos rurales en su relación con la educación que los realizados en el marco de este Proyecto. 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 ellas tal grado de heterogeneidad que cada una podría ser considerada una situación 'típica' tanto desde el punto de vista de los aspectos socioeconómicos, como por la relación de dichos aspectos con lo educativo (Matos Mar, 1978; Vecino y otros, "Proceso...", 1979). Otro estudio realizado en cuatro comunidades de un país con fuerte predominio indígena, conduce a una conclusión similar (Amaro, 1980). 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 (Matos Mar, 1978); las diferencias que existen en la utilización de la fuerza de trabajo familiar y el recurso al trabajo asalariado fuera de la comunidad en tres comunidades de un mismo distrito (Cuadros 15 y 16); las diferencias en el porcentaje de familias con migrantes temporales (Cuadro 17); las diversas condiciones de trabajo predial y extra-predial en colonias de áreas geográficas definidas (Cuadro 14).

Pero el alto grado de heterogeneidad entre asentamientos rurales, no debe ocultar algunos hechos básicos. En primer término, ellos constituyen una unidad social restringida, que vive sobre un territorio dado y poseen algún tipo de organización (informal o formal), con una cierta homogeneidad de costumbres y con vocación predominantemente agrícola y/o ganadera. En segundo lugar, parte considerable de la vida de los niños y de las mujeres transcurre en ellos y está condicionada por ese medio físico y social. En tercer término, 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, a condiciones ambientales, servicios e infraestructura (Terra, 1979).

En todo caso, cabe recordar que el 62% de los habitantes rurales de la región se encuentra por debajo de la línea de pobreza y que el 34% se encuentra por debajo de la línea de indigencia (Cuadro 9), aunque con grandes diferencias entre países. Esta situación de pobreza e indigencia sintetiza las probabilidades de vida, aprovisionamiento de bienes y destino personal vinculadas a las situaciones de clase de los habitantes rurales que se manifiestan, además, en otros indicadores. Así, sólo siete de entre veintidós países de la región cuentan con un porcentaje superior al 40% de la población rural servido por sistemas de abastecimiento de agua (Cuadro 84); de entre

quince países de la región, sólo tres cuentan con un porcentaje superior al 10% de la población rural cubierto por servicios de alcantarillado (Cuadro 85); de entre diez países de la región ninguno superaba el porcentaje del 30% de las viviendas rurales que disponían de luz eléctrica alrededor de 1970, y en cinco de ellos ese porcentaje no superaba el 10% (Cuadro 86). Estas condiciones de vida se reflejan, a su vez, en la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, que en las zonas rurales es siempre más alta que en las urbanas, siendo estas diferencias especialmente significativas en los países con población preponderantemente indígena (Cuadro 11).

Pero la existencia de estas condiciones deterioradas de vida en las zonas rurales no debe llevar a la conclusión de que los asentamientos rurales tienen una estructura homogénea (Matos Mar, 1978 ; Vecino y otros, "Proceso...", 1979) y mucho menos a suponer que ellos ya cuentan con una organización espontánea que facilite su participación en distintos tipos de programas (Lourié, 1973; Rivero, 1979; UNESCO, Proyecto "Planeamiento...", 1975). 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.

C. Estrategias familiares y situación de los niños

El conjunto de los recursos que movilizan, los procedimientos que emplean, los comportamientos que ejecutan y los arreglos organizativos a que echan mano las unidades familiares de las distintas clases para el logro de sus objetivos y de los proyectos e imágenes que generan acerca de su desarrollo como grupo y del de cada uno de sus miembros, configuran distintas estrategias familiares que, en el caso de las familias rurales de estratos bajos serán, predominantemente, estrategias de supervivencia (Borsotti, 1979).

La aproximación a la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales a través de esa totalidad que constituyen las estrategias familiares, posibilita el desglose de algunos puntos de vista analíticos que, al mismo tiempo, permiten enriquecer la imputación de una orientación relativamente unitaria de acción. Desde el punto de vista económico, en consecuencia, las unidades familiares son unidades de consumo sólo en relación con los bienes y servicios que pudieran producir para el mercado y con la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de sus miembros. Es decir, lo que consumen constituye insumos para su operación económica y, de acuerdo a las hipótesis adelantadas en el capítulo II.A., estos insumos varían en cantidad, calidad y forma socio-organizativa con que se logran, así como en el hecho de que sean obtenidos por producción de la propia unidad familiar, adquiridos en el mercado o de alguna otra manera, según la zona de residencia y la situación de clase de las unidades familiares.

Desde un punto de vista organizativo, hacia el interior de las unidades familiares, se genera una serie de pautas y normas según las cuales se asigna

distintas actividades; quién hace qué, cómo, cuándo, con qué instrumentos, dónde, todo según sexo y edad de los miembros. La solidaridad emergente de enfrentar condiciones de supervivencia en una asignación complementaria de actividades estaría en la base de la fuerte identificación de los miembros con la unidad familiar a la que pertenecen. Hacia afuera de las unidades familiares, las relaciones en que se ven envueltas dichas unidades o sus miembros, para su realización personal y para la obtención de bienes y servicios, también están condicionadas por el grado de desarrollo de la sociedad en que viven, la zona de residencia y la situación de clase a la que pertenece la unidad familiar.

Desde el punto de vista psico-social, se destaca la importancia de la socialización temprana en sus aspectos cognocitivos (aprendizaje de normas, lenguaje, pautas, disciplinas, etc.), reforzado por los componentes afectivos y simbólicos concomitantes (imagen de la mujer, del hombre, de la autoridad, etc.) (Borsotti, "La familia...", 1978).

Ahora bien, los procesos registrados en las áreas rurales han cambiado los recursos de las familias para realizar sus actividades cotidianas (tamaño, empleo, tiempo, ingresos, distancias, infraestructura de servicios básicos, utensilios, oportunidades de trabajo, etc.). Esos procesos han condicionado la situación de las familias y ciertas formas de organización familiar han condicionado, a su vez, 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 casi la totalidad del consumo en el ámbito doméstico, es centro de la vida social cotidiana y el 'locus' donde los individuos se transforman en agentes sociales partícipes en relaciones económicas, sociales y políticas, portadores de normas y valores (CEPAL, "Las transformaciones...", 1979).

En el marco de estas estrategias de supervivencia de las unidades familiares rurales y dentro de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales en que están envueltas, debe considerarse:

1. Cuál es el papel que juega la estrategia de la unidad familiar en las posibilidades educativas de sus miembros (de acceso y permanencia en el sistema educativo formal, de aprestamiento de los niños para participar en dicho sistema, de educación para las mujeres, etc.). Es decir, de qué manera las unidades familiares condicionan la participación de sus miembros en el sistema educativo formal.
2. Cuál es el papel que se adjudica a la educación en las estrategias familiares (aumento de la productividad, preparación para la migración, consumo simbólico, etc.). Es decir, por qué y para qué las familias demandan educación formal.

Para el análisis que sigue se dejarán expresamente de lado las unidades familiares de los medianos productores agropecuarios vinculados al mercado nacional o internacional y aquéllas de los beneficiarios de programas de reforma agraria. Respecto de los primeros, un estudio informa que los hijos se trasladan diariamente a un centro poblado próximo porque interesa que logren el nivel educativo más alto posible, lo que se insertaría en una estrategia dirigida a no subdividir la tierra. En estas circunstancias, aquél de los hijos que se quede con ella estará en condiciones de participar en las cooperativas y en las operaciones financieras necesarias con los bancos de la zona, de informarse por la radio y los periódicos sobre las cotizaciones de los cultivos producidos, etc. Aquellos hijos que no permanezcan en la tierra, podrán enfrentar la vida urbana en mejores condiciones. Las hijas, que difícilmente quedarán en posesión de la tierra, estarán en mejores condiciones para aspirar a un adecuado contrato matrimonial (Archetti, 1975). En lo que respecta a los beneficiarios de los programas de reforma agraria, normalmente participan en alguna forma asociativa prevista en los mismos programas que, además, suelen incluir la prestación de otros servicios, entre los que se cuentan los servicios educativos. A estos hechos cabe agregar la necesidad de realizar trámites administrativos, la previsión de que difícilmente todos los hijos podrán continuar en el mismo programa al que pertenece el padre, los cursos de capacitación en el manejo de ciertos cultivos, maquinarias e insumos, etc. En estas dos estrategias resulta relativamente claro el por qué y el para qué de la demanda de educación formal, así como la cercanía y predisposición familiar hacia ella lo que, unido a mejores condiciones de vida, también produce un mejor condicionamiento de los niños para su participación escolar.

Retomando la situación rural en términos generales y centrada en los estratos más bajos de la población de esas áreas, debe recordarse lo expuesto en el primer capítulo acerca de la rapidez de los procesos de cambio, las situaciones conflictivas que se desprenden de ellos, su efecto en las normas y valores y su impacto en la socialización difusa. En este sentido se hizo notar que los agentes socializadores, en términos generales, viven ciertas incertidumbres provenientes de su propio rol socializador, de las posiciones acerca de las cuales socializar a sus hijos y, por lo tanto, de lo que sería útil para ellos.

En relación con la proximidad a 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 (Bolivia, 74,7%; Brasil, 80%; Perú, 81,3%; Nicaragua, 89,1%; El Salvador, 98,3%) (Cuadro 51). Cabe también recordar que esos porcentajes suelen ser mayores entre la población indígena y, en particular, entre las mujeres (Cuadros 47, 48 y 49). La información obtenida para una comunidad indígena puede ejemplificar esta situación con toda claridad. Mientras que los padres de los niños del primer grado son analfabetos en un 38,7%, las madres lo son en un 84,3% (Cuadro 87). Esta diferencia enorme en la aproximación a la cultura escolar se manifiesta también en la dimensión lingüística, ya que mientras el porcentaje de padres

monolingües quechuas es del 49%, el porcentaje de madres en esas condiciones alcanza al 86%. Llama la atención, asimismo la diversidad de situaciones que se registran, en esta dimensión, en los distintos sectores de la misma comunidad. Si bien con diferencias entre ellos, en dos sectores (Chago y Chiwapampa) predomina el monolingüismo quechua con porcentajes similares entre ambos padres (60% y 69%, 91% y 97%, respectivamente). En cambio, en los tres sectores restantes, predominan los padres bilingües, mientras que el monolingüismo materno es abrumador, ya que hablan sólo quechua casi la totalidad de las madres (87%, 88%, 93%) (Cuadro 88).

Cabe destacar que 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 89). Si a la importancia de estas actividades femeninas relacionadas con la reproducción social y biológica de los agentes sociales, se añaden aquellas relativas a las actividades domésticas propiamente dichas, a las relacionadas 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 sus niveles educativos no sólo está relacionada con el propio desarrollo personal de las mujeres, sino también con el desarrollo económico, social y cultural de las áreas rurales (Hewitt de Alcántara, 1979; León de Leal, 1980; Ossandón y Covarrubias, 1980; Arriagada y Noordam, 1980).

Antes de intentar dar una respuesta aproximativa a las dos preguntas centrales antes formuladas, es necesario analizar la información referida a las condiciones de vida de los niños de los estratos bajos rurales y a su socialización difusa.

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 (Matos Mar, 1978). El trabajo de los niños en la agricultura es importante (ECLA, 1968) y de ahí que se sostenga que los niños deben costear su existencia desde la infancia (Vecino, 1980).

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 la acompaña en todas sus actividades (Tejada Cano, 1979).

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 el 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 (Tejada Cano, 1979; Rivarola, 1980; Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

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 influenciadas 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 (Graciano, 1977). La separación de los roles según sexo y edad tiende 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 (Vecino, 1980).

Dentro de las estrategias familiares, todos los individuos tienen un status y una tarea que desempeñar según sus categorías de sexo y edad. El niño 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Tejada Cano, 1979; Schiefelbein, 1979).

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 ocupa un tiempo marginal en sus vidas (Tejada Cano, 1979).

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 (Tejada Cano, 1979).

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 (Tejada Cano, 1979). No es raro, en consecuencia, que ante ellos y, en especial, ante los docentes, aparezcan como tímidos, sumisos, carentes de vivacidad, callados, taciturnos (Ferro, 1978; Ripa, 1980).

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 (Ripa, 1980).

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 cansados, fatigados, aparecen somnolientos y su rendimiento se ve afectado (Vecino, 1980; Ripa, 1980; Tejada Cano, 1979). 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 (Vecino, 1980).

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 (Tejada Cano, 1979). En todo caso, no se perciben prácticas familiares orientadas a la adquisición y al desarrollo de las destrezas necesarias para el desempeño escolar (Vecino, 1980). 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 (Sotomayor Cantero, 1977). 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

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

Después de lo expuesto es posible intentar una aproximación a una respuesta a las dos preguntas centrales formuladas en el apartado precedente.

En lo que respecta a la forma como condicionan la situación de las familias y sus estrategias la participación en el sistema educativo formal, se ha sostenido que el éxito escolar no está preponderantemente determinado por el medio familiar (Comboni Salinas, 1979). Si se recuerda lo expuesto respecto de las características de la escuela en el medio rural y de los docentes que se desempeñan en él, la proposición precedente resultaría plausible en términos generales. Pero si se distinguen, por un lado, el acceso al sistema (indicado por la matrícula y la cobertura) y, por otro lado, el comportamiento dentro del sistema (indicado por la retención, la repetición, el retardo, el abandono y la promoción) y se tienen en cuenta las condiciones en que se desarrollan las estrategias familiares orientadas a la supervivencia, parecería que la proposición aludida quedaría mejor formulada si sostuviera que el éxito escolar y la participación en el sistema educativo formal no están sólo determinados por el medio familiar. Por otro lado, las características generales del medio rural, de sus escuelas y de las familias que viven en él, son variables muy contaminadas y difíciles de aislar.

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). 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). 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 (ECLA, 1978). Es por eso, también, que en las épocas de siembra y cosecha disminuye la asistencia escolar, en especial de los más pequeños (Matos Mar, 1978). 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 (Schiefelbein, 1979).

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 (Filp, 1977; Fundación, 1979). 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 (Vecino, 1980). Tal vez esta ausencia se deba a que las destrezas necesarias para el desempeño escolar 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 (Vecino, 1980), 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 por 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). 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 (Vecino y otros...", 1979; Rivarola, 1980; Ferro, 1978).

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. Si bien la asistencia de los niños a la escuela es legalmente obligatoria y gratuita, esa definición no tiene el mismo sentido para los estratos bajos rurales. En efecto, para éstos se plantea un conflicto entre las urgencias de la supervivencia inmediata y un aprendizaje que, en el mejor de los casos, tiene una utilidad diferida. Al niño se lo deja en la escuela hasta que aprenda a medio leer, a firmar y a saber de cuentas lo suficiente como para que no lo engañen. Si se le da más estudio ya no ayuda a los padres en el trabajo (Ferro, 1978). La asistencia a la escuela en las áreas rurales no es gratuita, porque si bien el niño no paga por asistir, sí deja de producir o de aportar su trabajo en términos de la estrategia familiar. Tampoco la asistencia es obligatoria porque, como se ha

visto, el niño tiene una serie de obligaciones que son prioritarias en relación con las estrategias mencionadas. 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 sean desaprensivos con las ausencias de sus hijos (Rivarola, "Notas...", 1979). 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 (Vecino, 1980).

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. A algunos padres les gusta que se castigue a los niños con varas (que ellos mismos proveen a veces a los profesores), flexiones o dejándolos sin recreo, aunque generalmente prefieren que se los deje estudiando, porque los niños no estudian en la casa (Rivarola, "Notas...", 1980; Vecino, 1980; Ferro, 1978). 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 (Vecino, 1980). 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 (Thomas, 1978); los padres reconocen que es importante que los hijos reciban una educación elemental porque siempre es bueno estudiar (Rivarola, "Notas...", 1980). Esta afirmación de la bondad de la educación se produce aunque a veces se reconozca su escasa utilidad en la situación rural actual. En tal sentido, se informa que los padres de familia piensan y actúan de acuerdo al principio según el cual la escuela es poco útil para los niños y nada o casi nada para las niñas por lo que, en los cursos superiores, son muy pocas las niñas que estudian (Baldivieso, 1979). Algo similar sucede con el alfabetismo, ya que se informa que éste no es considerado útil para que los campesinos mejoren sus servicios comunitarios, aumenten sus conductas favorables al trabajo colectivo, aumenten su productividad; es visto como útil para que los campesinos aumenten sus conocimientos teóricos, se ubiquen con mayor criticismo ante sus problemas y aumenten su grado de modernización; no parece ser valorado a menos que se participen en un programa de desarrollo agrícola. Todo llevaría a concluir que por sí solo el alfabetismo no es un arma de desarrollo (Schmelkes, 1979). Pero estos juicios sobre la utilidad inmediata no se contraponen con la consideración de la educación como un bien en sí misma y, menos aún, con su utilidad futura. Así, también se informa que la población considera importante a la educación porque es una preparación necesaria para el trabajo urbano, dado que las actuales actividades productivas de la agricultura no garantizan trabajo para las nuevas generaciones (Matos Mar, 1978).

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 (ECLA, 1968). Esto es particularmente importante en zonas cuya lengua autóctona no es el castellano. Dentro de la comunidad y de la familia, ser bilingüe significa un medio para mejorar la posición social, ya que la articulación con el mundo extra-comunidad se hace por los bilingües (Rivarola, "Notas...", 1980). En suma, 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' (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). 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 (Rivarola, "Notas...", 1980). 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 (Matos Mar, 1978). 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 (Ripa, 1980) 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 (Rivarola, "Notas...", 1980); castellanización y algunos conocimientos instrumentales, rechazando todo lo demás (Vecino y otros. "Proceso...", 1979). Con respecto a la demanda de castellanización, la variación según los distintos contextos locales puede ser muy grande. En un país de la región se llevó a cabo un programa de castellanización en los medios rurales recurriendo a promotores bilingües y dirigido a preparar al niño indígena para sus estudios primarios. Al mismo tiempo que los niños aprenden a hablar castellano, empiezan a leer y a escribir su lengua materna y, una vez que hablan en castellano empiezan el aprendizaje de la lectura y la escritura en este idioma. La significación real del programa no parece ser demasiado generalizada, ya que se informa que entre 1966 y 1977 se inscribieron 86.180 niños, habiéndose promovido al 52,6% de ellos. Pero mientras por un lado se informa que hubo escasa colaboración de los padres por la escasa importancia que dan las comunidades indígenas al uso del castellano, por otro se sostiene que es un hecho bastante frecuente que las familias reclamen que desean que sus hijos aprendan castellano y no la lengua indígena y que muchas familias indígenas ya habían olvidado su lengua materna (Amaro, 1980; García, 1978). Por otro lado, 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 y hábitos 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 (Rivarola, "Notas...", 1980).

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.

Si se confrontan esas razones con las estrategias de las unidades familiares de los estratos considerados, puede concluirse que la educación formal: a) no se considera importante para el trabajo predial, el trabajo doméstico, el

mejoramiento inmediato de las actuales condiciones de vida, las relaciones sociales locales; b) se considera relativamente importante para el trabajo agrícola extra-predial; c) se le adjudica importancia para el trabajo no agrícola, las migraciones, el mercado, las relaciones sociales con el mundo externo al asentamiento local, la posición dentro del sistema de estratificación local, las vinculaciones con las reparticiones estatales y privadas con que los campesinos entran en relación institucional cada vez más frecuente.

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.

E. Propuestas de estrategias

Dada la situación del sistema educativo formal en el medio rural, de la escuela, de los asentamientos humanos locales, de las condiciones de vida de las unidades familiares y sus estrategias y de las condiciones en que están los niños en el momento de ingresar a la escuela, se han formulado distintas propuestas de estrategias, algunas de las cuales se centran en los aspectos educativos, mientras que otras se centran en las condiciones de pobreza en que están los estratos bajos rurales.

Según una de dichas propuestas de estrategia, la causa de la tendencia de los sistemas escolares a reproducir y consolidar las desigualdades sociales y económicas entre los distintos estratos de la población, sería el divorcio entre la cotidianeidad de la vida campesina y las formas, el personal y los contenidos de dichos sistemas, así como la tendencia de éstos a desarrollarse en base a una adaptación y proyección de su propio pasado (Proyecto Red..., 1977). De este diagnóstico causal se desprende que las acciones deben encaminarse a superar el divorcio entre la cotidianeidad de la vida campesina y las formas, el personal y los contenidos de los sistemas educativos, por un lado y, por otro, a quebrar la tendencia de estos sistemas a desarrollarse sobre la base de una adaptación y proyección de su propio pasado. Sin embargo, parece dudoso que la superación de ese divorcio y el quiebre de esa tendencia pudieran ser suficientes para impedir que los sistemas escolares reproduzcan y consoliden las desigualdades sociales y económicas entre los distintos estratos de la población. No obstante, una estrategia de este tipo, que se ubica entre las hipótesis medias (acciones iniciadas desde el sistema

educativo), podría facilitar una posición crítica ante el sistema educativo de la que pueden surgir propuestas innovadoras que el mismo sistema pondría en práctica.

