

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

## Desarrollo y política educacional en América Latina

*Aldo Solari\**

Desde la segunda postguerra, y hasta fines de la década de los sesenta, predominó en América Latina la idea de que el desarrollo educativo era un factor imprescindible para impulsar con éxito el crecimiento económico y la equidad distributiva. Si bien las opiniones divergían con respecto al nivel que debía promoverse —primario, medio o superior—, coincidían todas en que a través del crecimiento del sistema de educación formal se alcanzaría un estado de cosas semejante al que presentaban los países desarrollados que servían como modelos.

Más, de unos años a esta parte, se comenzó a dudar de la validez de estas afirmaciones sobre las consecuencias económicas y sociales del desarrollo educacional; a partir de entonces, las ideas tradicionales y también las desarrollistas, comenzaron a desmoronarse, y a abrirse paso nuevas utopías que pretenden crear un sistema educativo no formal abierto a todos, igualitario y permanente. El objetivo del artículo es analizar críticamente estas utopías y demostrar que aunque sus propuestas contienen aspectos positivos no pueden servir de fundamento satisfactorio para una reorientación del proceso educativo en América Latina.

\*Funcionario del ILPES.

## 1

### Las ideas justificativas

1. Toda política supone una fundamentación fáctica, falsa o verdadera, y una dimensión utópica. La ponderación de sus pesos respectivos y la manera de combinarlas son extraordinariamente variadas y ni siquiera es siempre fácil distinguirlas. La política educacional no escapa, por cierto, a esa regla general, aunque es probable que el elemento utópico se encuentre más claramente presente en ella. Desde comienzos del decenio de 1950 se han hecho en América Latina diversas propuestas de fundar las políticas educacionales, medios bastante diferentes para alcanzar sus objetivos y distintas utopías respecto a la sociedad en general y a la educación en particular. Ese proceso parece haber estado presidido por una búsqueda infatigable de la novedad, de manera tal, que muchas veces se aconsejaron como nuevas cosas muy conocidas y ensayadas, pero que habían caído en el olvido o que, en cada caso el proponente creía haber descubierto. Hoy, al cabo de una intensa crítica de las ideas aceptadas durante cierto tiempo, se erigen nuevas y más atrayentes utopías. Tantos cambios, aparentes o reales, justifican analizar la historia de los fundamentos de las políticas educacionales en los últimos veinte años, como así también intentar la revisión crítica de las diversas propuestas y determinar el estado actual de nuestros conocimientos.

Esta exploración, preliminar y parcial, se centra en los fundamentos y supuestos básicos de las políticas educacionales, sin entrar a considerar los pormenores de las mismas ni a los problemas de instrumentación propiamente dichos. A su vez, como los modelos aconsejados tienen su origen fuera de la región, este artículo puede considerarse,

desde otro punto de vista, como una investigación acerca de la heteronomía de nuestras políticas educacionales.

Innecesario parece subrayar la importancia de dichas políticas. Tanto en las declaraciones de los gobiernos, como en las reflexiones de los intelectuales o en la sociedad en general, la educación parece constituir uno de los valores más preciados en América Latina. Su demanda social se ha expandido en forma extraordinaria a partir de la segunda postguerra y el crecimiento del sistema lo ha convertido, en todos los países, en una de las más importantes fuentes de empleo. Los gobiernos se preocupan del problema educativo no solamente por convicciones ideológicas, sino también por la importancia política, el apoyo que brinda o que resta lo que hagan en la materia.

Es obvio también que la demanda social puede satisfacerse en muy diversos grados, que ello depende esencialmente de la estructura real del poder de los diversos grupos sociales y que, sean cuales fueran las fundamentaciones y utopías que se dan por aceptadas, las condiciones estructurales ponen vallas insalvables a los propósitos declarados.

Las dimensiones estructurales que se acaban de mencionar están siempre en el trasfondo de este artículo, pero no es su objetivo analizarlas especialmente.<sup>1</sup> El tema central lo constituyen los diversos modelos propuestos después de la segunda postguerra y las etapas que pueden distinguirse en la evolución de los fundamentos de las políticas educa-

<sup>1</sup> Ya lo hice en múltiples ocasiones. Véase al respecto *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973; "Education, Occupation and Development", *International Social Science Journal* (con Néstor Campiglia y Suzana Prates), Vol. XIX, Nº 3, 1967; "Educación y cambio social" en C. Arnold Anderson y otros, *Educación y cambio social*, ECO, Buenos Aires, 1971.

cionales. Previamente, parece necesaria una breve y en alguna medida somera descripción del modelo que podría llamarse tradicional en América Latina.