Como resultado de un esfuerzo exploratorio para identificar las respuestas educativas de los asentamientos rurales, se propusieron las siguientes recomendaciones: 1) las estrategias educacionales deberían basarse en problemas, centros de interés o necesidades, definidos por la comunidad y no en currícula formales y predeterminados; 2) alrededor de cada problema o centro de interés, debe desenvolverse una serie de actividades que se tocan con otras áreas de problemas tales como salud, nutrición, agricultura, vivienda, etc. Estas actividades no pueden ser sólo de aprendizaje sino también herramientas analíticas para la solución de problemas; 3) la progresión, ritmo y localización de las actividades de aprendizaje no pueden depender del educador sino de las reales necesidades y características de la población; 4) la participación de la comunidad es necesaria tanto para la identificación de cada actividad como para su ejecución. Esto implica la existencia de estructuras locales de participación (UNESCO/BIE, 1978). La primera reacción que surge de la lectura de estas recomendaciones es acerca de por qué se proponen sólo para las áreas rurales, ya que la educación centrada en problemas e intereses reales y la participación de la comunidad en la identificación y ejecución de las actividades, constituyen una propuesta educativa revolucionaria aún en términos de la educación urbana y de nivel medio y superior para los países de la región. Por otro lado, las características actuales de los sistemas educativos formales en las zonas rurales y de los docentes que se desempeñan en ellas, parecen estar bastante alejadas de las posibilidades de detectar problemas y convertirlos en material pedagógico; de desarrollar las áreas de problemas vinculadas a cada centro de interés (salud, nutrición, agricultura, vivienda, etc.); de entregar herramientas analíticas para la solución de problemas; de subordinar la progresión, ritmo y localización de las actividades de aprendizaje a las necesidades y características de la población. Por último, ya se ha hecho referencia al equívoco que puede estar implícito en suponer la existencia de estructuras locales de participación. Esta propuesta parece moverse preponderantemente en el largo plazo y centrarse en la faceta que antes se calificó como de crisis general de la educación más que en aquélla de la situación crítica de los niveles educativos formales en las zonas rurales latinoamericanas y del sistema educativo formal para acceder a ese público.

Las propuestas estratégicas centradas en la atención de los grupos pobres parten de que si se desea atender en forma preferencial a dichos grupos, se deben modificar diversas variables, siendo insuficiente la simple expansión de la oferta del sistema educativo. La constatación de que el deterioro de las condiciones de vida afecta a distintas dimensiones además de la educación (salud, nutrición, vivienda, etc.) ha llevado a la conclusión de que existe una complementariedad de las necesidades básicas y de que los déficit en los distintos aspectos se refuerzan recíprocamente (Tironi, 1979; Terra, 1979; Borsotti, "La familia...", 1978). Con distintas variantes, estas estrategias proponen desarrollar paquetes de acciones que incluyen: programas de empleo; de dotación de servicios básicos; de prestación de servicios de salud,

educación y vivienda; de educación familiar y de organización de las familias sobre una base territorial, etc. Generalmente se recuerda que, en la región, los gobiernos ya están desarrollando acciones en todos esos campos y que la aplicación de estos paquetes de acciones más que requerir nuevos o mayores recursos financieros, exigiría una utilización más eficiente de esos recursos, siempre que sea posible coordinar eficazmente las distintas acciones. Sin embargo, debe tenerse presente que, aunque se logre una utilización más eficiente de los recursos y una coordinación eficaz de las acciones, esos son aspectos que no necesariamente modifican la naturaleza de los problemas técnicos y culturales propios de cada uno de los servicios involucrados.

Según otra estrategia, que intenta tener en cuenta simultáneamente la condición de pobreza y la situación educativa, se propone distinguir distintos agrupamientos dentro de la población rural. Para los grupos más deprimidos (población dispersa, regiones no alcanzadas por el proceso de expansión de la modernización), la escolarización no aparece como prioritaria y las urgencias se centran en alimentación, salud, empleo, vivienda, etc. Estos grupos necesitan un paquete de medidas tendientes a satisfacer necesidades básicas antes que maestros y escuelas. En el corto plazo, ellos serían marginados de la educación formal y su atención educativa se prestaría a través de programas de educación no formal, relacionados con las necesidades básicas. En la medida en que fueran mejorando sus condiciones de vida serían incorporados al sistema educativo formal. Para estos grupos, lo que debe dar la escuela (lecto-escritura, alfabetización, integración, valores, pautas de conducta), no parece responder a ninguna necesidad, ni tener una mayor utilidad. Para los grupos que están en un nivel más alto (población alcanzada por el proceso de modernización pero que se mantiene en condiciones de supervivencia), el sistema educativo formal podría atender a sus necesidades educativas a condición de que se produzcan algunos cambios en la escuela y en la pedagogía. Por último, para los grupos de la población que han superado los niveles de supervivencia y se encuentran al menos parcialmente integrados al proceso de modernización rural, el sistema educativo formal puede dar respuesta a sus necesidades educativas. Para estos dos últimos grupos de la población, el problema no consiste en los aprendizajes que hay que producir sino en cómo producirlos.

F. A manera de conclusiones

La forma en que se ha tratado la materia correspondiente a este capítulo deja la sensación de que hay en ella algo de inabarcable y de que todo sólo ha sido aludido. Tal vez eso sea inevitable cuando se llega a lo que se ha denominado el 'grass root level', en un análisis de características regionales. En este caso, son poco útiles tanto la casuística antropológica como las grandes categorías sociológicas, y su escasa utilidad no se refiere sólo al análisis sino también al diseño, formulación y ejecución de políticas. Por eso se ha optado por la exposición de dos determinantes genéricos de los circuitos de satisfacción de las necesidades educativas: las condiciones

culturales y de vida de las unidades familiares y sus estrategias y la forma en que ambas condicionan la demanda educacional y esa particular materia prima que son los niños.

En el momento de reflexionar sobre el alcance de los puntos aludidos en este capítulo, debe tenerse presente que él se ha centrado en los niños, quienes concretan la demanda educativa que realizan sus padres. Si se supone que el sistema educativo formal en las áreas rurales va a seguir atendiendo sólo a ese grupo de edad, queda por considerar a qué otros medios se puede recurrir para atender a las necesidades educativas de los otros grupos etarios, en particular los jóvenes y los adultos que, o no han asistido a la escuela o no han adquirido un mínimo de educación básica. Si se consiguiera que el sistema educativo actualmente operante lograra que los niños residentes en zonas rurales tuvieran acceso total al sistema y mejoraran sustancialmente sus niveles de asistencia, permanencia y aprobación de los cursos habiendo adquirido los aprendizajes previstos, ya se estaría ante un cambio sustancial. Aun esa modificación incidiría en las familias rurales, dadas sus condiciones de vida, el papel que en ellas tienen los niños y la dualidad entre la cultura local y la escolar. La opción de que el sistema escolar no se restrinja sólo al grupo de edad infantil y/o que inicie acciones dirigidas a enfrentar otras necesidades de la población rural, además de las educativas, conduce a problemas derivados de los requerimientos de equipamiento, docentes, curricula, etc., y debe ser considerada en relación con las propuestas de educación no formal.

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

Bajo una hipótesis media, son múltiples las acciones que pueden intentarse desde el sistema educativo formal. En este caso, será necesario tener presente que las razones por las cuales la población rural demanda y legitima a la escuela ponen en guardia acerca de reformas educativas que no respondan a las expectativas de dicha población. Así lo sugiere alguna información sobre la insatisfacción de los padres ante las actividades de aprestamiento escolar previas al aprendizaje del castellano y la lecto-escritura, establecidas en un programa reformado (Matos Mar, 1978). Por otro lado, debe tenerse presente que el deficiente aprestamiento de los niños rurales para las actividades escolares refleja mucho más que un proceso de desarrollo mental o psico-motor diferente. Por último, debe recordarse que, en las zonas rurales, la vulnerabilidad escolar es muy alta, ya que cualquier crisis que afecte al niño puede implicar con mucha facilidad la salida de la escuela y no existen otras alternativas como las que hay en las zonas urbanas o de las que disponen otros sectores sociales (Tedesco, 1980).

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

En todo caso, dadas las características de la organización social de la reproducción generacional y el mantenimiento cotidiano de los agentes sociales

en las zonas rurales, merece especial atención la situación educacional de las mujeres y, en particular, las mujeres indígenas, en atención al papel que les cabe en las estrategias familiares, así como a su propio desarrollo personal.

Notas

1/ Tal como se señaló en la Introducción, la constitución de la variable independiente (en este caso, asentamientos rurales), en situaciones típicas, aunque las dimensiones teóricamente significativas se redujeran a un mínimo y sólo fueran dicotomizadas, daría un número tan grande de tipos, que este procedimiento perdería utilidad. Así, por ejemplo, si se tomaran sólo cinco dimensiones dicotomizadas (pequeños productores dependientes-independientes; población concentrada-dispersa; tenencia de la tierra en propiedad individual-en otras formas jurídicas; centro urbano próximo-lejano; calidad de la tierra buena-mala), se tendrían treinta y dos situaciones típicas. Debe tenerse en cuenta que en la enumeración precedente no se incluyen dimensiones tales como: la historia del asentamiento; el grado de integración a la sociedad nacional; la tecnología utilizada; los ingresos familiares y los modos de obtenerlos; las condiciones de vida; la organización social interna; la situación étnica efectiva, etc.



V. EL PROCESO PEDAGÓGICO

A. La escuela como ámbito de la práctica pedagógica. 1/

La interacción entre docentes y alumnos en un ámbito material y reglamentario específico y con ciertos recursos metodológicos, técnicos y didácticos, define un espacio social en el que se produce el encuentro del sistema educativo formal (con sus propiedades y características) con el sistema social rural (también con sus propias características y propiedades). En ese espacio social se concertan, por un lado, la forma socio-organizativa del circuito de satisfacción de necesidades educativas en las áreas rurales, con sus componentes políticos, administrativos, técnicos y organizativos y, por el otro, la forma en que las unidades familiares dan cumplimiento a la responsabilidad que les cabe en ese aspecto de la reproducción generacional de los agentes sociales.

La práctica pedagógica que se desarrolla en ese espacio social está signada por todos los condicionantes que tienen incorporados cada uno de los elementos que lo componen. En consecuencia, ese espacio social (que, por cierto, no se reduce al ámbito físico del aula), no es un sistema cerrado sino abierto, tanto desde el punto de vista de sus insumos como desde el punto de vista de su producto y las características y propiedades de las relaciones que se dan en su interior permiten vincular el sistema educativo formal con el sistema social.

Las prácticas pedagógicas son un proceso de comunicación entre docentes y alumnos 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 currículum oculto, que no necesariamente es congruente con el currículum explícito.

No siempre los procesos pedagógicos dan como resultado los aprendizajes previstos explícitamente, ni sólo el de ellos. Pero siempre tendrán algún resultado, que incluirá total o parcialmente los aprendizajes previstos y otros imprevistos.

En consecuencia, corresponde analizar, en primer término, los condicionantes más genéricos de los elementos que confluyen en las prácticas pedagógicas.

1. Las unidades familiares

Las unidades familiares a las que se refiere este trabajo residen en las zonas rurales de sociedades segmentadas, con alta heterogeneidad estructural y cultural y con grandes desigualdades en casi todos los aspectos de la vida social que se manifiestan, entre otras cosas, en una situación difundida de pobreza.

Como se ha visto con anterioridad, el sistema de dominación tiene asiento urbano y actualmente no se ejerce en las zonas rurales sobre la base de los vínculos de lealtad personal, sino por medio de representantes de origen urbano y por medios simbólicos (leyes, documentos, papeles). La dominación, por tanto, se legitima por la distancia geográfica, económica, social y cultural entre dominadores y dominados y por el desvalimiento, la impotencia y la inferioridad de éstos, que se perciben a sí mismos como menos cultos, menos capaces, ignorantes y a lo urbano como un mundo alejado y deseado, complejo, difícil, asiento del poder y del progreso. Estas características de la forma de legitimar la dominación también se aplican a la legitimación de la institución escolar, con mayor razón cuando ésta aparece como una vía para superar la situación de inferioridad.

En efecto, ante las situaciones objetivamente conflictivas en que se ve envuelta la población rural (bienes valorados y ausentes; modelos organizativos distintos a los habituales; participación en situaciones cambiantes con renuencia al cambio; difusión de los mercados y consiguiente énfasis en valores no congruentes con los de la población rural; afirmación de la familia y estrategia de desarticulación), la institución escolar aparece como una vía accesible para la superación de dichos conflictos.

Por último, se vió que 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 (Rivarola, "Notas...", 1980; Tedesco, 1981).

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.

2. La escuela

La escuela y la institución escolar se centran, en forma explícita y apariencial, alrededor del eje enseñanza-aprendizaje (Vecino y otros, "Proceso...", 1979) y, como tales, son instituciones especializadas para producir conocimientos a través de currícula graduados, prácticas pedagógicas propias, contenidos de información, maneras de relacionarse, evaluaciones, formas disciplinarias. Pero sus distintos aspectos van más allá de los aprendizajes cognocitivos y, en la producción de éstos, se manifiesta como un ámbito de relaciones entre el sistema educativo formal y la sociedad.

En primer término, la escuela manifiesta los resultados de la pugna política por la distribución de los bienes y servicios sociales y la selección social que ella origina, en particular, la asignación que ha correspondido a las zonas rurales. De ahí que en éstas se den, con mayor frecuencia, instalaciones precarias y locales inadecuados (Matos Mar, 1978); escuelas unitarias y con plurigrado, con docentes que inician en ellas su carrera profesional y que carecen de formación en técnicas destinadas a hacerlas funcionar adecuadamente (Vecino, 1980; Baldivieso, 1979; Ripa, 1980); escuelas incompletas; una carga docente relativamente alta agravada por la situación de plurigrado.

En segundo término, manifiesta la distancia social y cultural existente entre las determinaciones propias del sistema educativo y el público al que se dirige, y esto lo hace por distintos medios. Uno de estos medios, consiste en la exposición de los educandos al proceso pedagógico, condicionada por los días efectivos de trabajo escolar y por los horarios. Con respecto a los primeros, en un país de la región en que se ha establecido legalmente que deben ser doscientos días, las listas de docentes no se terminan de preparar hasta que ya ha comenzado el año escolar y, además, durante los meses de siembra y de cosecha los niños no van a la escuela, con lo que no se totalizan más de noventa días de clase por año (Baldivieso, 1979). Por otro lado, en muchos casos los niños no ingresan todos al mismo tiempo, sino que se van agregando, lo que dificulta la enseñanza y obliga a estar repitiendo lo que se enseñó el día o la semana anterior. Si a eso se suman las inasistencias, relativamente frecuentes, especialmente en épocas de nevazones, trabajos agrícolas, fiestas ceremoniales, etc., las condiciones en que llegan los niños a la escuela (Ripa, 1980; Ferro 1978) y la situación de plurigrado antes mencionada, la exposición de los niños al trabajo escolar por año calendario en muchas zonas rurales debe estimarse en alrededor de menos de un tercio de la exposición que tienen los niños urbanos.

Con respecto a los horarios, éstos son fijados centralmente, por lo que difícilmente atienden a la optimización y aprovechamiento máximo de recursos de espacio, maestros, alumnos y tiempos. En una experiencia llevada a cabo en la región, se aplicó a las escuelas rurales un calendario escolar diferente del tradicional, con vacaciones durante las épocas de cultivo y cosecha. Además, a partir del cuarto grado, los alumnos podían asistir días alternados con ocho o nueve horas diarias de clases. Este horario no se consideró cansador y se atribuyó al cambio la reducción de los índices de deserción y repetición y una influencia directa en el incremento del aprovechamiento escolar. Los profesores no recibieron bien el cambio de horario, pero sí los padres y los alumnos, aunque éstos prefirieron los

cambios en los currícula, la infraestructura y la asistencialidad escolar (Schutz y Chesterfield, 1978).

En todo caso, es frecuente que el tiempo de exposición de los niños rurales al trabajo pedagógico resulte insuficiente para el desarrollo de currícula pensados para realidades urbanas y desde ellas, en el marco de una concepción de una enseñanza básica común para todo el país.

Otro de los medios por los cuales se manifiesta la distancia social y cultural entre el sistema educativo formal y el público al que se dirige, reside en las determinaciones técnicas de aquél, entre las cuales se citan: a) la inadecuación de los objetivos (Costa Rica, 1979); b) los currícula universalizantes, académicos, extensos, sin adaptación a las condiciones locales ni a las necesidades de los alumnos y de la sociedad local, sin basarse en las condiciones en que realmente se produce el proceso de aprendizaje (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977; Costa Rica, 1979); c) programas rígidos, que no toman en cuenta las realidades regionales, propuestos a docentes que carecen de experiencia y creatividad para adaptarlos (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977; Costa Rica, 1979; Matos Mar, 1978); d) planes de trabajo que tienen en cuenta sólo los contenidos y no los objetivos (Costa Rica, 1979); e) guías metodológicas inadecuadas al tiempo, a los materiales y a la organización de la escuela en los medios rurales (Costa Rica, 1979); f) elaboración de los contenidos sobre la base de fuentes predominantemente cognoscitivas en los que la presencia del contexto socio-económico se da a un nivel tan abstracto que no facilita su adaptación ni a las condiciones rurales, ni al grado de madurez de los alumnos y que parecen orientarse a mantener un status social satisfactorio ante los padres de familia (Costa Rica, 1979; Proyecto Red, 1977). Así, se sostiene que en las zonas rurales algunas materias, como la biología, tal como aparecen en los programas oficiales pueden llegar a ser una pérdida de tiempo (Ferro, 1978); g) materiales didácticos escasos y creados para educandos de culturas y lenguas diferentes (Costa Rica, 1979; Matos Mar, 1978); h) libros de texto que llegan tarde a las escuelas rurales y que representan, a través de la escuela, la presencia urbana en el mundo rural (Costa Rica, 1979; Matos Mar, 1978). No debe pensarse que la distancia cultural y social manifestada por estas determinaciones técnicas sea propia de países con bajo desarrollo educativo o con población predominantemente indígena, ya que ellas también se registran en países con alto desarrollo educativo, con bajas diferencias educacionales entre las áreas urbanas y las rurales y sin población indígena (Costa Rica, 1979). Pareciera haber, en consecuencia, factores intrínsecos al sistema educativo formal que lo llevan a moverse según ciertos cánones técnicos ineficaces en relación con los requerimientos de la población rural. lo que, por cierto, parece ser una tendencia general en las organizaciones formales especializadas. Si a esto se suma la decisión política de ofrecer una educación básica común para todo el país, parece presentarse una contradicción según la cual el modo en que se ha desarrollado la especialización técnica del sistema educativo formal tiende a incrementar las distancias culturales y sociales con la población rural y, de ese modo, a reforzar la selección social de que ha sido objeto dicha población.

3. Los docentes

Los docentes son agentes socializadores especializados, específicamente designados a tales efectos por una institución dedicada directa e indirectamente a producir aprendizajes. Sin embargo, los distintos aspectos de su formación, reclutamiento, condiciones de trabajo y comportamiento, van mucho más allá de la producción de los aprendizajes explícitamente previstos, lo que se manifiesta de diversas formas.

En primer término, por su extracción social predominantemente de clase media, su socialización urbana temprana o tardía y su etnia blanca o mestiza, personifican en la sociedad rural a lo urbano, distante y deseado, y a la dominación legitimada.

En segundo término, el hecho de que el reclutamiento para desempeñarse en áreas rurales del sistema educativo formal se realiza, predominantemente, entre maestros recién recibidos (lo que implica escasa experiencia profesional) y las condiciones en que éstos deben desempeñarse (carga docente, escuela unitaria y de plurigrado), manifiestan la asignación de recursos que ha correspondido a dichas áreas en la pugna política y la consiguiente selección social.

En tercer término, su socialización urbana aunque hayan nacido en el medio rural, su carácter de empleados estatales, sus ingresos relativos, la posesión del saber que se espera que transmitan, manifiestan su distancia social y cultural reforzada, por el rechazo que tendencialmente parecen tener los mismos docentes a su situación y que se expresa en aspiraciones a dejar lo rural, deseos de seguir estudios superiores, rotatividad en los cargos, desconexión con las comunidades, etc.

En cuarto término, el vínculo asimétrico que sugieren los aspectos antes considerados se ve reforzado por los métodos y técnicas utilizados en el proceso educativo y que responden a una definición tradicional del rol: exposición verbal de partes del conocimiento; relativa pasividad y escasa participación de los alumnos; asignación y realización de tareas individuales por los alumnos, abandonados a su propia suerte, o memorización de textos impresos o dictados por el maestro y copiados mecánicamente por los alumnos (UNESCO, OREALC, "Evolución...", 1977). A ello deben agregarse la poca experiencia de los maestros en el trabajo con métodos activos, el manejo de las sanciones, y el hecho de que una cantidad considerable de los que ejercen en el área rural carecen de bases adecuadas para la enseñanza de la lectura y escritura (Costa Rica, 1979). Por ello, aunque parece existir una predisposición favorable del docente hacia el niño y su desarrollo, ella tiene dificultades en concretarse por la rigidez en lo que respecta a los niveles de rendimiento que se esperan de los niños y por las imágenes que tienen los docentes de lo que es un buen maestro y un buen alumno (Schiefelbein, 1979; Vecino, 1980; Ferro, 1978).

La distancia social y cultural existente entre el docente y los alumnos, revelada en las situaciones que se acaban de analizar, suele concretarse en los docentes en contradicciones entre los principios pedagógicos que aplican, las declaraciones respecto de dichos principios y las actuaciones concretas,

así como entre lo que se manifiesta en forma explícita a los niños y los mensajes implícitos. Así, por ejemplo, el mejor alumno sería aquél que muestra madurez, inteligencia, creatividad, iniciativa, es decir, cualidades participativas, activas. Pero, de hecho, se premia al que tiene conductas y actitudes pasivas, orientadas a la compostura, la prolijidad, las buenas maneras y costumbres (Schiefelbein, 1979; Vecino, 1980).

4. Los niños

Los niños son los agentes sociales en proceso de reproducción generacional, son la materia prima a transformar y, por lo tanto, son los más directamente afectados por lo que sucede durante el proceso pedagógico. Todo ello ocurre, por otra parte, en el seno de dos tipos de crisis que, aunque no están presentes en la conciencia de los niños, no por eso son menos reales: aquella intrínseca a todo proceso educativo, que consiste en producir en el educando de hoy ciertas características que tendrán que aplicarse en el futuro; aquella propia de un sistema educativo formal que tiene que alcanzar a un público para el que no está pensado.

También en las actividades escolares de los niños 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 (Costa Rica, 1979; Vecino, 1980; Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Filp, 1977; Fundación, 1979). Conviene subrayar que aquí se sostiene que el desarrollo mental y psico-motor es distinto y no insuficiente, dado que se quiere recalcar el hecho de que la insuficiencia juzgada desde el punto de vista de los requerimientos de la cultura escolar no significa insuficiencia del desarrollo de las funciones psicológicas.

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. En muchos casos, las urgencias de la subsistencia, las deficiencias de la nutrición, las enfermedades, las condiciones climáticas, inciden en la duración y el aprovechamiento de su exposición 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 acostumbramiento 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 esas etapas puedan aplicarse a los niños urbanos y a los 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 en esa 'ideología del esfuerzo' (Tedesco, 1981).

En suma, si bien es cierto que, como se ha sostenido, en las escuelas rurales se intersectan dos culturas (Vecino y otros, "Proceso...", 1979) y que, como sucede con cualquier intersección cultural, en ella deben producirse conflictos, eso no puede llevar a olvidar los propios conflictos y contradicciones que aportan todos y cada uno de los elementos confluyentes. Esta confluencia parece estructurarse alrededor de algunos puntos básicos que se han enumerado en los capítulos anteriores: a) la pugna en el sistema político nacional, de la que resulta cierta asignación de recursos a lo rural y que implica todo un proceso de selección social de relaciones, de posiciones y de agentes sociales; b) la legitimidad que acuerdan los dominados a las distintas manifestaciones de la dominación social, fundada en la aceptación de la asimetría derivada de la distancia geográfica, social y cultural y en el papel subordinado que se adjudican en esa asimetría; c) la visión de la escuela como una vía accesible para el logro de bienes deseados y distantes; d) las dificultades de que está erizada dicha vía, originadas en: las determinaciones políticas, administrativas, organizativas y técnicas del sistema educativo formal; las características de los docentes; las condiciones de vida y la cultura de las unidades familiares rurales; las posibilidades efectivas de exposición que tienen los niños; las características y propiedades de la relación entre estos elementos.

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

En la consideración de los problemas educativos 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 (Lawton, 1974). De tal manera, el problema lingüístico está presente en la educación en las áreas rurales aunque su incidencia pueda 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. Se ha hecho notar que es poco lo que se conoce sobre los procesos cognoscitivos y psicolingüísticos implicados en el aprendizaje de una segunda lengua; cuáles son los procesos de aprendizaje de lectura que una vez aprendidos con un lenguaje no hay que reaprender con el segundo; qué implica el aprendizaje de una segunda lengua en un momento dado del desarrollo del niño; cuáles son las diferencias entre maestros indígenas que enseñan en español, maestros mestizos o indígenas enseñando en lenguas indígenas y ambos enseñando en sus idiomas maternos; qué acontece en aquellas aulas que han tenido éxito en sus enseñanzas (Engel, 1973). Además, debe tenerse presente que el tiempo efectivo de exposición de los niños rurales a la escuela, insuficiente sin considerar los problemas lingüísticos, puede plantear al docente la necesidad de optar entre lograr que sus alumnos lleguen a ser hispano parlantes o producir otros aprendizajes.

B. Qué sucede en el aula

Se ha sostenido antes que 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 lo componen y que los niños son los más afectados por lo que sucede durante el proceso pedagógico.

Es escasa la investigación educativa sobre lo que sucede en ese reducido espacio físico y social que es un aula. No obstante, la información recogida en forma sistemática (Vecino y otros. "Proceso...", 1979; Vecino, 1980; Matos Mar, 1978) y alguna otra información dispersa, permiten aproximarse a algunos aspectos importantes y, además, proveen de apoyo adicional a las proposiciones del apartado precedente. Hay que insistir en que gran parte de la información proviene de escuelas ubicadas en zonas de cultura muy distante de la cultura escolar.

Una investigación realizada en una comunidad indígena vecina a un centro poblado importante, informa sobre el transcurso general de un día escolar. A las nueve de la mañana, un profesor toca un silbato para que los alumnos se pongan en fila por altura. La formación se dirige con órdenes de tipo militar (atención, descanso) y en castellano, a menos que haya alumnos que no lo entienden. Las clases son hasta el mediodía con dos recreos de media hora cada uno. A mediodía los niños se van a sus casas y los profesores almuerzan en la casa de un profesor que vive en el pueblo. A las dos de la tarde recomienzan las clases y se repite lo mismo que a la mañana. A las cinco de la tarde finalizan las clases y los profesores van a la carretera que los conduce hasta el centro poblado donde llegan una hora después (Matos Mar, 1978). La situación de esta escuela, de doble horario, completa y con varios docentes, no puede generalizarse para el resto de la zona rural, aunque tal vez puedan serlo la organización de los horarios y los aspectos disciplinarios. Esta faceta de la subcultura escolar parece no haber registrado variaciones significativas en mucho tiempo ya que investigaciones realizadas alrededor de los años '50 registran hechos similares (Havighurst, 1973).

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 (Baldivieso, 1979; Rivarola, "Notas...", 1980). 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). 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 (Rivarola, "Notas...", 1980). 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 (Matos Mar, 1978). Es claro que 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 (Vecino, 1980). 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). 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 (Vecino, 1980; Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

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 (Vecino, 1980; Vecino y otros, "Proceso...", 1979). Se ha constatado que las respuestas de los alumnos son más espontáneas y libres cuando hay promotores bilingües (Amaro, 1980). 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). 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 (Vecino, 1980).

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 (Costa Rica, 1979; Groupe, 1974). 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 (Schiefelbein, 1979; Vecino, 1980). 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 (Tedesco, 1981). 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 (Matos Mar, 1978).

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 ensañaciones; 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 realizar. 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

Las evaluaciones se aplican sólo a los aspectos cognoscitivos, aunque tanto éstas como el control de tareas son escasos (Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Costa Rica, 1979).

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 (Costa Rica, 1979; Vecino y otros, "Proceso...", 1979; Vecino, 1980). A veces los niños aprenden las lecciones mal y de memoria, con lo que deben hacer un desaprendizaje para volver a aprender (Ripa, 1980). 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. Tal vez una anécdota patética sintetice todo lo que se acaba de exponer: después de varios días de trabajar la palabra 'pato', un niño pasa al frente con el libro y lee: P - A: PA; T - O: TO. GANSO (Ripa, 1980).

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 (Vecino, 1980).

En un plano menos subliminal, los distintos contenidos y actividades presentan un modelo de ciudadano urbano, cuya finalidad en la vida del país

es integrarse a las actividades que se consideran preponderantes para su desarrollo (UNESCO, Proyecto "Planeamiento...", 1975). Más específicamente, el modelo que 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 (Vecino, 1980). 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 (Vecino y otros, "Proceso...", 1979).

La única forma de lograr la adecuación de los educandos rurales al modelo propuesto estaría dada por una especie de mutación similar a las que se producen en algunos cuentos infantiles y que implicaría la desaparición de la condición campesina o indígena actual y la interiorización del nuevo modelo (Vecino y otros, "Proceso...", 1979). Sin pensar en soluciones mágicas y súbitas, el proceso está en marcha. En composiciones escolares de los niños de escuelas rurales relativas a las ocupaciones que les gustaría desempeñar cuando sean grandes, se encuentra que eligen: a) ser profesores y tener ocupaciones que se ejercen básicamente en áreas urbanas, destacándose la ausencia casi total de aspiraciones hacia ocupaciones agrícolas; b) ocupaciones difusas que señalan valoraciones de distinta índole, pero que no tienen un referente concreto (Vecino, 1980). Se ha señalado que en la lectura de expectativas de este tipo se presentan varias posibilidades, ya que puede entenderse que reflejan la legitimación del orden de valores y de prestigio dominante en la sociedad; o que manifiestan una disociación consistente en suponer que esas expectativas son las que deben tenerse ante ciertos interrogadores (maestros, encuestadores, etc.) o en ciertos lugares (la escuela); o que constituyen una forma de sometimiento según la cual se estaría afirmando lo que se espera que se afirme, desechando la posibilidad de una expresión propia (Tedesco, 1981). En cualquiera de esas posibilidades, el modelo propuesto actualmente por la escuela podrá ser conflictivo con el propio modelo cultural, podrá ser contradictorio con las condiciones reales de existencia pero, en todo caso, es aceptado.

C. Resultados explícitos y latentes

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

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

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

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

mensajes implícitos. Con respecto a los niños, el conflicto entre la cultura que les entrega el sistema educativo formal y la cultura que han interiorizado y que aplican en su vida cotidiana, conflicto reforzado por la llamada 'ideología del esfuerzo'.

En esos conflictos y contradicciones parece residir la clave de la comprensión de la situación de la educación formal en las zonas rurales. Ellos no sólo contendrían la síntesis de los procesos registrados hasta el presente, sino también el germen de los desarrollos futuros. Ha habido cambios en las formas de imbricación entre lo urbano y lo rural y uno de los aspectos de ellos es el cambio en la forma de articulación entre la población urbana y la rural. La integración efectiva de gran parte del territorio al Estado-Nación sin la mediación personal de los grandes terratenientes; la difusión de los mercados y de la economía monetaria; las migraciones; los medios de comunicación; los modos de legitimación de la dominación y sus diversas manifestaciones institucionales; la expansión de los servicios estatales; etc., han 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 consiste, previsiblemente, en un mantenimiento o en un aumento de la demanda educativa.

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

D. A manera de conclusiones

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

Bajo una hipótesis media, se trataría de cambiar, en forma generalizada a todo el sistema educativo formal, las características de la relación más directa entre docentes y alumnos. Aquí correspondería tener en cuenta la posibilidad de aplicar una pedagogía del medio, cuyo objetivo consistiría en desarrollar las habilidades para vivir en él, las que serían transferibles a otros medios. Se sostiene que el desarrollo de una pedagogía de ese tipo, más que un problema de programas y contenidos, es un problema de didáctica.

Si ésta favorece el planteamiento de problemas concretos y la búsqueda y adquisición cada una del conocimiento, el alumno se ubicará frente a la ruralidad con herramientas que también utilizará correctamente ante otras realidades (Soler, "Comunicación...", 1980). Aún así, quedarían por considerar los problemas referidos a: la asimetría y autoritarismo de la relación y lo que aportan en ese sentido los docentes, los alumnos y la misma definición formal y real de la situación; la formación adecuada de los docentes para llevar a la práctica esa pedagogía, que implica la capacidad de conocer el medio, de convertir los elementos de éste en material didáctico y, a partir de ellos, desarrollar planes de trabajo y programas que permitan alcanzar los objetivos establecidos; la compleja situación lingüística; el papel de la misma sala de clases; etc.

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

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

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

los cambios correspondientes en la orientación y el desarrollo de las fuerzas productivas una de las cuales, la población, sólo puede ser cambiada mediante la educación, cualquiera sea la forma que ésta adopte.

Por otro lado, se hizo presente que se había acordado a esas definiciones una consideración especial porque parecían apuntar a aspectos más significativos que aquéllas que sugieren que es posible enfrentar la totalidad del problema desde ángulos más restringidos, ya sean técnicos, administrativos u organizativos, dentro del sistema educativo formal.

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

Notas

1/ La escasez de estudios y de información relativa a los problemas considerados en este capítulo es aún más grave que la ya indicada en relación con otros temas. Por otro lado, los estudios disponibles se refieren a situaciones particularmente deterioradas y a contextos de marcada heterogeneidad cultural. Sin embargo, se ha preferido exponer los problemas implicados en el proceso pedagógico y sus prácticas aun a riesgo de caer en algunas generalizaciones injustificadas, ya que dichas prácticas constituyen un momento ineludible en el análisis de los circuitos de satisfacción de las necesidades, y en particular de las educativas.

50

51

52

53

54

55

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

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

El surgimiento y desarrollo de la educación no formal (ENF) no son ajenos a las múltiples críticas que, desde diversos puntos de vista, se han formulado al sistema educativo formal. Asimismo, éstas constituyen una primera indicación del vastísimo campo susceptible de ser cubierto por acciones de ENF.

En lo que respecta al sistema educativo formal en las áreas rurales, las críticas que se le hacen en las más diversas fuentes pueden ser ordenadas de la siguiente manera:

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

i. Cobertura insuficiente: no alcanza a la población dispersa; teóricamente excluye a todos los grupos salvo a los niños y, en la práctica, no alcanza a un número elevado de ellos, o les da educación incipiente, por lo que una parte permanece en el analfabetismo; en las zonas rurales, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza tienen distinto carácter que en las urbanas.

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

iii. Estructura y costos: es un sistema pensado desde una realidad urbana y para ella; centralizado; único; aunque sus costos unitarios de operación sean bajos, en las actuales circunstancias, difícilmente puede ser aumentado de manera sustancial el monto de los fondos que se le asignan.

iv. Inadecuación técnica: rigidez de métodos, técnicas y procedimientos; currícula universalizantes, académicos, extensos y sin adaptación al medio rural; calendarios y horarios de actividades inapropiados; inadecuada formación, actitudes y comportamientos reales de los docentes; contenidos explícitos de raigambre urbana; textos alienantes; provee una formación generalista, imitativa, impositiva; el aprestamiento de los niños rurales es inadecuado para los requerimientos del sistema.

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

vi. Refuerza la desigualdad: asignación insuficiente de recursos que se manifiesta en los locales, los materiales didácticos, las escuelas incompletas, de maestro único con plurigrado; interviene en la selección social de manera negativa para la población a la que se dirige, por la vía del acceso, la permanencia, el rendimiento y la baja calidad del servicio que ofrece.

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

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

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

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

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

Este amplio espectro de críticas no se produjo de una sola vez y en bloque, sino que fueron apareciendo desde diversos frentes en el transcurso histórico y en distintos momentos del desarrollo económico, político, social y cultural de los países de la región. Por ello, en el intento de superar las deficiencias del sistema educativo formal, están envueltos el mismo sistema educativo, distintas reparticiones del aparato estatal que actúan por diversas razones (entre las que cabe incluir a las de índole geopolítica) y las más diferentes instituciones.

La noción de educación no formal hace referencia a un variado conjunto de actividades educativas organizadas y semi-organizadas, que se ofrecen en

muchas circunstancias y a través de diferentes instituciones o personas, y operan fuera de la estructura regular y de las rutinas del sistema educativo formal aunque sean desarrolladas por éste, destinadas a atender una gran variedad de necesidades de aprendizaje de distintos subgrupos de la población, tanto adultos como niños, aunque su población-meta fundamental está constituida por los adultos (Ahmed y Coombs, 1975; Rivero, 1979). Como se ha hecho notar, el mundo de la ENF no se constituye como un sistema, sino que es un conjunto de las más diversas acciones (UNESCO, "Consulta...", 1980), con muy distintos grados de formalización y tipos de vínculos con el sistema educativo formal ya que muchas de las acciones de ENF se llevan a cabo a través de dicho sistema. La educación formal y la no formal tienen en común la intencionalidad educativa y las diferencias entre las formas que ambas asumen pueden pensarse más que como radicalmente opuestas, como un continuum en el que en un extremo se colocaría un tipo de educación absolutamente formal (educandos reunidos en grupos de edad específica, bajo la autoridad de un cuerpo docente profesional, en un local escolar, durante un determinado número de horas, en un período fijo, que reciben enseñanza según un curriculum graduado, del cual es necesario superar cada etapa para tener derecho de acceder a la etapa siguiente) y, en el otro extremo, formas muy flexibles de educación no formal (sin encuadres rígidos administrativos u organizativos, con docentes voluntarios no profesionales, sin curriculum puntualizado, con asistencia libre, etc.) quedando, entre uno y otro extremo, una variedad de formas posibles cuyos límites son siempre lábiles (Hernández, "La educación...", 1980).

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

En este sentido, es necesario tener presente que, según un análisis, aunque los términos 'pobreza' y 'necesidades básicas' son utilizados con frecuencia como si tuvieran un significado equivalente, entre un enfoque centrado en la 'pobreza' y un enfoque centrado en las 'necesidades básicas' existe una disparidad sustancial, tan considerable que la mayoría de las comparaciones entre ambos enfoques son arbitrarias, por estar fuera del contexto en que se propusieron.

El enfoque centrado en la pobreza, define a ésta como un problema autocontenido, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios, por lo que intenta aportar soluciones al problema de la pobreza masiva como situación anómala que debe erradicarse o extirparse, lo que puede hacerse sin postergar ni reducir el crecimiento, ni alterar los rasgos estructurales de la economía y del poder, ni la dinámica del estilo de desarrollo vigente. Implica la aceptación del orden social vigente y se concreta en una política compuesta por paliativos afines con cualquier orden político y estilo de desarrollo. Por eso mismo suele conducir a propuestas asistenciales y paternalistas (canalización de recursos de arriba hacia abajo y para superar el umbral de pobreza), las que se ubican al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

Por su parte, el enfoque centrado en las necesidades básicas parte de un amplio espectro de problemas: alimentación, recursos naturales no renovables,

población, balance ecológico, democracia, orden internacional, justicia social y superación de la alienación humana. Estos problemas son concebidos como un complejo interrelacionado y mutuamente dependiente. Este enfoque pone en cuestión el logro del pleno desarrollo de la persona humana, e implica un rechazo radical de los sistemas sociales vigentes y hasta de la civilización industrial. Por eso mismo, las propuestas derivadas de este enfoque demandan, de una u otra manera, la reorganización total de la personalidad individual y social y del orden social internacional y nacional requiriendo, en lo que respecta a éste, la reestructuración de las instituciones y del poder político y económico.

Se ha destacado, asimismo, la existencia de al menos dos posiciones eclécticas entre ambos enfoques. Según una de ellas, se propugna el establecimiento de una secuencia temporal, a veces indefinida, entre satisfacción de necesidades materiales y no materiales. Según la otra, se reduce la atención de las necesidades no materiales a la provisión masiva de servicios sociales básicos de segunda clase (salud, educación, esparcimiento), sin mayores transformaciones estructurales. Estas dos posiciones eclécticas suponen transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso, de arriba hacia abajo, sin plantearse la ampliación de la participación social y política como un requisito del proceso de democratización fundamental implícito en el enfoque de las necesidades básicas (Graciarena, "La estrategia,...", 1979).

No es éste el momento de señalar las implicaciones que se desprenden de uno u otro enfoque y, menos aún, de considerar en qué medida las acciones de ENF se encuadran en cada uno de ellos, pero hay que destacar que, a pesar de la heterogeneidad de las instituciones que llevan a cabo esas acciones y de sus objetivos institucionales, comparten la intención explícita de satisfacer las necesidades educativas básicas de la población-meta como justificación de sus programas de ENF, sean éstos exclusivamente educativos o se inserten en el marco más amplio de programas de desarrollo rural (Hernández, "La educación...", 1980).