2. Un análisis de esta naturaleza enfrenta siempre el peligro de caer en simplificaciones ilegítimas. Ciertos supuestos están presentes en muchas concepciones y la necesidad de privilegiar otros que las distinguen no debe llevar a olvidar la complejidad de las mismas. Es casi inevitable, sin embargo, que en los límites de un artículo se cometa a veces esa falta.

3. Esa simplificación es muy corriente respecto de lo que pueden llamarse las ideologías tradicionales en materia de educación. Los grandes reformadores del siglo pasado, un Sarmiento o un Varela, por ejemplo, veían en la educación un bien en sí. A su juicio la condición humana no se realiza plenamente sino a través de ella, como tampoco se realiza plenamente sino en la democracia. Esta supone ciudadanos y sólo pueden ser propiamente tales quienes tienen educación. Una convicción iluminista básica supone que el progreso de las luces es el único que puede generar el verdadero progreso político y social, pero también que, una vez producido el primero, los otros se le agregan inevitablemente.

La educación es pues un derecho de todo ser humano y constituye una obligación del Estado proporcionarla. Para oponer esta manera de ver a concepciones posteriores y relativamente recientes, es corriente caer en la tentación de agregar que para ella el papel económico de la educación no reviste ninguna importancia. Sin embargo, no es así. Uno de los supuestos de tal concepción consiste en admitir que la educación contribuye al aumento de la riqueza y que los pueblos más educados poseen mayores bienes económicos. No se habla, desde

luego, de desarrollo económico, pero en otro lenguaje se afirma igualmente su relación positiva con la educación. Lo que ocurre es que esta fundamentación ocupa un papel que en algunos de los autores que la sostienen tiene menos notoriedad que la otra, pero no hay duda que, para ella, sólo la educación puede sacarnos de la miseria económica, como nos libraría asimismo de la miseria política.

¿Pero qué educación? La educación que el Estado tiene la obligación de asegurar a todos los ciudadanos es la que hoy se llamaría básica y que, entonces, se denominaba primaria. La gran lucha reformadora es por su universalización. Su prioridad es una consecuencia lógica de los supuestos de los cuales se parte: no hay verdadera ciudadanía si no es universal, no hay riqueza sin personas con una preparación mínima que alcance a todos. Además de su lógica doctrinaria, la universalización de la educación primaria es el logro que ofrece la sociedad que se toma como modelo, la norteamericana y también la europea. En cambio, no se concede importancia mayor a la acción del Estado en materia de enseñanza media y superior, porque se da por supuesto que la ampliación de ambas es secundaria frente a la universalización de la primera.

Es sabido que en los hechos no ocurrió así, y que Sarmiento vivió lo suficiente como para manifestar su preocupación porque la enseñanza secundaria se extendía muy rápido, mucho antes que la primaria alcanzara a todos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sobre la evolución histórica de este decisivo problema puede verse, con referencia al caso argentino, el excelente libro de Juan Carlos Tedesco, *Educación y sociedad en la Argentina, (1880-1900)*, Ed. Pannedille, Buenos Aires, 1970.

La confusión acerca de las opiniones de los fundadores deriva de que, a lo largo del proceso posterior, la importancia económica de la educación se desdibuja totalmente y, en las postulaciones que se consideran herederas de las originarias, desaparece casi por completo, en beneficio de las que hoy llamaríamos basadas en los derechos humanos.

4. Cuando en la segunda postguerra cobra vigor en América Latina la idea del desarrollo económico y la necesidad de promoverlo activamente, sus teóricos no pueden dejar de enfrentarse al problema de la educación. Dentro del desarrollismo, designación usada muchas veces en sentido despectivo, se dan muy diversas posiciones.

Un reproche común a todas ellas, reiterado durante los últimos años, es el 'economicismo' de sus tesis. Respecto a sus mejores representantes ese reproche es injusto. La postura teórica puede ser errónea, pero es evidente que estaba ligada a toda una ideología sobre la democracia y la estabilidad política como productos y, simultáneamente, como bases del desarrollo económico. Baste recordar la frase de Ahumada: "... se podría considerar que el objetivo de la programación es alcanzar el máximo ritmo de crecimiento que es compatible con la estabilidad".<sup>3</sup> Lo que es cierto, pero bastante lógico, es que siendo la preocupación central el problema económico, todo objeto de análisis es enfocado desde la perspectiva económica lo que, aunque parcial, es legítimo.