Al referirse a las necesidades educativas básicas, UNICEF las agrupa en cuatro campos: a) rudimentos de lectura, escritura y aritmética funcionales que permitan a las personas el acceso a las fuentes de conocimientos que les resulten útiles; b) comprensión elemental de los procesos de la naturaleza de su zona (cultivos, ganadería, nutrición y conservación de alimentos, medio ambiente, protección del mismo); c) conocimientos y habilidades para desarrollar confianza en sí mismas, para crear una familia y administrar un hogar (puericultura, planificación familiar, salud, alimentación); d) conocimiento del medio social que permita una participación constructiva. El Banco Mundial, por su parte, también agrupa a las necesidades educativas básicas en cuatro campos, muy semejantes a los definidos por UNICEF, a saber: a) Educación general o básica, comprendiendo alfabetización, conocimientos generales de ciencia y del medio ambiente (educación primaria y secundaria); b) Educación para el mejoramiento familiar, de la calidad de vida familiar: salud, nutrición, atención a los niños, planificación de la familia; c) Educación para el mejoramiento comunitario y el fortalecimiento de las instituciones de base y nacionales; d) Educación ocupacional con el fin de

desarrollar conocimientos y habilidades respecto de diversas actividades económicas y de utilidad en la vida diaria. Estos grupos de necesidades educativas básicas no se manifiestan en todos los casos con la misma fuerza, aunque las condiciones educativas propias de las zonas rurales hacen aparecer como de primera prioridad los aspectos relacionados con la lecto-escritura y la atención al niño en edad pre-escolar y así parecen entenderlo, en términos generales, los gobiernos y las otras entidades participantes en actividades de ENF, ya que los incluyen como un componente importante en casi todos los programas (Hernández, "La educación...", 1980).

En todo caso, es claro que el concepto de necesidad educativa básica difiere del que se tendría si se parte de una visión de la educación que se limite a esquemas formales (escuela, niveles, etc.), así como del que se obtendría si se partiera de las necesidades sentidas por los sujetos. En este caso, es frecuente que los individuos que perciben tener necesidades educativas ya tengan algún grado de educación, con lo que termina beneficiándose de las acciones de ENF aquella parte de la población que tiene niveles relativos más altos de educación.

Se plantea de esta manera el problema de cómo definir las necesidades educativas básicas de la población-meta. Por lo general, las entidades comprometidas en actividades de ENF, efectúan investigaciones y diagnósticos y, en la mayoría de los casos, es en esta etapa donde se comienza a solicitar la participación de la población. Pero se ha notado que es difícil precisar cuáles son las necesidades educativas básicas, ya que incluso suelen producirse discordancias entre las que son expresadas por los grupos y las que se derivarían de diagnósticos técnicos. Se ha sugerido que esta discordancia entre las necesidades educativas básicas que expresan los grupos y las necesidades educativas reales determinadas por sus condiciones de vida y las capacidades efectivas que tiene la población para enfrentarlas, pueden explicarse por la incidencia que tiene la ideología dominante sobre las representaciones sociales de los grupos más desfavorecidos. De tal manera, hay pocas dudas de que en la determinación de las necesidades educativas básicas es necesaria la participación activa de la población involucrada y, en especial, de sus organizaciones representativas; pero siguen en pie los interrogantes acerca de cómo lograr esa participación y cuáles serían los instrumentos más adecuados para que ella se haga efectiva y conduzca a la determinación de las necesidades educativas básicas objetivas (UNESCO, "Consulta...", 1980).

En el fondo, las acciones de ENF orientadas a la satisfacción de las necesidades educativas básicas, tienden a lograr una mejor relación de la educación con los problemas, intereses y necesidades de los grupos sociales más necesitados y, en especial, con los problemas de ocupación y empleo. Pero las diferentes concepciones de la educación originan distintas definiciones de esa relación. Así, si se parte de una perspectiva de democratización de la educación y de la educación permanente, las necesidades educativas básicas serían un punto de partida para que los grupos sociales más necesitados tengan acceso a un conocimiento que les permita, no sólo individual sino colectivamente, entender, analizar y transformar las situaciones vividas, sus condiciones de vida y la sociedad en la cual se ubican. Por otro lado, la idea de responder

a las necesidades básicas o a las necesidades educativas básicas de la población puede llevar a justificar una educación limitada, de segundo rango y de bajo costo, destinada a las mayorías populares, mientras se mantienen intactas las características del sistema educativo formal. En este caso, la noción de necesidad educativa básica justificaría una educación reducida a la adquisición de habilidades y conocimientos técnicos, utilizables a corto plazo para resolver problemas inmediatos y correspondientes a un nivel científico y técnico muy elemental, con lo que se mantendría el dualismo educacional existente (UNESCO, "Consulta...", 1980).

A veces, las actividades destinadas a satisfacer necesidades básicas se desarrollan de manera paralela a aquéllas destinadas a la satisfacción de necesidades educativas básicas, sin interpenetración entre ambas. En estos casos es necesario tener presente que la realización de acciones tendientes a enfrentar el problema de la vivienda, por ejemplo, no significa la solución de problemas de otro tipo y que una acción educativa destinada a atender un problema concreto no se extiende necesaria y mecánicamente a otras áreas.

Cuando se decide llevar a cabo acciones para atender necesidades educativas básicas a partir de los enfoques eclécticos o centrados en la pobreza, se presenta el problema de la continuidad de las acciones, ya que se ha notado frecuentemente que, una vez satisfecha (aunque sea de manera relativa) la necesidad detectada, el grupo constituido se disuelve. La discontinuidad de las acciones puede tener distintas fuentes, provenientes de la institución que las llevaba a cabo, de la población atendida, de la relación entre ambas o de la interferencia de otro tipo de circunstancias. Entre las formas de disminuir las probabilidades de discontinuidad, se ha sugerido la conveniencia de centrar las acciones en problemas que lleven a una mayor duración de las motivaciones para asociarse (generación de fuentes de ocupación y empleo antes que viviendas, por ejemplo) y la necesidad de vincularlas estrechamente a las organizaciones de base popular, con control y participación de los miembros en la definición de los objetivos, de su ejecución y de su evaluación (Hernández "La educación...", 1980; UNESCO, "Consulta...", 1980).

Dada la multiplicidad de instituciones de distintas características que ofrecen servicios para la atención de necesidades básicas y de necesidades educativas básicas, la variedad de estas necesidades y de las situaciones en que se encuentran los grupos que activa o pasivamente demandan atención y la diversidad de métodos, técnicas y medios a los que recurren las instituciones que ofrecen los servicios, las acciones de ENF definen un campo vastísimo, cuya captación teórica todavía está por elaborarse. En consecuencia, todo parece indicar que la ENF sólo puede comprenderse cuando se la toma como una respuesta a las deficiencias del sistema educativo formal y como intentos de hacer realidad las distintas propuestas de cambio de las prácticas educativas. Desde ambos puntos de vista, la ENF tiene un enorme potencial innovador. Por otro lado, la existencia de un sistema formal de educación y la aparición de las acciones de ENF, que insumen recursos educativos y financieros, plantean una serie de interrogantes, tales como: el grado de paralelismo y competitividad entre ambas formas de educación; cuáles son las bases conceptuales comunes a ambas; cómo articularlas; qué implica que una acción educativa pase del sistema educativo formal a la ENF, o viceversa; cómo pueden ser coordinadas en terreno ambas formas de educación; etc.

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

1. La carencia de evaluaciones parciales o finales de los diferentes programas de ENF que se han llevado a cabo y se están ejecutando en las zonas rurales de la región, es un problema grave que afecta a la mayoría de las acciones de este tipo. Esta situación impide conocer con mayor profundidad y detalle lo que sucede en las diferentes etapas de cada programa, limita las posibilidades de plantear interrogantes, formular juicios o avanzar hipótesis en función de datos consistentes, así como de capitalizar cada experiencia y proyectar nuevas acciones teniendo en cuenta dichas experiencias. Por ello, sólo será posible caracterizar de manera descriptiva y general los programas de ENF que se están desarrollando en las áreas rurales de la región.

2. Una visión global de los objetivos explícitamente declarados de las instituciones que ofrecen ENF muestra que ellos no se limitan a los aspectos educativos, sino que se refieren a una concepción de desarrollo integral del hombre, que implica propiciar entre los educandos una mayor comprensión de la realidad en la que están inmersos, una toma de conciencia de su propia personalidad y de su papel como miembros de la comunidad y como sujetos creativos y eficientes en el desempeño de una ocupación.

3. Estos objetivos de las instituciones se reflejan en la casi totalidad de los programas consultados, en los que predomina la tendencia antes indicada. Sea cual fuere la modalidad a la que se refieran las acciones de ENF consideradas en los programas, es posible distinguir un cuerpo de objetivos específicamente educativos limitados al cumplimiento de metas puntuales (alfabetizar a un número determinado de campesinos en un lapso determinado; lograr que las mujeres de una comunidad se capaciten en el uso de una determinada técnica artesanal o agrícola, etc.) y un cuerpo, no menos extenso, de objetivos que podrían denominarse 'extra-educativos' (participación social y política, promoción de liderazgo, concientización, criticidad, creatividad, promoción religiosa, etc.) (Cuadro 93).

Los objetivos específicamente educativos se relacionan con la amplitud e intencionalidad de los programas, con la modalidad de instrucción que se adopta, con las características y necesidades de la población-meta, con la disponibilidad

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

de recursos, etc. Por su parte, los objetivos extra-educativos se relacionan más específicamente con el tipo de institución que participa o desarrolla las acciones de ENF y, en especial, con los aspectos ideológicos, políticos o religiosos de las instituciones. En el caso de programas en los que colaboran instituciones con diferentes orientaciones ideológicas, pueden darse situaciones de consenso o disparidad en los objetivos explícitos e implícitos que se persiguen. Por cierto, la posibilidad de explicitar los objetivos y las formas de hacerlo dependen del contexto social y político en que se desarrolla el Programa y de la orientación de las instituciones.

4. En general, los objetivos se orientan a subsanar necesidades educativas básicas de un determinado sector de la población. En la mayoría de los programas se advierte una gran preocupación por parte de las instituciones participantes por detectar las necesidades específicas de la población a la que van dirigidas las acciones, para lo que se prevé la realización de investigaciones. Pero en buena parte de las experiencias consultadas, existen algunos equívocos en la relación entre necesidades detectadas, objetivos implícitos y explícitos y resultados obtenidos. Hay casos en que se detecta en la población-meta la necesidad educativa básica de alfabetización de la población adulta pero, además, la necesidad de instrumentar formas de organización local, promover la participación y generar alguna forma de asociación productiva. Como algunos de esos objetivos pueden explicitarse y otros no, el diseño del programa tiende a ser sesgado por los objetivos explícitos, con lo que se llega al término del período previsto para la duración del Programa, sin que sea posible determinar en qué medida se ha dado cumplimiento a los distintos objetivos.

5. Las instituciones, organismos y entidades que participan y ejecutan programas de ENF en el medio rural de la región son numerosas y de las más diversas características. Puede tratarse de instituciones estatales o privadas y ser nacionales o extranjeras.

6. Cuando es el Estado el que ofrece ENF en las zonas rurales, generalmente lo hace desde los respectivos Ministerios de Educación. En muchas oportunidades se vale de la infraestructura administrativa existente para el sistema educativo formal y en otras crea sus propias unidades o direcciones programadoras y ejecutoras sectoriales. En varios casos, se ha podido observar que el Ministerio de Educación es la institución estatal que con mayor asiduidad impulsa acciones de ENF y que no sólo participa en ellas sino que, con frecuencia, también se encarga de la coordinación de dichas acciones. Esta coordinación puede tomarla a su cargo en forma exclusiva o compartirla con otra entidad u organismo. Existen otras entidades estatales que participan y eventualmente coordinan actividades de ENF (Ministerios de Planificación, Salud, Agricultura, Secretarías de Gobierno, entes coordinadores supra-ministeriales o reparticiones estatales autónomas).

El hecho de que entidades tan dispares puedan impulsar o participar en el suministro de ENF desde el mismo aparato estatal, ofrece una primera indicación sobre la amplitud y flexibilidad del campo educativo no formal y de la importancia que se le atribuye a esta forma de instrucción y, por otra parte, da una medida del cuestionamiento de la capacidad de impartir educación por

medio del sistema educativo formal. Sin duda, hay muchas otras razones por las cuales reparticiones oficiales tan dispares se ocupan en estas acciones educativas y, entre esas razones suele hacerse mención explícita de: las limitaciones del Estado para asumir la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población de las áreas marginales a través del sistema educativo formal; la conveniencia de aprovechar los recursos culturales y educativos que tienen las mismas comunidades; la necesidad de que se produzca una concertación entre el Estado y las comunidades para proveer a éstas de servicios básicos; las ventajas en costos y los ahorros en gastos indirectos que resultan de conjugar los distintos programas de atención de necesidades básicas que desarrolla el sector público; etc. Pero además de estas razones explícitas, suele haber razones implícitas referidas al control de los recursos financieros que se destinan a las acciones de ENF, o a la utilización de los programas de ENF para la realización de acciones de proselitismo o de control político, sea entre la población-meta o entre distintos agrupamientos políticos existentes dentro del mismo aparato estatal, o razones de índole geopolítica. El tipo de coordinación que se adopta entre distintas reparticiones oficiales que desarrollan acciones de ENF, parece estar estrechamente relacionado con el contexto social y político en que se inserta cada Programa. En algunos casos, el criterio basado en el control político por parte de algún sector prima por sobre criterios económicos o de eficiencia técnica; en otros, sobre todo si se registra la intervención de entidades privadas o de agencias internacionales en la ejecución o el financiamiento de un determinado programa, las reparticiones estatales se propondrán reservarse para ellas la conducción o el control o la simple supervisión de las actividades, según la orientación del régimen político y de la política educativa del momento; en otros casos, la existencia de un frente político en el gobierno, en una situación de amplio pluripartidismo, lleva a que se configure un proyecto implícito de política de ENF abierta y expansiva, que permita la existencia de Programas donde la participación de las distintas reparticiones estatales se concreta en un estilo de coordinación muy amplio, que cristaliza en actividades de apoyo y de asesoramiento, más que de conducción o control; en otros casos, una política educativa con metas de corto plazo, precisas y declaradas, exige un grado muy alto de centralización, conducción y control político. En síntesis, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre la política educativa de un país en un determinado momento histórico y la participación, conducción y el tipo de coordinación entre reparticiones estatales que intervienen en acciones de ENF, así como también entre esa política educativa y los objetivos, modalidades, ejecución, etc. de los programas de ENF.

7. Casi no existen en las áreas rurales de la región, instituciones privadas que realicen acciones de ENF con fines de lucro. La gran mayoría de ellas son instituciones sin fines de lucro y, muchas, de carácter religioso. Si bien es cierto que en América Latina, es el Estado quien históricamente ha tomado a su cargo la máxima iniciativa y responsabilidad en materia educativa en las zonas rurales, es notable el peso que han ido adquiriendo las entidades privadas que coordinan, organizan, participan o subvencionan actividades de ENF en dichas zonas. Las entidades privadas pueden tener objetivos educativos, sin ningún objetivo extra-educativo declarado o pueden tener objetivos explícitos de adoctrinamiento, concientización, etc., en cuyo caso la prestación del servicio educativo sería un instrumento para la

realización de dichos objetivos. Por cierto, el grado de explicitación de unos y otros dependerá de los contextos socio-políticos.

8. También intervienen en acciones de ENF instituciones extranjeras, sean fundaciones o asociaciones privadas, gobiernos, organismos o agencias internacionales regionales y mundiales. Ellas prestan una decidida colaboración en términos de financiamiento, materiales o asistencia técnica. En el caso de las agencias y organismos internacionales, la relación se da en forma directa con los gobiernos y las acciones se emprenden de manera conjunta, aunque la conducción de los programas queda en manos de los organismos estatales correspondientes.

9. Entre estas diferentes instituciones, que pueden llevar a cabo acciones de ENF semejantes o diferentes en las mismas o en diferentes áreas geográficas, se pueden dar relaciones de participación, indiferencia, control mutuo, cooperación, apoyo, asistencia, competitividad, etc. Estas relaciones se combinan de distinta manera y van experimentando cambios a lo largo del tiempo. Aunque todas las entidades se preocupan predominantemente de atender las necesidades educativas básicas de la población-meta, las diferentes motivaciones institucionales inciden en las relaciones que entablan. Los tipos de relaciones entre instituciones se manifiestan con especial nitidez en el desempeño de los individuos que participan en los programas (directivos, administrativos, docentes) y, en particular, de aquellos que trabajan en terreno, sea en calidad de asalariados de las instituciones o de voluntarios. En los programas en que intervienen varias entidades con personal en terreno dependiente de cada una de ellas, las diferentes orientaciones tienden a reflejarse en las acciones y a tener repercusiones sobre el programa y sobre la población-meta.

10. La consideración de los aspectos institucionales de la ENF pone de relieve la importancia de las preguntas acerca de quiénes la promueven, quiénes conducen las acciones y bajo qué forma socio-organizativa. Se ha hecho notar que los esfuerzos por integrar acciones suelen conducir a crear mecanismos excesivamente complejos de coordinación que redundan en que los programas son puestos en práctica y funcionan con lentitud y que es difícil que la integración de objetivos e instituciones logre conciliar una actuación rápida y eficiente con la cobertura de amplios contingentes de población. Asimismo, se ha constatado que los programas de ENF impulsados o conducidos por los Ministerios de Educación, si bien indican una creciente flexibilidad en términos de acceso a los servicios educativos, continúan siendo dominados por criterios escolarizantes (La Belle, 1976).

11. Una revisión de los diferentes programas y experiencias de ENF, muestra que definen su población-meta de acuerdo con las necesidades educativas básicas y las necesidades básicas detectadas, los objetivos de las instituciones y de los mismos programas, pudiendo alcanzar a distintos agrupamientos o poblaciones según edad, sexo, inserción productiva, condición étnica, etc. En lo que respecta a la población indígena, se distinguen programas monolingües, bilingües o de castellanización según el tipo de demanda que formula la población y los objetivos que se plantean explícita o implícitamente para

las acciones. Asimismo, los contenidos curriculares pueden tener o no en cuenta los elementos básicos de la personalidad cultural diferenciada (historia, religión, costumbres, cultura material, etc.); dedicar espacio a la discusión del grado de conciencia étnica en que se encuentra el grupo atendido (tendencia asimilacionista, resistencia étnica típica de la situación de enclave, autoafirmación de la personalidad étnica diferenciada); incorporar o negar la discusión de las estrategias de integración propuestas por la sociedad nacional y la política cultural indígena que implican.

12. También hay una gran variedad en los programas en lo que respecta a las zonas geográficas en que se llevan a cabo. Algunos eligen zonas aisladas; otros, zonas cercanas a centro poblados; otros, agrupamientos de viviendas o caseríos comunicados por carreteras; otros, por fin, población dispersa. Es posible detectar la existencia de zonas en las que se produce una sobre-oferta de ENF y otras que carecen de todo tipo de atención. En algunas zonas se produce la superposición de varias instituciones que ofrecen servicios similares a poblaciones-meta semejantes. En estos casos, la coordinación tiende a ceder el paso a la competencia y ésta no se limita a las instituciones sino que termina reflejándose en conflictos entre comunidades o en el interior de ellas.

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

14. La adopción de una u otra modalidad depende de varias razones: los objetivos que persiguen las instituciones; las necesidades educativas básicas detectadas; la especialización que puedan haber adquirido las entidades prestatarias de los servicios; etc. En general, las instituciones privadas privilegian las modalidades del tipo 'desarrollo de la comunidad', mientras que las instituciones oficiales se dedican más a las modalidades relativas a la alfabetización, nivelación básica, etc.

15. Con respecto a la modalidad alfabetizadora, se informa que la motivación de las poblaciones es baja y que lo que reflejarían los programas serían más bien los intereses de las instituciones que los ponen en práctica (UNESCO, OREALC, "Reunión de expertos...", 1977). Pero, asimismo, se ha hecho notar que si la necesidad de alfabetización es sentida, ella logra motivar suficientemente a los campesinos como para que se junten en reuniones diarias durante varios meses, y que la combinación de alfabetización y diálogo facilita la movilización de los grupos campesinos hacia la solución de sus problemas. De hecho, se comprobó que los campesinos pueden conducir reuniones con otros campesinos sin necesidad de una extensa preparación, que tienen pocas dificultades para reflexionar y dialogar acerca de tópicos que emergen de sus ejercicios de alfabetización, que hubo un aumento en la eficacia de sus presiones ante las autoridades. Desde un punto de vista técnico, los juegos se revelaron como un medio eficaz para romper la imagen estereotipada de los procesos de aprendizaje (Hoxeng, 1973).

16. El tema de la participación comunitaria es recurrente en las acciones de ENF. En la casi totalidad de los programas consultados se plantea la necesidad de una presencia activa y permanente de la comunidad o vecindario. El éxito de este propósito es relativo y se ha dado de distintas maneras según las diferentes experiencias: hay programas en los que la participación comunitaria no existe o es mínima y otros en que se da de manera constante. Estos resultados no parecen ser ajenos al hecho de que la sociedad misma sea o no participativa (UNESCO, "Consulta...", 1980).

En algunos programas sólo se prevé una participación de la población-meta como beneficiaria de las acciones. Normalmente, se trata de aquellos programas orientados a objetivos educativos muy específicos y a poblaciones restringidas. En estos casos, las instituciones detectan las necesidades, definen el programa educativo, lo planifican, elaboran el curriculum, designan los educadores y los capacitan, ejecutan las acciones y evalúan los resultados. La comunidad es considerada sólo como un sujeto pasivo que recibe los beneficios del programa o como espectadora del desenlace de las acciones.

En otros programas se prevé la participación de la comunidad o vecindario en forma indirecta. Esto ocurre cuando la comunidad se expresa y participa por intermedio de sus propias organizaciones, sean éstas institucionales y con cierta tradición o asociaciones voluntarias estables o esporádicas. En estos casos la mediación es ejercida por líderes o dirigentes cuyo grado de representatividad varía según las experiencias organizacionales de cada comunidad o vecindario y el momento histórico que vive en relación con el contexto nacional.

Otros programas, por último, prevén la participación directa de la comunidad en los diferentes momentos del desarrollo de las naciones. Esto significa la intervención directa de los habitantes del vecindario, sin mediaciones por parte de las organizaciones locales.

17. Es sabido que pueden darse distintos niveles de participación: estar informado, opinar, decidir, poner en práctica, evaluar, etc. (UNESCO. "Consulta...", 1980). Más específicamente, la participación puede manifestarse en la expresión de las necesidades educativas; en el ejercicio de distintas presiones durante el desarrollo de las acciones; en la elección de los ejecutores de las acciones del programa, sean éstos promotores, monitores o facilitadores, provenientes de la misma comunidad; en los distintos aspectos económicos (aportes monetarios, en bienes o en trabajo, análisis de costos, organización presupuestaria, destino y utilización de los recursos, etc.); en la supervisión de las tareas; la coordinación de las actividades; la evaluación de los resultados; el ajuste permanente en el transcurso del desarrollo de las acciones; etc.

18. Se ha hecho notar que en la organización social predominante en la región, la participación es también una conducta que debe aprenderse y que así como la educación supone un cierto gasto de tiempo, de atención y de recursos, también debe aceptarse que el aprendizaje de la participación insume tiempo, atención y recursos y que, por lo tanto, la primera decisión que corresponde adoptar es la referente a alentar o desalentar dicho aprendizaje (UNESCO, "Consulta...", 1980).

19. Como antes se hiciera notar, el tema de la participación de la comunidad y el vecindario en las acciones de ENF no puede considerarse al margen del hecho de si la sociedad es o no participativa. Pero en este punto, como en otros, las sociedades latinoamericanas y, en especial, sus zonas rurales, presentan una gran heterogeneidad, ya sea sucesiva o simultáneamente. Por eso mismo, la perspectiva dualista según la cual los contextos serían considerados como inmóviles o como de reformas, puede inducir a engaño. Así, por ejemplo, se podría proponer la hipótesis simplista de que mientras más inmovilizador sea el proyecto social del régimen que gobierna, menores serán las posibilidades de participación que se abrirán. Tal vez esa hipótesis sea válida en algunos casos y en algunas etapas del desarrollo de los regímenes con proyecto inmovilizador. Pero también es cierto que luego de una primera etapa en que el proyecto inmovilizador se traduce en menor participación, pueden seguirse otras etapas en las cuales la educación, junto con otros medios de comunicación y de socialización, puede ofrecer un canal de consolidación de determinados procesos y convertirse en un medio adecuado para obtener cierto consenso y apoyo popular. En estos casos, puede ocurrir que la participación comunitaria en acciones de ENF, directa y controlada o indirecta a través de las organizaciones propias de la comunidad, sea no sólo permitida sino incluso propiciada oficialmente. Otra situación se da en aquellos casos en que las instituciones que ofrecen ENF coinciden con el proyecto inmovilizador que rige en la sociedad.

Por otra parte, los procesos socio-políticos registrados en la última década en la región, ofrecen numerosos ejemplos y diversas experiencias de reformas sociales, en los que la educación ha cumplido diferentes papeles. A veces, la educación se ha constituido en un elemento más de la dinámica

del proceso de cambio; otras veces, ha acompañado a los movimientos sociales desde una posición rezagada; otras veces, se han producido divergencias en el ritmo o la intensidad con que se impulsan las reformas en los distintos sectores. En ocasiones, un programa educativo ha conseguido aglutinar a los más amplios sectores de la sociedad, incluso a aquellos reticentes a las reformas propuestas en otros campos de la organización social. En otras circunstancias, se ha constituido en el detonante de la oposición a las reformas generales propuestas.

En lo que respecta a la ENF, la situación es similar. Ha ocurrido que en un contexto de reformas globales, el propio Estado propicia programas de ENF en las zonas rurales, a través de las instituciones pertinentes. En este caso, el Estado trata de controlar el desarrollo de las actividades educativas encauzándolas hacia la consolidación de su política de reformas. También ha ocurrido que, conducida por distintas reparticiones estatales o por funcionarios de esas reparticiones con distintas orientaciones políticas, la ENF ofrezca un espacio para ciertas acciones de agitación y de propaganda, cualquiera fuera la modalidad de ENF utilizada. En estos casos, las instituciones oficiales que ofrecían ENF propiciaban la participación de toda la comunidad o vecindario y requerían la mayor colaboración directa por parte de los pobladores rurales. Asimismo, ha ocurrido que la iniciativa estatal sea de amplia permisividad, lo que la lleva a aceptar y hasta a solicitar la colaboración de otras entidades privadas enroladas en la misma política de cambios o coincidentes en algunas definiciones tácticas. Puede ocurrir, también, que el Estado requiera la participación de las organizaciones y asociaciones populares, como entidades que actúan con independencia y capacidad de decisión en el conjunto de instituciones que conducen acciones de ENF. Por cierto, se han registrado casos en que las reformas o cambios sociales se imponen con cierta dosis de autoritarismo, de compulsividad y de control social, lo que resulta aparentemente contradictorio dentro de un proceso amplio de participación y colaboración popular (Rivero, 1979; Maidana, 1979).

Aún en el marco de contextos movilizadores y en casos en que se dio una motivación activa de la comunidad hacia la participación y una promoción plena de su colaboración, se han registrado procesos de desmovilización o han surgido diversas interferencias que a veces lograron ser rechazadas o neutralizadas por las mismas comunidades pero que, otras veces, llevaron a su escisión. Una fuente de interferencias la constituyen las acciones políticas, emprendidas desde dentro o de fuera de las comunidades. Otra fuente la constituyen los celos profesionales o las competencias producidas como reacción ante el ejercicio de funciones educativas o de acciones destinadas al desarrollo de la comunidad, entre el personal especializado (normalmente los docentes del sistema educativo formal) y el personal especialmente reclutado y capacitado para las acciones de ENF.

Al tratar el tema de los asentamientos rurales se hizo notar que si bien la existencia de una comunidad de base organizada es un elemento estratégico invaluable, no podía darse por supuesta su presencia real. Aquí cabe señalar que si bien la participación de la población-meta en cada una de las etapas del desarrollo de las acciones de ENF puede ser, a la vez, un medio y un fin, no parece conveniente partir del supuesto de que dicha población está ansiosa por participar, está acostumbrada a hacerlo, sabe cómo hacerlo y, menos aún,

suponer que en el proceso de aprendizaje y desarrollo de la participación las dificultades desaparecen como por arte de magia. Se está de nuevo ante el delicado equilibrio, entre el supuesto pesimismo que suele adjudicarse a la consideración de las condiciones objetivas y el supuesto optimismo que suele adjudicarse al voluntarismo.

En este sentido, se ha informado que los participantes en programas de ENF tienden a descansar en el acompañamiento externo y que la actitud de los educadores refuerza esta tendencia. Pero, como sucede en otros aspectos, también en éste hay informaciones que contradicen la anterior.

20. En lo que respecta a los métodos y técnicas utilizados en las acciones de ENF, también se registra una enorme variedad de situaciones. Todo llevaría a pensar que, dadas las características de la ENF, se utilizan en ella los métodos y técnicas más recientes, de máxima flexibilidad en cuanto a la transmisión de contenidos, de corte anti-autoritario con respecto a la relación educador-educando, de una permanente interacción grupal, de un rescate del medio como fuente pedagógica, etc. Sin embargo, no parece ser una situación generalizada y aplicable a cualquier tipo de acción, a pesar de que lleve el rótulo de ENF y a pesar de la difusión que ha tenido en la región el método psico-social de palabras generadoras (método concientizador o método Freire) para la alfabetización que, como se vio, es la modalidad predominante entre las acciones de ENF. Una de las razones puede consistir en que los objetivos de las instituciones, las necesidades de la población-meta y los objetivos de los programas obligan a desarrollar enfoques curriculares que permitan conquistar el interés del educando, lo que no siempre es fácil de lograr. Para acciones de ENF de tipo puntual y dirigidas a poblaciones-meta específicas, el desarrollo de currículos centrados en problemas, en enfoques proyectivos o en enfoques de autorrealización y su adaptación a cada nueva situación, requiere un tipo de técnico con un dominio tal de su oficio que no suele estar a disposición de las instituciones que desarrollan acciones de ENF (Srinivasan, 1977). Por otro lado, en ocasiones, las prácticas pedagógicas de ENF se realizan en situación de sala de clases por lo que, a pesar de que se pretende impulsar una metodología participativa, dicha situación hace que los educandos no se desprendan del estereotipo enseñante-alumno y se genere una fuerte dependencia respecto del capacitador (Gajardo, 1977). Asimismo, se ha hecho notar que mientras las escuelas rurales han tendido a desescolarizarse, se encuentra que las comunidades piden mayor formalización, resultante de todo un proceso de colonización mental sufrido por la población (UNESCO, "Consulta...", 1980). De tal manera, la alta potencialidad de innovación de las acciones de ENF encuentra también limitaciones de distinta índole.

21. Los distintos programas de ENF prevén diversas formas de atención a la población-meta.

En la atención individual, el alfabetizador, promotor, monitor, técnico-docente, etc., encargado de la extensión y el desarrollo de las acciones, visita casa por casa a todos los pobladores rurales de la comunidad y efectúa una tarea educativa individualizada. En estos casos se utiliza el material didáctico más indispensable y la comunicación es oral. La interacción grupal

y la posibilidad de aprender interrelacionándose con los pares, es sustituida por la permanencia continua y la repetición de contenidos por parte del educador. Es frecuente que este tipo de atención cuente con el apoyo a distancia de algún medio de comunicación (radio, periódico, etc.).

En la atención a la familia, en lo que hace a metodologías de enseñanza-aprendizaje, no hay mucha diferencia con la atención individual, sólo que en este modo de atención se ofrecen distintos grados de interacción, pero siempre dentro del grupo familiar.

En la atención a grupos limitados, los grupos se constituyen con educandos provenientes de un mismo vecindario o comunidad, con necesidades educativas similares y en búsqueda de un mismo objetivo de aprendizaje. Este tipo de grupo puede funcionar mediante reuniones periódicas, en cualquier local comunitario (escuela, parroquia, alcaldía, la casa de algún miembro del grupo, etc.). Tanto el local como el elenco de educadores y educandos pueden ser estables o rotativos. Generalmente se trata de grupos que no superan las veinte personas. Los miembros del grupo pueden reclutarse procurando cierta homogeneidad e identidad o cohesión de grupo o puede tratarse de grupos heterogéneos en términos de edad, sexo, estado civil, ocupación, etc. Por lo general, la metodología de enseñanza-aprendizaje utilizada es de interacción grupal, y los materiales didácticos a los que se recurre son los más rudimentarios. En las modalidades de alfabetización es frecuente que se utilice el método de Paulo Freire, en alguna de sus variantes.

La atención a grupo extendido, en realidad, es la situación que se produce cuando se ha constituido y funciona una red de grupos limitados con educandos pertenecientes a distintas comunidades y vecindarios, relacionados entre sí a través de la estructura, los objetivos y la ejecución del programa. En estos casos, resultan posibles múltiples combinaciones en cuanto a métodos, técnicas, medios y materiales. Lo más usual es que se combinen metodologías de enseñanza cara a cara con métodos de comunicación a larga distancia, ya sean de radiodifusión (escuelas radiofónicas), televisión, periódicos, folletos y otras técnicas audiovisuales.

No se dispone de un estudio que sistematice las distintas posibilidades de utilización de ciertos métodos y técnicas en relación con los tipos de atención, las características de la población-meta, las distintas modalidades de las acciones, los diferentes tipos de programas y los diversos objetivos institucionales, etc. Quizás esta ausencia de sistematización encuentre su fundamento en la propia falta de sistematicidad de las mismas acciones de ENF.

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

23. Un tema íntimamente ligado a la burocratización, e igualmente conflictivo es el referente a los recursos humanos. En la gran mayoría de los programas de ENF aparece manifiesta la preocupación sobre los mecanismos con que se designa al personal directivo y administrativo, si son rentados o voluntarios, quién los financia y con qué nivel de salarios, cuál es la

a la contraprestación de servicios, una alta motivación por la tarea, serían las notas distintivas de estos docentes respecto de aquellos que pertenecen al sistema educativo formal.

Por lo general, cuando en la zona en que se desarrolla algún programa de ENF existe una escuela perteneciente al sistema educativo formal, los docentes de ambas prácticas pedagógicas comparten el espacio social conformado por la población de la comunidad. En estos casos, es probable que se registren relaciones de competencia más que de cooperación entre los docentes del sistema educativo formal y aquellos que participan en acciones de ENF.

25. Al comenzar este apartado se mencionó la carencia de evaluaciones de los programas de ENF y su incidencia en algunos de sus aspectos más problemáticos: estabilidad; continuidad; generalización; difusión de las innovaciones; capitalización de las experiencias. Por ello, los programas más recientes incluyen guías para su evaluación y las preocupaciones comunes en ese sentido pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) grado de cumplimiento total o parcial de los objetivos explícitos; b) control de los avances percibidos en relación con los objetivos implícitos y formas de detectarlos; c) metas alcanzadas en relación con el presupuesto de tiempo, de recursos financieros y humanos y su utilización y grado de influencia de las interferencias y los imprevistos endógenos y exógenos a los programas; d) grado de participación comunitaria, en términos de respuestas de la población-meta en relación con el nivel inicial de expectativas; e) perspectivas de continuación; posibilidades de generalizar las experiencias positivas; alcances e implicaciones de los logros alcanzados; propuestas de nueva programación en función de nuevas necesidades aparecidas o reconocidas durante el desarrollo de cada programa. Estas propuestas de evaluación requieren que los objetivos y metas sean utilizados de la misma manera en el diagnóstico, durante la ejecución de los programas y en su evaluación lo que, aunque parezca obvio, no siempre se produce.

26. Se ha sostenido que los programas de ENF carecen de razón de ser mientras no estén ligados con otros componentes del sistema social; no incluyan incentivos socioeconómicos; no entreguen habilidades productivas o conductas que puedan ser transferidas o aplicadas al medio social de los participantes (La Belle, 1976). Pero esta falta de sentido puede deberse a que esas características también las tiene el sistema educativo formal y, en consecuencia, no se justificaría la iniciación de acciones de ENF; o a que sin esos elementos cualquier acción de ENF difícilmente alcance sus objetivos. También se ha sostenido que para que los programas de ENF tengan éxito es básico que tengan un sólido apoyo institucional, procedan a una selección cuidadosa de las comunidades, prevean y consigan la participación de las comunidades y haya una adecuada selección y entrenamiento del personal docente. Cabe preguntarse si el sistema educativo formal no tendría un éxito similar si consiguiera dar cumplimiento a esas condiciones y cuántas de las acciones de ENF tendría sentido continuar si se les exigiera, también, reunir esas condiciones.

En todo caso, la discusión sobre los temas presentados de manera tan general y descriptiva, así como sobre otros que no se han mencionado (cobertura

estructura organizativa a la que se ajustan y, si se ofrece participación comunitaria, cuál es la ingerencia que se prevé en términos de designación de esos cargos administrativos y directivos. El tema es particularmente ríspido cuando se trata de programas que llevan a cabo conjuntamente varias instituciones en cuyo caso se plantean preguntas acerca de si el personal directivo y administrativo pertenece a alguna institución o al programa, si la representatividad de cada institución en la conducción del programa se da por un prorratio de personal administrativo o de dirección o si se jerarquiza a través de relaciones de poder entre las instituciones participantes, etc.

Las posibilidades de organización de este tipo de recursos son múltiples y puede afirmarse que, en este sentido, no hay un caso que sea similar a otro y que resulta imposible definir un modelo de articulación del personal no docente interviniente en acciones de ENF.

24. El reclutamiento del personal docente presenta las mismas dificultades y los mismos problemas antes señalados y en el caso de que pertenezcan a distintas entidades que actúan conjuntamente en un programa de ENF, también admite la misma variedad de formas que las señaladas para el personal no docente.

Sin embargo, en la medida en que su radio de acción está directamente vinculado con la comunidad y con la población-meta, se abren nuevos tipos de relaciones y con otras connotaciones. Los docentes participantes en acciones de ENF pueden ser rentados o voluntarios. En el caso de ser rentados, estos docentes pueden tener salarios equivalentes a aquéllos de los docentes del sistema educativo formal pero, por lo general, los salarios de los primeros son más bajos. Estos salarios más bajos no sólo inciden negativamente en el prestigio y status de los educadores en las acciones de ENF, sino que también inciden en sus formas de reclutamiento, en los niveles de capacitación y, por lo tanto, en las posibilidades de lograr los objetivos de los programas. La forma de reclutamiento también se relaciona con la calificación exigida para desenvolverse en los distintos programas. Así, por ejemplo, si para un programa de alfabetización se requieren monitores con estudios primarios completos, es probable que éstos se recluten dentro de la misma comunidad local. Pero en las formas de reclutamiento del personal docente de las acciones de ENF no deben perderse de vista dos perspectivas. En primer término, si los objetivos del programa son suficientemente importantes para la comunidad o responden a reivindicaciones fuertemente sentidas por el vecindario, es probable que la población se sienta suficientemente motivada como para que surjan de ella misma los agentes educativos. En segundo término, si esta motivación de la comunidad de base se corresponde con las orientaciones de las instituciones que prestan el servicio (políticas, religiosas, etc.), es probable que se incorporen al personal docente y en calidad de promotores, monitores, facilitadores, etc., aquellos individuos que se encuentran más próximos a la 'mística' institucional.

Como se ve, no existe un docente-tipo dentro de la ENF y no hay muchas posibilidades de precisar algunas de sus características predominantes. No obstante, puede concluirse que el tipo de capacitación requerida, las distintas formas de reclutamiento, el carácter de la recompensa obtenida como contrapartida

efectiva de las acciones de ENF, costo, etc.), sigue abierta y seguirá abierta mientras no se disponga de evaluaciones adecuadas. Tal vez lo más grave de esta ausencia de evaluaciones no consista en que las distintas instituciones que prestan servicios de ENF las realicen en forma confidencial y para su propio uso, sino en el hecho de que dichas instituciones no evalúan sus propias actividades.

C. Las escuelas radiofónicas de América Latina(*)

1. Se ha dedicado este apartado a las escuelas radiofónicas por varias razones: En primer término, por el interés en considerar la potencialidad educativa de ese medio tecnológico, en sí mismo o en combinación con otros medios. En segundo término, porque gran parte de ellas pertenecen a la Iglesia Católica y constituyen la participación más importante de esa institución en el campo educativo, fuera de sus institutos de educación formal. En tercer término, como una especificación de las acciones de ENF que muestra un alto grado de homogeneidad (dado el medio tecnológico utilizado y la institución a la que se vinculan) y, al mismo tiempo, la gran diversidad de situaciones existentes dentro de esa relativa homogeneidad. El análisis se basa, en gran parte, en documentos producidos por las mismas escuelas radiofónicas.

2. La Asociación Latinoamericana de Escuelas Radiofónicas (ALER) está conformada por instituciones de educación radiofónica (IER) con sede en dieciseis países de la región. La primera de ellas fue creada hace treinta y cinco años, lo que constituye una indicación de su continuidad, de la intensidad con que se han reproducido en ese lapso y de la experiencia que se ha acumulado.