<sup>3</sup> Jorge Ahumada, *Teoría y programación del desarrollo económico*. Cuadernos del ILPES, 1ª edición, 1967, página 24. El texto reproduce las clases que el ilustre economista dictara desde alrededor de 1955 y el contexto revela, claramente, que se refiere a la estabilidad política.

Desde luego, la educación no es una preocupación prioritaria comparable, por ejemplo, al tema de la inversión, el ahorro o la industrialización. Así, en los primeros textos importantes de CEPAL,<sup>4</sup> ni la educación ni las inversiones sociales en general aparecen consideradas. Textos posteriores reparan esa omisión<sup>5</sup> y plantean como uno de los problemas centrales, la relación entre inversión productiva e inversión social. Sin embargo, las prioridades no cambian. Se advierte al lector que si bien la última es una inversión que está próxima, por su naturaleza, al gasto de consumo y, por lo tanto, no debería exceder de un cierto nivel para no actuar como un freno en el proceso de desarrollo, es decir, del crecimiento del producto por habitante.

Este criterio es la consecuencia de adoptar una cierta teoría económica, pero no necesariamente el resultado de tomar como punto de partida el punto de vista de la economía, porque basándose en ésta es posible llegar, y ya se había llegado, a conclusiones muy diferentes. Adam Smith, Alfred Marshall y muchos otros, insistieron en la importancia de la educación en el proceso de formación del capital humano y el carácter decisivo de éste en el funcionamiento del sistema económico.

De todos modos, la primera manera de ver de los economistas cepalinos, tiene escasas consecuencias sobre las políticas educacionales porque muy pronto es sustituida, aun en los mismos

<sup>4</sup> Además del de Ahumada, citado en la nota anterior, el de CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I. Introducción a la teoría de la programación*. E/CN.12/363, julio, 1955.

<sup>5</sup> CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, E/CN.12/582/Rev. 1, 1961.

autores, por la que se considera en el párrafo siguiente.

5. La idea de la educación como factor de desarrollo económico estaba lejos de ser nueva en la economía, pero cobra un nuevo impulso gracias a una serie de investigaciones y penetra con gran fuerza en América Latina, como en el resto del mundo. La educación es considerada una inversión que aumenta la tasa de crecimiento; deja de ser, entonces, un costoso esfuerzo que obstaculiza el rápido desarrollo de las sociedades porque limita su capacidad de invertir. Pasa a ser juzgada una inversión en hombres que se convierte en uno de los factores básicos para crear y acelerar ese mismo desarrollo. Este descubrimiento parece resolver todos los problemas, puesto que, aparentemente, tanto si se parte del punto de vista de los derechos humanos como de los imperativos del desarrollo económico se llega a idéntica conclusión: la educación es prioritaria. Como tal cosa coincide con las convicciones públicas y con las necesidades políticas en la materia, se tiene un caso de convergencia que históricamente pocas veces suele darse. Y existen, en efecto, algunas expresiones de admiración y regocijo ante tal armoniosa coincidencia.

Los educadores reciben con sentimientos contradictorios la invasión de los economistas en un terreno que siempre defendieron como muy privativo. Sin embargo, parece que tendió a predominar una complacida aceptación de un fundamento tan importante que justificaba aumentos del presupuesto público destinado a la educación por los cuales siempre habían luchado. En ese sentido, la relación entre economistas y educadores no llegó a la paranoia de la que habla Emmerij con referencia a los países desarrollados, aunque algunos

elementos de ella aparecen cuando los primeros empiezan a introducirse en el dominio de los rendimientos internos del sistema educativo.<sup>6</sup>

Sin embargo, y como era lógico prever, la cuestión no es tan simple. Las consecuencias de ambas fundamentaciones coinciden en parte, pero no necesariamente, a lo largo de todos los problemas que plantea la determinación de los objetivos y prioridades de la política educacional. Si se parte de la idea de que la educación es una inversión, como los recursos son limitados, habría que invertir en aquellas formas y modalidades educativas que aseguren un mayor rendimiento. No es necesariamente lógico que estas prioridades contradigan las que puedan derivarse de la concepción de los derechos humanos, pero tampoco ninguna que asegure su coincidencia, sobre todo si hay muchas maneras de interpre-

tar las consecuencias de unos y otros fundamentos. Y esas tensiones y conflictos existían, como se verá más adelante.