3. Básicamente, las IER son asociaciones privadas, sin fines de lucro, que se dedican a la educación integral de adultos y a la promoción de estructuras comunitarias de desarrollo en áreas rurales y en zonas especialmente desprotegidas, utilizando para su actividad una integración de medios de comunicación social e interpersonales.

(*) Este apartado es una síntesis de un informe especialmente preparado para el Proyecto RLA/79/007, por la consultora María Teresa Sirvent: "Las escuelas radiofónicas de América Latina". La autora fue Directora Técnica Asociada al Proyecto "Análisis de Sistemas de Educación Radiofónica", investigación que abarca la totalidad del universo de las escuelas radiofónicas que componen la Asociación Latinoamericana de Escuelas Radiofónicas, y asume la total responsabilidad por las ideas que vierte en su informe. Este apartado puede reflejar con distintos grados de adecuación las ideas de la consultora o no expresarlas íntegramente, y eso escapa a su responsabilidad.

4. Las IER son organizaciones de inspiración cristiana, basadas en documentos del Magisterio de la Iglesia católica. La educación es valorada como un medio para que el hombre alcance un más alto nivel de desarrollo. En eso se basa su intención promocional y su valoración de la cultura autóctona.

5. Conciben el desarrollo como el aumento de la calidad de la vida de los sectores más desposeídos de la población y a la calidad de la vida como un conjunto de necesidades humanas, materiales y no materiales.

6. Según los mismos documentos de las IER, sus objetivos específicos explícitos son los siguientes: a) atender las necesidades humanas materiales y no materiales, con un sentido de unidad y una visión sistémica; b) tender a concretar las finalidades de una educación liberadora en función de una concepción de educación permanente. En lo que respecta a la visión sistémica de las necesidades humanas, las IER se distinguen de otras agencias porque a) sus objetivos contemplan el aprendizaje de los recursos mentales necesarios para satisfacer necesidades materiales y no materiales; b) enfatizan los aprendizajes relacionados con las necesidades no materiales; c) su acción se orienta a transformar un grupo social como grupo y no como individuos aislados.

7. De acuerdo con los objetivos, las IER pueden clasificarse según pongan mayor o menor énfasis en necesidades no materiales de participación, reflexión, concientización; según la forma de encarar esos objetivos; según el mayor o menor énfasis en encuadrar las acciones en un proceso de educación permanente.

8. Por otra parte, los objetivos de las IER han ido cambiando con el tiempo, ya que han variado desde un extremo neutral hacia un mayor compromiso. Eso se refleja en el cambio de actitud respecto de la alfabetización, por ejemplo, la que ha pasado de ser un fin en sí misma, a ser considerada como un instrumento más que sólo es válido en conjunción con otros instrumentos facilitadores de la participación social, la conciencia reflexiva, la creación y la re-creación.

Este cambio en los objetivos debe ser considerado a partir de las relaciones de las IER con la Iglesia católica y los cambios que ésta ha registrado. Algunas IER se han generado en la alta jerarquía eclesiástica nacional; otras en la acción individual de sacerdotes, por lo general misioneros extranjeros. Por otro lado, ha habido un cambio en la Iglesia, desde el apoyo a las élites gobernantes hasta el apoyo al sector campesino. A ello debe agregarse, por una parte, la crisis interna de la Iglesia, manifestada en la carencia de sacerdotes, la expansión del protestantismo en áreas rurales, el temor a la secularización y las continuas luchas políticas; y, por otra parte, la revitalización religiosa, que significó empezar a plantearse objetivos asociados con la promoción rural a partir del contacto con la realidad campesina. Dentro de este panorama general, no hay un conocimiento preciso acerca de cómo influyeron los factores estructurales, la naturaleza de las élites eclesiásticas y el movimiento campesino, las motivaciones del grupo fundador, las crisis, los cambios y la evolución hasta la situación actual.

9. Las IER tienen distintas relaciones con la Iglesia católica. Algunas, pertenecen a una orden o movimiento religioso. Otras, son dirigidas por un religioso, pero sin vinculación de pertenencia a una organización mayor dentro de la Iglesia. Otras, son conducidas por laicos, sin pertenencia a ninguna organización eclesiástica, pero con dependencia pastoral de la Iglesia. Otras, por fin, son propiedad de la iglesia de la comunidad o de una asociación religiosa. No se tiene claro cómo esos distintos vínculos condicionan la selección de personal, la determinación de objetivos y contenidos específicos, el financiamiento, la supervisión de las tareas y del personal.

Se piensa que los vínculos con la Iglesia católica han beneficiado a las IER por cuanto han facilitado el acceso al mundo rural y han permitido superar algunas limitaciones impuestas por el contexto socio-político. Por otro lado, el vínculo no ha dejado de acarrear dificultades, como por ejemplo, las contradicciones entre los principios de participación y autogestión de las bases y las áreas de decisión vedadas al personal o a las bases por la dependencia eclesiástica; las limitaciones a un mayor compromiso con el campesinado; la posibilidad de que se esté ante nuevas formas de cooptación y paternalismo y no ante un nuevo papel de la Iglesia; etc.

10. En relación con la calidad de la vida y la satisfacción de las necesidades básicas, las IER adjudican a la educación un papel facilitador o inhibidor del reconocimiento o toma de conciencia de dichas necesidades; de la toma de conciencia de la participación, de la valoración de sí mismo, de su grupo de pertenencia y de su cultura; de reflexión sobre sí mismo, los otros y su entorno; de la relación con las representaciones sociales que obstaculizan reconocer las necesidades. Para lograr esos objetivos, se recurre a una concepción de educación fundamental integral, entendida como aquella educación que intenta cumplir con todos los objetivos antes detallados, partiendo de una visión sistémica de las necesidades, todo en el marco de una educación permanente, continua, para lo que se intenta organizar acciones educativas que sean parte de un proceso de aprendizaje de mayor alcance y no sólo acciones aisladas.

11. Las líneas generales de acción consisten: a) en una estrategia de comunicación social, orientada por una concepción de la educación no formal, combinando el uso de varios medios, masivos e interpersonales, entre los que se destaca la radio; y b) en un modelo de promoción comunitaria y de inserción en la comunidad basado en el trabajo con organizaciones de base.

12. La población-meta de las IER estaría definida como constituida por adultos pobres residentes en las áreas rurales, especialmente indígenas, con carencias educativas y desatendidos por otras instituciones. Se ha estimado que, en la región, las IER alcanzan a una audiencia de 250.000 personas organizadas en grupos, más una numerosa audiencia abierta o no controlada (UNESCO, OREALC, "Innovaciones...", 1980). El diagnóstico nacional en base al cual se eligen los grupos prioritarios a atender, el tipo de acciones y de medios, es elaborado por cada IER o por la federación de escuelas radiofónicas de un país. Se sostiene que la población rural, en especial la indígena, que constituye la población-meta principal de las IER, tiene características de solidaridad grupal o una vida comunitaria que facilitan acciones colectivas y de participación social.

13. Existe consenso en partir de la cultura indígena, para revalorizarla, conocerla y potenciarla, y una conciencia generalizada del respeto por los valores de la comunidad indígena, que hacen necesario que los diagnósticos sean cada vez más profundos. Pero dentro de esas características compartidas, en cada IER hay matices que las diferencian. Algunas de ellas no hacen ninguna distinción entre los factores positivos y negativos que inciden sobre la cultura indígena y se busca el desarrollo de ésta por su propio cauce. Otras, en cambio distinguen entre los factores que inciden en la revalorización de las culturas indígenas y desarrollan una estrategia orientada a dinamizar los factores positivos y a neutralizar o minimizar el efecto de los negativos.

Entre los elementos a que recurren las IER y que facilitan la identificación con la cultura indígena y campesina, pueden citarse las transmisiones en lengua nativa; la apertura a las inquietudes de los campesinos (mensajes, noticias, citas a reuniones, etc.); el tomar los problemas cotidianos como punto de partida para la acción cultural y educativa; la selección de monitores, animadores, coordinadores, facilitadores, voluntarios y miembros de la comunidad; la acción en terreno.

14. Se han producido en las IER algunos consensos en distintas áreas. En el área de las comunicaciones, hay consenso en fortalecer sistemas de comunicación propios de los sectores populares; en lograr el empalme de esos sistemas con sistemas nuevos, sin pérdida de identidad cultural; en procurar la conquista de espacios de comunicación propios. En el área de la educación, hay consenso en que debe tratarse de una educación popular; en reconocer como punto de partida la experiencia cotidiana y concreta como modo de sintetizar las necesidades y las soluciones; en lograr el desarrollo del pensamiento reflexivo; en la autogestión creciente. En el área de la organización el consenso se da en la prioridad que se otorga a organizaciones del sector popular; en la potenciación de la participación de esas organizaciones; en la promoción de nuevas formas de organización de las bases; en el sentido crítico frente a las organizaciones actuales.

Pero a partir de esos consensos generales, hay matices que diferencian a las IER entre sí. Con respecto a los destinatarios indígenas, algunas IER se inclinan por estrategias de integración, mientras que otras lo hacen por un desarrollo o apoyo a la identidad étnica. En lo que respecta al grado de compromiso con los sectores populares, algunas IER se inclinan por la neutralidad, mientras que otras lo hacen por la identificación. En lo que respecta a la educación, algunas IER prefieren la educación popular, mientras que otras recurren a la llamada pedagogía del oprimido.

15. Las combinaciones de medios utilizados por las IER pueden analizarse de acuerdo con algunas dimensiones básicas, a saber: formas de combinación de lo auditivo, lo visual, lo personal; función del monitor (extensión del locutor, el animador o movilizador, como líder autónomo de la emisión radial); entrenamiento del monitor para seguir instrucciones de la emisión o para animar al grupo; personal rentado o voluntario; centralización o descentralización de las acciones; metodología del aprendizaje (concientización o clase magistral); organización de los grupos de recepción (familia, comunidad, etc.).

En un comienzo, las IER concentraron su acción en la radio como medio de educación, pero el uso de la radio fue evolucionando con la transformación histórica de las IER y sus reflexiones sobre sus objetivos. En esa evolución, el uso de la radio varió desde dirigirse fundamentalmente a audiencia abierta a ser utilizada en varias combinaciones con medios interpersonales, visuales, gráficos, etc. o a ser concebida fundamentalmente como apoyo de las estrategias de acción en terreno. Actualmente, las IER utilizan la radio en alguna de estas dos últimas alternativas, ya que en la audiencia abierta el locutor se convertía en un profesor más y el promotor en la prolongación del locutor, cuyas órdenes debía obedecer, lo que le restaba espontaneidad e iniciativa y redundaba en pérdida de prestigio del promotor.

En la combinación del uso de la radio con otros medios, se tienen en cuenta varios factores. En primer lugar, el contexto social global, ya que un clima de características represivas puede limitar la programación para una audiencia abierta, así como la posibilidad de organizar grupos de aprendizaje. En segundo lugar, las características de la audiencia y, en particular, si se recepta en tiempo libre o mientras se hace otra cosa. Se tiene en cuenta el grado de formalidad o informalidad que la audiencia requiere en el promotor y se respetan las características de cada medio: la radio para motivar; la discusión grupal para reflexionar; la cartilla para informar. Según estas características se plantea una estrategia de uso de los medios según los distintos objetivos. Como antes se señalara, la combinación de medios es una estrategia de acción orientada a superar las limitaciones de la radio y a buscar modelos más adecuados a los objetivos de las IER.

16. Las características de los grupos en terreno son las siguientes: tienen alrededor de diez participantes; están compuestos predominantemente por adultos, aunque se hallan presentes niños y adolescentes; sus miembros pertenecen a la misma familia o a familias del mismo vecindario; se reúnen en horarios y con frecuencias regulares para realizar sus actividades; cada grupo tiene un monitor, voluntario, con poco entrenamiento, que ayuda al grupo a usar el material.

17. Sin embargo, en el transcurso de las experiencias de cada IER se han ido desarrollando algunas formas típicas de combinación de medios, que podrían ser consideradas como 'modelos'.

Según uno de esos 'modelos', predomina la neutralidad política, hay un alto grado de rigidez en la acción del monitor o auxiliar y una organización centralizada y vertical.

Otro de los 'modelos', pone el énfasis en la creación de organizaciones descentralizadas, con responsabilidad de los centros locales y gradual participación de los campesinos. El rol del monitor es entendido como el de un 'animador' grupal encargado de facilitar la movilización del potencial del grupo para organizar acciones colectivas de transformación social y de estimular la retroalimentación grupal. Se utiliza la metodología de Paulo Freire, dirigida a la liberación o ruptura de la conciencia dependiente del campesino a través de su concientización.

Otro 'modelo' reemplaza al grupo familiar por el grupo organizado alrededor de asociaciones campesinas de base. El entrenamiento del monitor lo capacita para ser líder en desarrollo comunal, con aptitudes para dirigir organizaciones locales posibilitando la amplia participación en las decisiones. Se utiliza el método Freire, poniendo énfasis en los factores causales de la situación social en el campo, tanto en las clases radiofónicas, como en la capacitación de los líderes.

Otro 'modelo' es particularmente útil cuando el objetivo es la escolarización. Se trata de un curso por correspondencia con explicaciones radiofónicas y una reunión semanal con un profesor, en el terreno. Es una enseñanza sistemática desescolarizada, de la que el alumno obtiene el certificado o diploma de estudios primarios. Se apoya en tres puntos:

- a) esquemas o material impreso, aspecto visual que recoge la experiencia de los textos y fichas de trabajo;
- b) clases radiofónicas: auditivo, con técnicas especiales para captar la atención y promover la actividad del alumno;
- c) tutoría semanal del maestro guía, en la que se da la relación maestro-alumno.

18. La acción directa de las IER en terreno implica una inserción en las comunidades campesinas a través de la vinculación, apoyo y promoción de las organizaciones campesinas de base. En esta acción directa en terreno, las IER se vinculan con una variada gama de asociaciones: juntas parroquiales; clubes de madres, de jóvenes; comisiones formadas para problemas inmediatos; organizaciones reivindicativas (sindicatos campesinos o agrarios). Las actividades que se realizan en terreno pueden ser de desarrollo, es decir, destinadas a mejorar la salud, la producción, etc., o a buscar la solución de problemas inmediatos de la comunidad; o reivindicativas, consistentes en acciones para enfrentar situaciones injustas que afectan a los grupos campesinos.

Las IER acuden adonde se las llama o donde se demanda su intervención. Se discuten con la comunidad los problemas y necesidades y las alternativas para enfrentarlos (creación de una cooperativa, un proyecto agrícola, alguna forma de capacitación) y se elaboran con la misma comunidad planes a corto, mediano y largo plazo. Tanto en la elaboración de los planes como en su ejecución, se tiende a la decisión conjunta entre las IER y la comunidad. Algunas IER tienen formas de evaluación de sus monitores por las comunidades de base.

Por cierto, mientras mayor es el contacto con las bases y organizaciones en terreno, mayores son las posibilidades de conflictos internos en las IER. Además, se producen roces derivados del cúmulo de demandas y las estructuras burocráticas de las IER. Por otro lado, la aparición de éstas en terreno, a veces desata conflictos entre campesinos y no campesinos de la comunidad. En otros casos, los docentes del sistema educativo formal tienden a adoptar una actitud de crítica o de indiferencia ante las actividades de las IER.

19. De acuerdo a su marco doctrinario y teórico, las IER tienen que buscar la conformación de estructuras participativas que aseguren la participación de las bases en la elaboración de sus propios mensajes y del personal de las IER en las decisiones institucionales. También se procura

la participación en las investigaciones que se llevan a cabo para efectuar diagnósticos o evaluaciones. Para el logro de una participación real y no simbólica, se han encontrado dificultades de distinta naturaleza: clima socio-político; resistencia de la comunidad; temor a la participación por parte de personalidades sumisas y dependientes; el bajo grado de movilización o de organización participativa de la comunidad; los liderazgos institucionalizados de las IER, así como su burocratización y formalización, la rigidez de los organigramas o normas burocráticas; el bajo compromiso del personal de las IER.

20. Se procura la participación de los campesinos en la elaboración directa de los mensajes, mediante los llamados radio-forum; cassette-forum; tele-clubs. El monitor voluntario, actuando como auxiliar de los centros radiales campesinos, graba el mensaje de ellos, que se transmite a todas las comunidades y es respondido por otros grupos campesinos. Se establece, así, un diálogo entre comunidades distantes. El significado de este tipo de actividad es que se trata de un mensaje de campesinos para campesinos; que los grupos campesinos se abren a la comunicación, con entrenamiento para la propia expresión y el diálogo; que se produce una comunicación horizontal entre comunidades y se fortalece la solidaridad entre ellas. También se realizan reportajes en comunidades campesinas sobre problemas de la comunidad. Se graban las expresiones campesinas respecto del problema y las reflexiones de la audiencia y la grabación se transmite sin modificaciones.

21. En las IER se ha generalizado el uso del método psico-social de Paulo Freire porque les permite buscar modelos de acción coherentes con sus objetivos. Sin embargo, se registran críticas a la manera con que dicho método está siendo utilizado. Por otra parte, hay una constante búsqueda de una metodología para adultos, que sea coherente con los principios de las IER. Un ejemplo de la liberación de las fórmulas tradicionales lo provee la utilización del radio drama como técnica didáctico-explicativa.

22. Las IER tienden a movilizar recursos humanos voluntarios que pertenecen a la misma comunidad. Normalmente están imbuidos de un sentido místico de las tareas (sean religiosos o laicos), con alto grado de compromiso y lealtad con la institución y con altos niveles de satisfacción con la tarea y con la institución. Es frecuente que tengan rasgos de personalidad tales que les permiten realizar actividades sacrificadas en terreno.

23. Los distintos rasgos de las IER que acaban de exponerse, quedan de manifiesto en las características de los programas de alfabetización en situación de bilingüismo. Las diferentes estrategias de las IER en relación con las culturas nativas, responden a diferentes finalidades en términos de integración del indígena a la comunidad nacional. El uso de la lengua nativa varía según esa finalidad y se concreta en dos modelos: a) busca castellanizar usando la lengua nativa como un puente para después olvidarla; b) enseña a leer y escribir en lengua nativa por varios años y después se pasa al castellano como segunda lengua, sin olvidar la lengua nativa. La mayoría de las IER usa una combinación de medios, con promotores de

alfabetización de la misma comunidad, los que tienen un nivel adecuado de alfabetización y son capacitados en cursos intensivos y residenciales. Hay un buen sistema de supervisión de los promotores y de seguimiento de los alfabetizados.

24. Las IER han puesto énfasis en los procesos de planificación, supervisión y evaluación y han logrado en ellos un nivel significativo de racionalidad y formalización.

25. Las relaciones de las IER con el Estado y el sistema educativo formal dependen de la legislación del país al respecto. Algunas han suscripto convenios con el Estado, que implican derechos y obligaciones, cierto grado de control (verificación de contenidos escolares adaptados al programa nacional), aseguran la dotación de parte de su personal (docentes estatales) y certificación oficial de sus estudios, lo que significa la posibilidad de que sus alumnos ingresen al sistema educativo formal. También se registran situaciones negativas, como las derivadas de los exámenes oficiales con exigencias muy altas, que los alumnos no consiguen aprobar y que los conducen a desvalorizarse a sí mismos y a las IER. La relación con el Estado tiene ventajas y desventajas para las IER. En lo que hace a la dependencia, la vinculación con el aparato estatal les permite actuar dentro de un modelo de desarrollo integral, pero eso significa la pérdida de autonomía para fijar los objetivos.

26. La acción de las IER como mecanismos facilitadores de una transformación de la situación de los sectores populares de América Latina depende de factores externos e internos. Entre los factores externos se mencionan: el apoyo en las estructuras existentes en la comunidad (la Iglesia y las organizaciones a base campesina); el grado de dependencia política (autonomía e independencia frente al Estado); el grado de movilización y de organización de la comunidad campesina; el grado de compromiso del sistema político con un cambio basado en los sectores populares. Entre los factores internos, se incluyen: las características del liderazgo; la acción directa en terreno; las estructuras participativas del personal y de las bases; la calidad del recurso humano y su vocación de servicio, mística y lealtad a la institución; los principios que conducen la situación de enseñanza-aprendizaje y su concreción técnica; la identificación del campesino con las IER a través del idioma, la atención a problemas cotidianos, la apertura de la radio a sus intervenciones, las posibilidades de participación.

D. A manera de conclusiones

Los desafíos e interrogantes que enfrenta la ENF no se limitan a constituirse en propuestas para superar los déficit críticos del sistema educativo formal en las zonas rurales sino que, como se ha visto, se le adjudica un papel primordial en las actividades dirigidas a romper con la alienación del educando y la unilateralidad del mensaje educativo; asegurar la retroalimentación de dicho mensaje y la participación de los educandos

en su producción; posibilitar la reflexión sobre hechos de la vida y que el grupo determine alternativas colectivas de acción sobre la realidad; lograr la identificación cultural del campesino. (Sirvent, 1980).