6. Antes, sin embargo, conviene señalar, por su importancia, que la idea de que la educación es una inversión generadora de recursos humanos para el desarrollo aparece cuando la idea de planificación alcanzó un gran predicamento en América Latina. Es explicable que ambas se vinculen. Si la educación es una inversión, principalmente una inversión pública, si los recursos son escasos y si hay que racionalizar su uso para obtener el desarrollo, la educación debe ser planificada y el plan educativo constituir una parte del plan global. Entran en boga la planificación de la educación y la planificación de los recursos humanos que conceptualmente no se confunden, aunque algunos lo hagan, pero que corren, como es obvio muy juntas.

## 2

### ¿Qué hacer?

1. Partiendo de las premisas básicas que acaban de mencionarse y siendo notoria la insuficiencia de los sistemas educacionales, se encara el problema de la política a seguir. El examen de las diversas soluciones propuestas no sólo sirve de recordatorio histórico, sino que determina hasta qué punto las ideas anteriores eran abstractas, puesto que muchas divergencias se disimulaban por debajo de ellas, y hasta dónde tenían, ciertos elementos comunes.

<sup>6</sup>Louis Emmerij, *Can the School Build a New Social Order?* Elsevier Scientific Company, 1974. Amsterdam, Londres, Nueva York.

2. Conviene empezar por estos últimos. Un supuesto al que nunca escapan es que existe un modelo, el ofrecido por los *elementos comunes* del sistema *actual* de los países desarrollados.

Se subraya *elementos comunes* porque, en una visión abstracta de la relación educación-desarrollo, puede mostrarse que todo sistema educativo desarrollado tiene ciertas características básicas y que, desde ese punto de vista, no importa demasiado que el sistema sea capitalista o socialista, y eso es lo que la mayoría de los autores afirman o dan por sentado implícitamente.

También se subraya *actual* porque, aunque se propone un proceso de

cambios de la educación en América Latina que apuntan hacia el modelo y se admite que en ese proceso debe haber etapas, también se parte de una concepción abstracta, ahistórica, para definir ese proceso. Tan es así que se descuidan las características del proceso histórico que posibilitaron que las sociedades desarrolladas llegasen al actual sistema educativo o las latinoamericanas constituyesen el que tienen. Esta omisión, teóricamente sorprendente, es sin embargo muy lógica. Si se hubiera hecho ese estudio se habría advertido que los dos procesos son tan diferentes que el supuesto de un punto de llegada común es indefendible como tal, puesto que no hay punto de partida similar ni etapas similares.<sup>7</sup>

3. Un segundo elemento común lo constituye la concentración del interés en el sistema educativo formal y en la comprobación de sus carencias con respecto al modelo. En el primer aspecto, se coincide con una larga tradición en América Latina que hace que todo se espere del sistema formal; por lo demás es harto infrecuente que la educación no formal aparezca en las reflexiones y cuando surge, se la mira más bien como un obstáculo a las transformaciones deseables. En esta idea subyace implícito un postulado; se piensa que la diferencia de los niveles culturales globales entre las sociedades desarrolladas y subdesarrolladas es mayor todavía que la existente o la que podría existir entre sus sistemas escolares. (Si las diferencias son, de hecho, iguales, se supone que es más fácil y más rápido aumentar el nivel del

sistema escolar que el del sistema social en general.)

La conclusión lógica que se sigue de lo antedicho es que en las sociedades subdesarrolladas cabría esperar mucho más de la socialización escolar que de la socialización en general como contribución a un proceso de cambio y desarrollo; argumento, dicho sea de paso, que expresado con un lenguaje menos complicado es muy antiguo. Los medios extraescolares, por lo tanto, considerados como más dependientes de los mecanismos de socialización espontánea y de la familia son peligrosos instrumentos de conservación, no de cambio. Sin embargo, la lógica de todo este argumento sólo está implícita; quizás algunos de los que toman como centro de su preocupación el sistema escolar no estarían de acuerdo con él, y sobre su carácter se volverá más adelante.

Más decisivo para explicar esa preocupación en el sistema escolar, es que éste ha sido históricamente el más importante, además, que se le pueden atribuir capacidades de cambio relativamente rápido si se adopta una política adecuada; y, por último, que es más cuantificable y planificable que el resto de los medios educativos.

En el segundo aspecto, la comprobación de carencias, lo esencial para determinarlas es la comparación de la pirámide educacional de los países subdesarrollados con la de los desarrollados, o las tasas actuales de acceso a los diferentes niveles, o ambos elementos. Tales métodos, y otros accesorios, como es obvio, terminan por descubrir diferencias más o menos notables en todos los niveles, las que habría que superar. Plantéase entonces la cuestión de saber qué objetivos deben perseguir como prioritarios las estrategias a seguir. Y es en este punto cuando aparecen las grandes discrepancias.

<sup>7</sup> Como lo traté de demostrar en 'Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia sobre la Universidad', en *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1973.

4. Un objetivo posible hubiera sido hacer crecer, gradual o rápidamente, todos los niveles de manera tal que permitiese alcanzar una situación similar a la de los países desarrollados. Muy pocos, sobre todo en el campo de la economía o de la planificación, lo aceptaron. Y creo que esta actitud se explica por las siguientes razones.

En primer lugar, la escasez de recursos hacía imposible un proyecto tan ambicioso en la mayoría de los países. En segundo lugar, dada esa misma escasez, era natural que se orientasen las inversiones en educación hacia aquellos niveles o ramos de la educación formal que tuvieran, desde el punto de vista económico, rendimientos más elevados, pero sobre cuáles eran esas ramas, existían considerables diferencias entre los economistas de mayor prestigio. Si por un lado se admite unánimemente la necesidad de adoptar prioridades, por otro, las discrepancias que acaban de mencionarse, unidas a otros factores, producen una confusión extraordinaria sobre la que vale la pena detenerse.

A una corriente de pensamiento le parece indudable que el examen comparativo demuestra que la enseñanza media es el pivote básico del desarrollo y que las inversiones dedicadas a ella son las más provechosas. Casi siempre, aunque no necesariamente, va acompañada de la idea de que, en los países subdesarrollados, los notables efectos de las inversiones en ese nivel sólo pueden alcanzarse plenamente si se abandona la enseñanza académica tradicional en beneficio de una más adaptada a las necesidades del desarrollo, sea ésta politécnica o diversificada, pero que prepare para el mercado de trabajo y no para la Universidad, etc. En otras palabras, las inversiones en la enseñanza media deben

ir acompañadas de una concepción instrumental y utilitaria de la misma.

Dejando de lado por ahora los méritos intrínsecos de la teoría, debe señalarse que, además de los que podría tener, su predicamento se debió a otros factores seguramente más importantes que éstos. Por una parte, la crítica de la enseñanza media tradicional tenía, desde hace mucho tiempo, valiosos partidarios en América Latina. En rigor, desde hacía bastante tiempo, una concepción utilitaria no muy diferente ya había sido propuesta en América Latina y, en algunos casos, comenzó a implantarse a fines del siglo pasado, es decir, antes de que existiera la enseñanza media que ahora se critica como tradicional. Pero como estos intentos permanecían generalmente olvidados, los críticos aceptaban con entusiasmo la novedad de una concepción que tenía, detrás suyo, la opinión de calificados economistas. Más importante, quizá, fue el hecho de que para las clases medias la enseñanza media siempre haya sido fundamental, y que todo lo que pudiera beneficiarla, bajo cualquier ropaje que viniera era bienvenido. Por último, si el nuevo utilitarismo poseía aspectos contrarios a sus más profundas aspiraciones, no era tan difícil adaptar o deformar, según la palabra que se prefiera, los primeros para satisfacer las últimas; y en lo que tenían razón, según después se demostró. Un factor decisivo en muchos países de América Latina para dar efectiva prioridad a la enseñanza media, lo constituyó el hecho de que esta teoría se convirtiese en la directiva oficial del Banco Mundial y durante varios años orientase sus préstamos para el sector. Como se sabe, es muy difícil resistir a la racionalidad de una teoría cuando ella viene respaldada por un instrumento tan racional como el dinero.