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

Por otra parte, se ha señalado que los argumentos en favor de la ENF son contradictorios. Se parte de que el sistema educativo formal básico no puede alcanzar a toda la población y no es un instrumento adecuado para promover mayor igualdad social. Acto seguido, se propone que para que la educación básica alcance a todos, hay que crear un nuevo tipo de educación que será inferior a la formal y se concluye que ese nuevo tipo será un instrumento de igualdad social (Solari, 1977).

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

Pero todo esto plantea el problema de si el sistema educativo formal y la ENF deben articularse y cómo. Se ha constatado que la ENF no llega a constituirse como sistema, ni aun cuando es propiciada por el Estado, ya que en estos casos, el sistema formal la atrapa y lo que no se conforma a sus normas, queda afuera (UNESCO, "Consulta...", 1980). También se ha señalado que, de hecho, la política educativa global abarca tanto al sistema educativo formal como a las distintas acciones de ENF que se llevan a cabo (UNESCO, "Consulta...", 1980). Ante esta concepción de las políticas educativas globales, la pregunta acerca de la articulación entre el sistema educativo formal y la ENF merece, por ahora, dos comentarios. En primer término, tal como se la plantea normalmente, sin distinguir distintos aspectos o dimensiones, resulta casi una pregunta sin respuesta posible. En segundo término, en la situación de la mayoría de los países de la región y desde el punto de vista de los interrogantes y desafíos que enfrenta la ENF, el problema de la integración o articulación entre el sistema educativo formal y las acciones de ENF no puede encararse de manera abstracta y los enfoques para resolverlo se fundamentan en ciertos criterios de valor. El Estado suele considerar a la ENF provista por instituciones privadas como un servicio educativo marginal y, en no pocos casos, como un elemento perturbador del orden social establecido. Otras veces, el mismo Estado entraba las acciones que dice promover. Ante esas circunstancias, los distintos sectores sociales

tienen distintas posibilidades de reaccionar y se asiste a una atomización, a una marginalización de la educación que conduce a una variedad de formas no escolares, para-escolares o clandestinas. En esas condiciones, la integración de la ENF al sistema educativo formal puede ser juzgada como peligrosa tanto desde el punto de vista del Estado como de aquellas instituciones que desarrollan acciones de ENF. En suma, la articulación o la vinculación entre el sistema educativo formal y la ENF no es sólo un problema educativo, sino que es un problema de política educativa o, lisa y llanamente, político, aunque se piense por parte del Estado o de las instituciones que ofrecen ENF, que todas las formas de educación extra-estatal no van a cambiar las estructuras sociales, por más que se trate de una educación para el cambio (UNESCO, "Consulta...", 1980).

En términos de estrategias puede pensarse, nuevamente, en tres niveles de hipótesis. Bajo una hipótesis máxima, se trataría de integrar el sistema educativo formal y las acciones de ENF, explícitamente, en políticas educativas globales, en un contexto de reformas más generales. Se estaría, básicamente, dentro del enfoque de atención de las necesidades básicas, tal como se expuso en el apartado primero de este capítulo.

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

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

VII. LAS POLITICAS, LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION EDUCATIVAS: SU ACCION
SOBRE LA EDUCACION Y LA ESCUELA EN LAS AREAS RURALES

A. Introducción

En América Latina la acción de los Estados nacionales tiene una significativa importancia en materia de política educacional: sobre ellos ha recaído la responsabilidad fundamental en la organización y funcionamiento de la oferta escolar en todos los niveles, y aún más acentuadamente en la educación básica. Específicamente, la existencia y expansión de la educación fundamental en las áreas rurales ha sido, hasta años recientes, el resultado casi exclusivo de la acción estatal 1/. (Rama, comp., 1980, Introducción).

En los últimos años, el sector privado ha ido incrementando su participación en la oferta de educación básica en la región, orientándose prioritariamente a los sectores sociales medios y altos, y ofreciendo una educación con objetivos y valores frecuentemente diferentes de los que caracterizaron históricamente a la educación fiscal. Esto constituye el reflejo, en el primer nivel de enseñanza, de un proceso de segmentación del sistema educativo en todos sus niveles, probablemente como réplica a las políticas de crecimiento y democratización de la educación estatal. Pero también se registra un incremento de la participación privada en la oferta educativa destinada a los estratos sociales bajos rurales aunque, como se ha visto en el capítulo anterior, el énfasis de este tipo de oferta recae en la educación no formal.

De todas formas, debe destacarse que aun la educación privada está signada en la región por un alto grado de sujeción a las estrategias, directivas y normatividad del Estado.

En este marco, se acentúa la importancia del papel jugado por las políticas, la planificación y la administración gubernamentales. Estas son tres dimensiones de un mismo proceso, cada una de las cuales debiera adquirir mayor énfasis o importancia relativa según los diversos momentos de dicho proceso, y entre ellas tendría que desarrollarse una interrelación permanente (Fernandes L. y Aguerro, 1977).

Pero en la región una de las características de la acción gubernamental, acentuada en lo que respecta a la educación y las escuelas en las áreas rurales, es la escasa integración, coordinación y compatibilización de estas tres dimensiones, cada una de las cuales se desarrolla en función de sus propios intereses y objetivos.

Una explicación de esta dinámica podría estar dada por las características de la estructuración del Estado en América Latina, una de las cuales consiste en que sus actividades se llevan a cabo en forma aislada y separada. En los Estados latinoamericanos no es frecuente que los problemas y las decisiones sean considerados por cada una de las tres dimensiones a partir de su competencia específica y se produzca un flujo ascendente y descendente de

retroalimentación. La naturaleza de esa dinámica dificulta la interrelación entre las tres dimensiones mencionadas y su funcionamiento coordinado, a partir de pautas que lo compatibilicen dado que forman parte de un mismo proceso.

Por el contrario, cada dimensión del proceso de gobierno adquiere una dinámica propia y conduce, en muchos casos, a que las políticas no se reflejen en los planes y que, habitualmente, éstos no sean ejecutados por los organismos administrativos responsables de la implementación. De igual manera, cada dimensión aplica criterios, formula orientaciones y elabora propuestas diferentes, referidos, como se ha dicho, a su propia dinámica y sus intereses específicos. Resulta claro que estos rasgos, comunes a la totalidad del sistema educativo, se agudizan y producen consecuencias aún más negativas en relación con el sector rural, en el cual la heterogeneidad de problemas y requerimientos es también mayor.

B. Las políticas educativas para las áreas rurales

Las políticas educativas son la expresión fundamental de los instrumentos de acción del Estado en dicha área. Son opciones dirigidas a resolver problemas y forman parte de un proceso político más amplio. Se expresan por medio de acciones y omisiones que reflejan una orientación predominante, resultado de un juego de apoyos, resistencias y negociaciones, en función de la estructura de poder vigente (Solari y otros, 1977). Por lo tanto, cuando se analizan las políticas educativas que se adoptan en América Latina, debe tenerse en cuenta que ellas son el resultado de un proceso de esas características, y que reflejan, de alguna manera, la inestabilidad y la situación de conflicto relativamente permanente que se desarrolla alrededor de las principales decisiones sociales que afectan de manera diferente a los distintos sectores de la comunidad.

En las últimas décadas, las políticas educativas han impulsado un notable crecimiento cuantitativo de los sistemas escolares, posibilitando la extensión de la oferta a sectores masivos de la población alcanzándose (como ya se ha señalado en el Capítulo I), altos porcentajes de cobertura, especialmente en las zonas urbanas.

También la matrícula escolar se ha incrementado significativamente en las zonas rurales de todos los países de la región, ampliándose la cobertura a capas de la población antes no alcanzadas por los sistemas educativos. Sin embargo, tanto las tasas de crecimiento de la matrícula como las de cobertura han sido menores para las zonas rurales que para las urbanas, registrándose diferencias muy importantes entre diversos países de la región.

En cuanto a las tasas que expresan el rendimiento cuantitativo del sistema (deserción, desgranamiento, repetición, etc.), plano hacia el que se trasladó el proceso de selección social antes predominantemente centrado en el acceso, son también más deficientes para el sector rural que para el urbano, como también se ha indicado en el Capítulo I.

Dos son los principales problemas que debe enfrentar la mayoría de los países de la región mediante una reformulación de sus políticas educativas: a) la incorporación a la escuela de los sectores que aún se encuentran marginados por razones sociales, culturales y geográficas; b) la permanencia en la escuela de amplios grupos poblacionales recientemente incorporados, pero cuya retención dentro del sistema es altamente deficiente.

El diseño de políticas dirigidas a resolver ambos problemas exige la utilización de estrategias e instrumentos diferentes a los habituales, que han demostrado su escasa eficiencia para enfrentar la problemática actual de la educación y la escuela en el ámbito rural. Las estrategias e instrumentos a utilizar deben referirse tanto a aspectos específicamente educativos como a otros no específicos del sector educación pero que pueden ser encarados por éste para compensar las restricciones provenientes de la estructura social rural. En este último caso, se trata de incluir acciones dirigidas tanto a mejorar las condiciones de vida de la comunidad (salud, vivienda, servicios sanitarios, etc.), como las de los propios escolares (comedor, ropero, internado, transporte, etc.)

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

La significación y el papel de los distintos sectores sociales en el diseño, la formulación y la ejecución de las políticas educativas es uno de los elementos que explica la existencia de las contradicciones enunciadas entre las definiciones y los requerimientos diferenciados de la realidad concreta. Este es uno de los ámbitos en que cada uno de los sectores sociales pugna por imponer sus propios intereses y necesidades, y en esta puja es definitoria la capacidad de presión de cada uno.

En el marco de los estilos de desarrollo prevalecientes en la región, resulta claro que los grupos sociales demandantes de educación básica en las áreas rurales tienen escasas posibilidades de presionar sobre el poder y de ser tenidos en cuenta para el diseño de políticas enderezadas a atender sus problemas específicos. Sólo un cambio, o una reforma importante de dichos estilos, posibilitaría una transformación sustantiva de las políticas educativas referidas a la educación y a la escuela de las áreas rurales y permitiría mejorar su situación deteriorada en relación con las políticas educativas nacionales y con las otras políticas sociales en curso.

Las limitaciones de las políticas referidas a la educación en las áreas rurales frecuentemente, al programar y ejecutar las políticas aprobadas, se acentúan los elementos conducentes a la postergación de la escuela rural y de la población destinataria de sus servicios. Esta situación se analizará en los puntos siguientes.

C. La situación de la planificación educativa para las áreas rurales

1. El proceso de planificación de la educación

A fin de poder comprender más cabalmente la situación de la educación y la escuela en las áreas rurales en materia de planificación, es conveniente analizar brevemente las características generales de la planificación educativa que inciden más significativamente en dichas áreas.

La planificación educativa surge y se desarrolla en los países de la región durante las últimas dos décadas, mostrando ciertas características comunes, aunque se han registrado algunos casos nacionales con connotaciones específicas. En general, la evolución de la planificación no partió de una decisión política, previa y fundamentada, de encarar en forma programada el desarrollo educativo de cada país, sino de una serie de factores de orden nacional e internacional muy diversos pero, en su mayoría, extraños a la iniciativa de las autoridades político-educativas de cada país. Entre ellos pueden citarse los referidos al desarrollo de la planificación global, la ideología predominante en la década del '60 respecto del desarrollo tanto en los países centrales como en la región, el papel de las entidades internacionales (financieras y de cooperación técnica), las experiencias de planificación educativa en países de fuera de la región, etc.

Estos y otros factores impulsaron el desarrollo de un proceso de planificación educativa que no se insertó orgánicamente en la estructura de gobierno de la educación, y que no ha podido cumplir las funciones que hubiera debido asumir - esencialmente reflexivas, de laboratorio de ideas y de programación - en relación con el nivel político y el administrativo. Esa mecánica ha llevado a que, muchas veces, los planes no hayan reflejado efectivamente las políticas decididas por el nivel de conducción superior y, por el contrario, incluyeran una interpretación de la realidad social y educativa y de los objetivos requeridos, originada en la ideología y los intereses profesionales de los propios planificadores (Fernández, L. y Aguerro, 1977).

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

Las metodologías de planificación y los procedimientos de trabajo utilizados han constituido una reafirmación de la orientación ya señalada. Las metodologías han puesto el acento, básicamente, en lo económico y en lo administrativo, otorgando menor importancia a los aspectos sociales, culturales y pedagógicos. De esta manera, en un período en que la oferta de educación básica se expande

con un ritmo muy significativo, hasta abarcar a la mayoría de la población en edad escolar, la planificación no logra orientar y programar dicho proceso con pautas de racionalidad y eficiencia mínimas.

El análisis del proceso de elaboración y de los contenidos de los planes de educación producidos por los países de la región (Fernández L. y Aguerrondo, 1980) permite extraer observaciones muy significativas sobre el tratamiento dado por la planificación educativa a la educación y la escuela en las áreas rurales. Dicho proceso ha estado casi exclusivamente a cargo de las oficinas de planeamiento que funcionan en los Ministerios de Educación de cada país y que en general ostentan el nivel de direcciones generales. Esto implica que, salvo contadas excepciones, la preparación de los planes ha sido asumida por los funcionarios y especialistas de esas oficinas con escasa y a veces nula participación tanto de los ejecutores de los planes (administradores, supervisores, directores de establecimientos, docentes, etc.) como de los destinatarios.

En la mayoría de los países sólo se han elaborado planes nacionales, sin desagregación en planes regionales, por lo que su preparación se lleva a cabo en las oficinas ministeriales centrales, en las ciudades capitales, por técnicos que desconocen la problemática y la realidad de las áreas rurales. Tampoco se dispone habitualmente de informaciones estadísticas, estudios e investigaciones desagregados para las áreas rurales, que puedan ser utilizados como insumos en el proceso de elaboración de planes.

Estas características se evidencian en el análisis del contenido de los planes. La casi totalidad de los planes presenta un mayor desarrollo en cuanto al diagnóstico y a las políticas y estrategias, y uno mucho menor en el aspecto que más lo requeriría para asegurar su implementación: la programación. De esa manera, luego de la definición de ciertos problemas, y de la fijación de los lineamientos generales para su superación, no se incorporan los programas y proyectos que posibilitarían su concreción. Esta característica, común para toda la planificación educativa, se agudiza en lo referente a las áreas rurales, ya que son escasísimos los planes que presentan programas con alguna especificidad.

Pero el análisis pone de manifiesto otras dificultades. En general, no se dispone de información estadística desagregada por zonas y, cuando se dispone, no se hace uso de ella. En consecuencia se carece de análisis comparativos en cuanto a escolarización, alfabetización y rendimiento. En la mayoría de los planes estos análisis comparativos por zona (urbana y rural) se reemplazan por los análisis de carácter regional, con información desagregada por provincias o departamentos. Este tipo de desagregación, aunque aproximativa (ya que en cada uno de los países existen jurisdicciones con características más acentuadamente rurales que otras), se ha revelado insuficiente.

El análisis de los problemas de orden cualitativo, por otra parte muy limitado en todos los planes, no particulariza en relación con las áreas rurales. En consecuencia, no existen bases para un tratamiento adecuado de los aspectos referidos a la escuela y su organización, a los docentes, a los contenidos y al proceso pedagógico que permitan formular, posteriormente, programas y proyectos específicos para dichas áreas.

En cuanto a los objetivos, políticas y estrategias, la presencia de la problemática rural se acentúa. En términos generales, la mayoría de los planes plantea la prioridad de la educación y la escuela en las áreas rurales en el marco de objetivos de expansión de la educación básica, de democratización, de igualdad de oportunidades educativas, sin discriminación por regiones ni sectores sociales. Sin embargo, en las políticas y estrategias no se formulan precisiones sobre la orientación del esfuerzo a desarrollar para superar los problemas concretos de las áreas rurales, tales como las barreras culturales, lingüísticas, de dispersión geográfica, etc. Tampoco se plantean estrategias específicas para abordar los problemas de carácter cualitativo, excepto algunas referencias sobre la adaptación de los contenidos escolares a las necesidades de cada zona.

La carencia de propuestas e ideas renovadoras, enmarcadas en modelos culturales alternativos, limita los aportes que la planificación podría haber hecho al proceso de desarrollo y cambio de los procesos educativos. En el caso de las áreas rurales el déficit se agudiza, porque la planificación debería haber aportado la visión interdisciplinaria que le es propia y que requiere el tratamiento de los complejos problemas de la población rural. Al respecto, debe señalarse que esta limitación se extiende también a la planificación global, y a la de otros sectores además del educativo.

En algunos planes, como se verá más adelante, se proponen estrategias de microplanificación, de nuclearización y de desconcentración administrativa.

Otra limitación muy importante de los planes se refiere al tratamiento inadecuado de la educación no formal, la que se incorpora como un tipo más de educación, sin tener en cuenta que por sus características y modalidades requeriría un enfoque conceptual y metodológico diferente, con matices específicos para las áreas rurales, en las cuales la ENF cumple funciones y plantea requerimientos diferenciales.

Las metas, que deberían reflejar los objetivos y estrategias desde el punto de vista cuantitativo, no se plantean aperturas desagregadas según áreas urbana y rural, y ni siquiera lo hacen en la mayoría de los casos por jurisdicción administrativa. Las metas de matrícula, de cobertura y de graduación, que son las más habituales, se presentan en forma global para la totalidad del país. De igual manera ocurre con las de inversión. Solamente en casos de países que, como el Perú, tienen planes bienales y anuales, se presentan metas regionales en los planes bienales y por zonas de educación en los anuales. Aún en estos casos la desagregación es por jurisdicción administrativa y no por zona rural y urbana, lo que, como se verá más adelante, permitiría evaluar la significación del esfuerzo.

La imprecisa definición de estrategias y metas y la falta de desagregación de estas últimas dificulta la formulación de programas y proyectos con objetivos claramente definidos, con acciones localizadas geográfica y temporalmente y especificación de los recursos requeridos. En consecuencia, la programación suele contener una serie de propuestas algo más detalladas que los objetivos y estrategias, pero que no llegan a constituir verdaderos programas o proyectos, defecto que se acentúa en las áreas rurales por la ausencia de desagregación en los insumos antes enumerados.

La investigación educativa, que debería constituir uno de los elementos principales del proceso de planeamiento, particularmente en los aspectos de programación, tiene en la región una actividad limitada. La investigación educativa debería proveer a la planificación, (además del nivel de reflexión requerido para la adopción de políticas y estrategias), el conocimiento científico exhaustivo de los problemas educacionales, el análisis de sus causas y consecuencias y el diseño de modalidades innovadoras, ya sea en los aspectos pedagógicos, metodológicos, didácticos y curriculares, como en los organizativos y administrativos. Como se ha destacado a lo largo del presente documento, la actividad de investigación es aún más deficitaria en lo que respecta a la educación básica en áreas rurales que para otras áreas y niveles; por ello son más esquemáticas y formales las propuestas de los planes en lo referente a la educación en el medio rural.

Otro elemento determinante de las limitaciones en materia de programación son los lineamientos metodológicos utilizados predominantemente en la región en materia de planeamiento. Como se ha señalado, el énfasis ha recaído en el planeamiento global, de tipo tecnocrático y con orientación económica o administrativa, descuidándose aspectos esenciales como los de orden cultural, social y aún pedagógico.

2. Algunos casos nacionales

El análisis detallado de los planes de algunos países muestra que, en los últimos años, el tratamiento de la educación en las áreas rurales, ha tenido una evolución favorable.

En el caso de Brasil, tal vez el más representativo, se han producido cambios sustanciales entre los contenidos del primer plan (período 1972-1974) y el tercero (período 1980-1985). Sólo uno de los 33 proyectos del primero hace referencia a la extensión de la escolarización a zonas rurales (Brasil, 1971). El segundo (período 1975-1979) incluye entre los objetivos la expansión de la educación rural que asegure por lo menos cuatro años de educación fundamental, pero omite las áreas rurales en las metas y estrategias y sólo dos de las acciones programadas tienen referencia al tema: una, sobre adaptación de los procesos educativos a las necesidades y peculiaridades socio-económicas de las distintas regiones rurales; otra, sobre la ampliación de la red física y su reordenamiento en zonas rurales (Brasil, 1977).

En cambio, el tercer plan plantea a la educación en dichas zonas como primera línea programática, con una clara fundamentación sobre la situación en ellas y las limitaciones que plantean, por lo que se "impone repensar la política de educación para esas áreas, especialmente en lo que se refiere a los planes curriculares, la descentralización de los programas y la efectiva participación de los usuarios" agregando que "se espera poder ofrecer servicios educativos más convenientes a la estrategia de sobrevivencia de las familias pobres". En el capítulo de política regional señala que "en correspondencia con las prioridades nacionales que establecen la importancia del planeamiento participativo y la necesidad de que las comunidades participen

activamente en la formulación y conducción de políticas, se considera muy relevante el enfoque regional del planeamiento sectorial"; luego se establecen estrategias comunes y estrategias específicas para cada una de las cinco grandes regiones definidas para el país (Brasil, 1980).

En el caso de los últimos dos planes elaborados para la Argentina, la evolución no es tan marcada. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 se hacen referencias específicas, tanto en el diagnóstico como en los objetivos y estrategias, a las desigualdades regionales y sociales y a la efectivización de una política de igualdad de oportunidades educativas sin discriminación de regiones ni sectores sociales, con una ampliación de la cobertura del sistema en zonas críticas del interior del país. Entre las medidas propuestas se incluye la creación de establecimientos escolares y de diversas acciones de asistencia escolar, entre las que figura el transporte gratuito en áreas rurales. Pero las metas no se discriminan por áreas, y ni siquiera por regiones o provincias (Argentina 1971). El último plan elaborado (Argentina, 1974) muestra en su diagnóstico la desigualdad de oportunidades educativas según diversos indicadores, presentando información por provincias y no por áreas. El capítulo dedicado a los objetivos, políticas y prioridades plantea un fuerte énfasis en cuanto a una real igualdad de oportunidades, fundamentalmente en las regiones menos favorecidas, aunque sin hacer referencia específica a lo rural.

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

3. Experiencias en materia de regionalización y microplanificación

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

Las experiencias de planificación regional dentro de los diversos países se ponen en marcha en los primeros años de la década del '70 en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Argentina, por medio de equipos interdisciplinarios de especialistas en la mayoría de las provincias. Brasil establece oficinas estatales de planificación en las respectivas Secretarías de estado de educación, Perú desconcentra la planificación a través de Unidades de Planeamiento en cada una de las nueve Direcciones regionales de educación de las que dependen 27 Direcciones zonales, desarrollando así un sistema de planeamiento muy diversificado, probablemente el mayor de la región. En Venezuela, en el marco de un proceso más amplio de regionalización administrativa, cada Oficina regional de educación cuenta con una Coordinación de Planeamiento.

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

En cuanto a los organismos internacionales, la OREALC de UNESCO ha impulsado actividades de microplanificación en varios países, con objetivos de capacitación, en el marco del denominado "Desarrollo integrado de las zonas rurales", y ha preparado un documento de síntesis donde se desarrolla una serie sistemática de notas metodológicas sobre las diversas fases del proceso de microplanificación en áreas rurales, que constituye un avance significativo hacia la microplanificación (UNESCO, OREALC, "Notas...", 1978). En Centroamérica, en relación con el Programa UNESCO-UNICEF de Necesidades educativas básicas, coordinado por el Proyecto UNESCO RLA/78/100 "Red de sistemas educativos para el desarrollo en Centroamérica y Panamá" (Proyecto "Red...", 1977) se han llevado a cabo algunas actividades de microplanificación.

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

Uno de los instrumentos de la microplanificación es la denominada Carta o Mapa escolar, que está siendo utilizada por diversos países de la región y posibilita un conocimiento detallado y con perspectiva de futuro.

de la situación actual, la evolución y los requerimientos educacionales de una determinada zona y permite planear el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y su más equitativa distribución. En razón de que su elaboración exige la consideración de un conjunto de factores pedagógicos, sociales, administrativos, económicos, financieros y políticos, ella se convierte en un ejercicio completo de microplanificación (Fernández Lamarra, 1976).

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

1. Características de la administración de la educación en las áreas rurales.

La administración ha desempeñado un papel muy importante en los procesos de expansión de los sistemas educativos de la región. La falta de operatividad, integralidad y permanencia de las decisiones del nivel político y los frecuentes cambios de las personas que ejercen las más altas jerarquías, así como la limitada inserción de la planificación en el proceso de adopción de decisiones, generaron vacíos frecuentemente llenados por los administradores, que fueron definiendo políticas en forma casi simultánea con su ejecución. Esto, entre otros factores, explica el carácter inorgánico e improvisado del proceso de evolución de los sistemas educativos que se registra en la región.

La mayoría de las decisiones operacionales se van adoptando en forma relativamente puntual y limitada, en función de requerimientos o de presiones perentorias, planteadas por los funcionarios de la administración en vista de sus propios intereses o de los de los sectores sociales con capacidad de presión. En muchos casos, la administración y sus intereses se han convertido en un objetivo en sí mismos, en vez de constituir un medio para el cumplimiento de los objetivos educacionales fijados.

La 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, las que ya fueron señaladas.

Para superar estas limitaciones se requiere, entre otras medidas, una mejor articulación y coordinación entre planeamiento y administración en el que ambos niveles del mismo proceso gubernamental participen de responsabilidades y tareas, siguiendo el principio de "planificar administrando y administrar planificando". Si bien este lineamiento es requerido en la totalidad del campo educativo, su importancia se acrecienta respecto de la educación en las áreas rurales por la complejidad de la situación cultural, social y económica en dichas áreas, que exige la adopción de criterios de conducción administrativa

también complejos, dirigidos a facilitar la interacción de los factores positivos e impedir la habitual mecánica por la cual un déficit potencia a los restantes.

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

En la mayor parte de los países se administran conjuntamente la educación de las áreas urbanas y rurales, y la mayor parte de los administradores provienen del medio urbano, desconociendo la problemática rural específica, por lo que aplican indistintamente a todo el sistema los mismos criterios, normas y directivas. La lectura y análisis de las comunicaciones y circulares recibidas en las escuelas de las áreas rurales, que funcionan en condiciones de la mayor precariedad técnica y material, revelan claramente el grado de 'ficción' en que se desenvuelve el sistema escolar en esas áreas.

La contradicción entre las características de la estructura de la administración educativa y del reclutamiento y promoción de sus funcionarios y los requerimientos del servicio escolar en las zonas rurales, origina serios problemas de funcionamiento. Entre ellos se pueden mencionar el formalismo, el burocratismo, la rigidez y la excesiva centralización.

El formalismo deriva de la importancia excesiva que asignan las estructuras políticas y burocráticas de América Latina a las disposiciones escritas, ya sean decretos, reglamentos, circulares, etc. En el caso de la educación se ha reemplazado la necesaria orientación y supervisión para el mejoramiento de los servicios escolares por una frondosa acumulación, realizada a lo largo de varias décadas, de reglamentaciones, disposiciones y otras normas escritas. Los contenidos de estas normas no son generalmente orientaciones pedagógico-técnicas sino estrictas y detalladas disposiciones sobre aspectos formales del funcionamiento escolar y no ofrecen nuevas vías para el mejoramiento de la educación sino rígidas prohibiciones.

Este formalismo también predomina en los aspectos referidos al proceso pedagógico y a los planes y programas de estudio, ya que no se arbitran medios para evaluar y controlar el verdadero aprovechamiento de los alumnos, sino el estricto cumplimiento de los programas escolares, provocando nuevas 'ficciones' generadas por la existencia de dos niveles para analizar el funcionamiento de la escuela, particularmente la de áreas rurales: 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, evidenciadas por muchos administradores, sumadas a las que derivan del proceso

de acceso a dichos cargos, conduce 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 trabajo en equipo, requerido para enfrentar adecuadamente la complejidad de los problemas educativos rurales, a los que se ha hecho referencia en forma permanente a lo largo de este documento.

El formalismo y el burocratismo generan estructuras y conductas administrativas de gran rigidez. El peso de las estructuras vigentes es muy significativo y al igual que el de la norma escrita, es un fuerte argumento para desalentar propuestas transformadoras. El apoyarse rígidamente en las funciones aprobadas para cada dependencia, a veces hace mucho tiempo, genera largos conflictos de jurisdicción que impiden operar con la velocidad que la educación y la escuela de las áreas rurales exigen, por 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 aspectos específicos, formación de comisiones diversas, 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. Estos últimos constituyen otra evidencia de rigidez administrativa. Los procedimientos se basan en la utilización del expediente, aún para la resolución de problemas de carácter menor; el expediente sigue un curso rutinario de una dependencia a otra, con largas y formales 'providencias' que generan un lento y costoso sistema administrativo.

Otra manifestación de la rigidez administrativa se refiere a un aspecto más sustantivo. Es la actitud que generan los intentos de cambios pedagógicos, ya sea 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. Por otra parte, debe señalarse que esto ha evitado, en algunos casos, la imposición de propuestas retrógradas o negativas.

Otra característica de la administración educativa es la excesiva centralización de su funcionamiento, ya que la conducción y la gestión administrativa se concentran en las ciudades capitales. Esto hace que la totalidad, o casi totalidad, de las decisiones se adopten a gran distancia del lugar de su aplicación, ya sea que se trate de problemas significativos o de asuntos relativamente menores. Esta centralización es causa y consecuencia, simultáneamente, de las características ya anotadas anteriormente

porque el formalismo, el burocratismo y la rigidez la dinamizan y son a su vez provocadas por ella.

Asimismo, esta centralización genera la lentitud habitual de la tramitación administrativa, ya que el cúmulo de asuntos a resolver en los organismos centrales es de tal magnitud que obliga a largas y enojosas demoras para su resolución. La educación y las escuelas de las áreas rurales son las principales víctimas de esta situación, ya que por su lejanía y aislamiento geográfico los interesados, ya sean docentes o miembros de la población demandante, tienen escasas posibilidades de acceder y ejercer presión sobre los organismos administrativos capitalinos para la mejor resolución de sus problemas. Es habitual que los directores de escuelas y los maestros tengan que dedicar sus vacaciones, o abandonar sus establecimientos en época de clases, para peregrinar por distintas oficinas burocráticas en seguimiento de trámites iniciados a veces largo tiempo atrás.

Por otra parte, esta centralización lleva a que las decisiones sobre la educación en las zonas rurales sean adoptadas muchas veces por funcionarios que no conocen los problemas específicos de este tipo de escuelas ni las características del medio en que desarrollan sus actividades. Por ello predomina, en general, la aplicación de criterios similares a los que se aplican a la educación en las áreas urbanas, trasladándose mecánicamente modelos y pautas propios de estos medios al ámbito rural.

2. La supervisión de la educación en las zonas rurales

Una de las funciones más significativas de la administración educativa desde el punto de vista técnico es la supervisión. Se entiende por supervisión educativa 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, ayuda, asistencia para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

No es ésta, sin embargo, la interpretación que la administración de la educación otorga habitualmente a la supervisión, ya que el énfasis se coloca en el control más que en la orientación. La supervisión de la educación rural muestra características que limitan sus funciones e imposibilitan el cumplimiento de sus objetivos esenciales.

El aislamiento de escuelas y maestros que es propio de la educación en la zona rural, requeriría que la supervisión cumpliera eficientemente su papel de orientación, de apoyo, de factor de intercambio e intercomunicación entre docentes de escuelas situadas en un mismo ambiente geográfico. De esa manera se compensaría, aunque sea parcialmente, dicho aislamiento, y se enriquecerían técnicamente los procesos pedagógicos de dichas escuelas.

Esto no ocurre en la realidad de la educación en el ámbito rural latinoamericano, donde la supervisión cumple una mera función de control y de punición. Los supervisores visitan muy irregularmente las escuelas por diversos motivos. En primer lugar, porque la cantidad de supervisores es muy reducida en relación con el número de maestros que están actuando; así, mientras se considera que debe haber un supervisor cada 50 maestros, particularmente en áreas rurales, la realidad muestra que cada supervisor atiende según los países, entre 200 y 400 maestros. 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 tareas por lo que deben dejar de lado las primeras, que son obviamente las esenciales.

Por lo tanto, en sus escasas visitas se ven compelidos a actuar en función del formalismo, el burocratismo y la rigidez que son propios de la administración educativa. De ahí que su tarea habitual consista en verificar el cumplimiento formal de las normas escritas mediante una actitud autoritaria y rígida. Si se verifican anomalías se adoptan las sanciones pertinentes sin tener en cuenta que los criterios formales parten de una 'ficción' escasamente vinculada con la realidad de las escuelas de las áreas rurales.

Otro de los problemas que dificulta el adecuado desempeño de la función de supervisión escolar rural es la falta de adecuada formación técnica para dicha tarea, que caracteriza a los funcionarios que la desempeñan. 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 generalmente debidos a antigüedad en los cargos anteriores o a favor de compromisos políticos, como ya se ha señalado. 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 orientada al mejoramiento técnico de la educación en las zonas rurales es uno de los requerimientos para tender al perfeccionamiento de la escuela, de los maestros y del proceso pedagógico en esas zonas.

3. La descentralización de la administración

En forma concordante con el proceso de regionalización de la educación, al que se ha hecho referencia, en varios países de la región se observan esfuerzos y experiencias tendientes a superar la centralización y rigidez administrativa vigente, a través de procesos de descentralización o desconcentración de la administración educativa. Los conceptos de descentralización y desconcentración son diferentes. Por descentralización se entiende la transferencia de la capacidad de tomar decisiones a un organismo estadual, provincial o municipal sin necesidad de consulta previa a una autoridad central, en aspectos normativos, operativos, de control y de financiamiento. La desconcentración es el proceso por el cual por vía de

delegación, se trasladan funciones, atribuciones y niveles de decisión de las autoridades centrales a órganos dependientes de las mismas y situados en diversos ámbitos geográficos del territorio nacional. Es decir, que la descentralización implica autonomía y la desconcentración solamente delegación; la primera es más propia de la organización jurídica de los países de estructura política federal.

Como se ha visto en el punto anterior, el tema de la descentralización o de la desconcentración está planteado específicamente en los planes de diversos países, evidenciando la preocupación por superar la centralización administrativa. Por supuesto que este proceso ha asumido características y estrategias diferentes según los diversos países; en términos generales las principales modalidades adoptadas han sido las siguientes: a) transferencia de algunos niveles y ramas educativos a unidades administrativas regionales o departamentales, dotadas de facultades ejecutivas y que administran fondos provenientes de diferentes fuentes de financiamiento del sector público; b) creación de oficinas seccionales que, para regionalizar la oferta de los servicios educativos, han sido establecidas como organismos especializados que funcionan autónomamente con respecto a los ministerios de educación o que forman parte integrante de los mismos; c) implantada con carácter experimental en una determinada región, con vistas a ensayar las posibilidades y limitaciones que la descentralización presenta, antes de ampliarla en forma gradual a todo el país; d) integrada en el marco de una descentralización administrativa de todos los servicios públicos, como consecuencia de una política de regionalización implantada por el gobierno; e) instituida a escala nacional, en algunos casos más acorde con indicadores de desarrollo económico y social y rompiendo el esquema de 'región educativa' (UNESCO, OREALC. "Educación para el desarrollo...", 1980).

El proceso de descentralización administrativa se complementa con el de nuclearización de los servicios educativos, que se está desarrollando en diversos países de la región en forma cada vez más extendida.

Ambos procesos, en forma complementaria, implican una estrategia muy positiva para que la educación en áreas rurales pueda superar muchos de los problemas señalados a lo largo de este documento. Por una parte, favorecen el acceso a la educación escolar y no escolar de la población rural; por otra, posibilitan la institucionalización de la participación comunitaria en el planeamiento y administración de los servicios educativos, ofreciendo una condición necesaria aunque no suficiente por sí misma. Estos procesos también favorecen una mayor racionalidad en el empleo de los recursos humanos, físicos y financieros, disponibles para la educación, por lo que incrementan su eficiencia.

E. A manera de conclusiones

El análisis de las modalidades que las políticas, la planificación y la administración adoptan en relación con el tratamiento de la educación y la escuela en áreas rurales muestra características que afectan significativamente el funcionamiento del sistema educativo en esas áreas y que probablemente contribuirían a explicar algunos de los problemas planteados a lo largo de este trabajo.

La falta de integración, coordinación y compatibilización de estas tres dimensiones del proceso de gobierno, no sólo limita la acción estatal en materia específicamente educativa, sino también las posibilidades de encarar la misma con una orientación tendiente al desarrollo rural integrado y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Este tipo de funcionamiento de los distintos niveles de la conducción educativa se refleja necesariamente en los posibles intentos de coordinación con los otros sectores gubernamentales, tanto a nivel nacional como regional y local, afectando negativamente su concreción.

A pesar de la falta de compatibilidad que se registra entre las tres dimensiones, existe una característica en común en el tratamiento de la problemática educativa en las áreas rurales: la ausencia de una consideración específica de su situación. Como se ha visto, tanto las políticas como la planificación y la administración no discriminan suficientemente, por lo menos desde el punto de vista operativo, sobre criterios, normas y orientaciones para la educación y las escuelas en los ámbitos urbanos y rurales. Se aplican pautas uniformes, surgidas habitualmente de la problemática y la situación del primero de dichos ámbitos como si se destinasen a poblaciones-meta homogéneas.

Esta ausencia de la problemática específicamente rural, que abarca situaciones muy diferenciadas, es observable en los planes analizados, que no establecen estrategias específicas para las áreas rurales, ni desagregan las metas para determinar el esfuerzo aplicable a dichas áreas, ni incluyen una programación detallada de proyectos y acciones para las mismas. Este vacío no es casual, sino la consecuencia de la orfandad en cuanto a disponibilidad de estadísticas e indicadores cuantitativos, estudios e investigaciones sobre la educación en la zona rural, su evolución, su funcionamiento, sus requerimientos, etc.

Tampoco existen trabajos técnicos y de investigación que permitan orientar adecuadamente la administración de la educación en áreas rurales, que tienen características tan disímiles con respecto a las urbanas, de manera tal que la aplicación en su ámbito de normas y procedimientos uniformes lleva a generar lo que se ha denominado una 'ficción', con escasa o ninguna relación con la realidad. Esto agudiza los problemas de la escuela en las áreas rurales, ya que se establecen criterios y orientaciones para una escuela inexistente mientras que la real, la que funciona efectivamente, se encuentra con un vacío de normas y de consideración adecuada en lo político, en lo técnico-pedagógico y en lo administrativo.

Las experiencias de mejoramiento llevadas a cabo en los últimos años en materia de planificación y administración, algunas de las cuales se reseñaron anteriormente, constituyen un avance que posibilita un más adecuado tratamiento de la educación y de la escuela en áreas rurales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las mismas son solamente experiencias relativamente embrionarias, muchas veces puntuales, cuyo énfasis ha estado puesto en los aspectos metodológicos.

Un replanteo más integral debería partir de una reconceptualización de la acción estatal dirigida a las áreas rurales y, específicamente, a la educación, a través de la adopción de políticas y planes acordes con sus requerimientos educativos y del funcionamiento de una administración que sea un instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos que se propongan.

Para que este proceso de cambio pueda concretarse es necesario dar participación progresiva en el mismo a los sectores y grupos sociales rurales destinatarios de los servicios educativos. Esto implica un esfuerzo tendiente a organizar y moviliar a dichos grupos, la mayoría de los cuales presentan actualmente características de muy escasa estructuración. Para ello es necesario apoyar dicha estrategia con acciones específicas de educación no formal que favorezcan sus posibilidades efectivas de participar en la definición de sus propios requerimientos y de las modalidades educativas más adecuadas para satisfacerlos.

Dicho proceso de cambio requiere, asimismo, un significativo esfuerzo en el mejoramiento de la información y del conocimiento disponibles sobre la educación y la escuela en áreas rurales. La reflexión y la investigación sobre dichas áreas debe posibilitar la formulación de nuevos modelos, pautas y estructuras educativas que se constituyan en verdaderas alternativas de las actuales.

Un proceso de renovación de las políticas, la planificación y la administración sólo podrá tener vigencia efectiva en el marco de una transformación de los estilos de desarrollo prevalecientes en la región, lo que se plantea como una hipótesis máxima. Bajo hipótesis medias y mínimas será factible llevar a cabo procesos de intensidades diferentes, que permitan introducir gradualmente transformaciones, aunque sean relativamente parciales, en materia de políticas, planificación y administración, tendientes al mejoramiento de la educación y la escuela en áreas rurales. Es importante, por lo tanto, identificar los factores más significativos para ello, diseñar las estrategias alternativas más convenientes en cada circunstancia nacional y emprender los cambios con una visión integrada de mediano y largo plazo.

Notas

1/ Esta situación difiere del proceso registrado en otras regiones, donde la alfabetización y la educación básica correspondieron en gran medida a la iniciativa de sectores privados vinculados con las comunidades, la familia y las iglesias.

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. Gertel
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 Lamarca I. Agucerrondo
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).	R. 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 America (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
<u>Informes</u>		
<u>Finales N°</u>		
1	Sociedad rural educación y escuela.	
2	El cambio educativo. Situación y condiciones.	
3	La educación y los problemas del empleo (en prensa).	

Buenos Aires, julio de 1981

0

2

3

4

5

6

7

LIBRO DE EDICION ARGENTINA
Impreso en CEPAL
Callao 67 - 4° B - 1022 Buenos Aires
Junio de 1981

4

2

4

4

4

4

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