Paralelamente, algunos especialistas sostienen que la gran carencia de los países subdesarrollados es la de personal de alto nivel. De esta manera, no puede esperarse que la productividad aumente si, como lo demuestran las cifras, el personal de alto nivel en América Latina, en los diversos sectores de actividad, presenta porcentajes insignificantes en relación con los registrados en los países desarrollados. Más aún, una proporción enorme de los roles ocupacionales de alto nivel son ejercidos por personas que no sólo no alcanzaron la enseñanza superior, sino que ni siquiera terminaron la media y, muchos de ellos, ni la primaria. Tan escasas calificaciones de quienes dirigen la economía son incompatibles con el desarrollo; y a la inversa, su existencia ejercería un efecto notable de difusión. Con respecto a esta teoría 'elitista' del desarrollo podría expresarse lo mismo que se dijo con relación al anterior: aparte de sus méritos intrínsecos tenía apoyos importantes. En América Latina los grupos sociales que llegan a la Universidad, y los que viven de ella o alrededor de ella, poseen una reconocida influencia política. Más aún, ya habían obtenido o estaban obteniendo que una parte creciente del gasto en materia de educación se volcase a las universidades, por lo tanto no podían dejar de ver con buenos ojos una doctrina que tan ostensiblemente coincidía con sus intereses. También en este caso tuvo importancia el hecho de que el BID adoptara este criterio como base de su política de préstamos al sector. Otra vez, la racionalidad se tornaba más racional, etc.

Por fin, casi todos aceptan en teoría la prioridad que debe concederse a la alfabetización y a la enseñanza primaria. Pero si siempre fue considerada como importante, rara vez se la presentó como

excluyente de las anteriores. Las razones no son aquí tan difíciles de comprender. En primer lugar, los economistas y especialistas en recursos humanos muy rara vez conferían prioridad a la enseñanza elemental; en segundo lugar, si ésta estaba tan poco desarrollada en América Latina, ello debía atribuirse al hecho de que los grupos que teóricamente pudieron haber apoyado una prioridad firme para ella tenían muy poco poder y, en tercer lugar, su único apoyo externo era el de UNESCO. Este apoyo tenía dos limitaciones. Por un lado, porque no era tan exclusivo como el de los ya mencionados organismos internacionales; por otro, porque como no se trataba de un Banco, su influencia sobre las posibilidades de obtener préstamos era muy indirecta, aunque tenía la ayuda de la AID que otorgaba una cierta prioridad a la enseñanza primaria.

5. La situación que acaba de resumirse de manera muy esquemática es, para decir lo menos, paradójica y merece algunas reflexiones adicionales.

En primer lugar, la curiosa aunque no total coincidencia de los organismos internacionales, particularmente los bancos, con las teorías en boga, pero asignando prioridades divergentes cada uno de ellos. De hecho, pactada ex profeso o no, hubo una especie de división del trabajo entre los organismos de financiamiento; unos se preocupaban por la enseñanza media y otros por la superior. En segundo lugar, la no menos curiosa, en este aspecto, total coincidencia entre los organismos de financiamiento y los grupos de presión internos más fuertes en América Latina respecto a la educación, siempre favorables a la expansión de la enseñanza media, o superior. Ejemplo que, entre muchos otros, vale la pena considerar cuando se piensa en el

problema de la dependencia externa, pues ésta siempre pasa por la mediación de grupos internos.

La paradoja consiste en que dos prioridades tan diferentes mal podrían seriamente adoptarse al mismo tiempo, pero gracias a las fuerzas mencionadas lo fueron. De hecho, los gobiernos recibían préstamos para la enseñanza media en nombre de demostraciones científicas que daban prioridad a la enseñanza de este nivel; y otro tanto ocurría con las universidades, que aunque no podían recibirlos formalmente sin aprobación de los gobiernos, actuaban en gran parte por sí mismas en función de su autonomía, en nombre de otras demostraciones no menos científicas de que nada mejor que dar prioridad a la enseñanza superior. Al parecer tanto la ciencia como las necesidades financieras quedaban igualmente satisfechas.

6. No puede omitirse señalar ahora que en el centro de estas presiones contradictorias internas e internacionales, de tantas doctrinas diferentes sobre cómo orientar el desarrollo educativo quedaba, generalmente, el planificador de la educación, es decir, el supuesto gran maestro de la racionalización de su desarrollo. Actualmente, se escucha a menudo a los planificadores de la educación asegurar que sus planes quedaron en el papel o eran poco realistas, etc. Otros han descubierto que no eran realistas por demasiado globales y no estaban desagregados por regiones, omisión verdaderamente inadmisibles a esta altura de la evolución de las ideas (¿o de las modas?) sobre la planificación del desarrollo.

Todas estas justificaciones y otras que se omiten, prueban una vez más, la fecunda imaginación de la tecnocracia para inventar autocríticas que, simultáneamente, demuestran que un nuevo

acto tecnocrático, que se supone más perfeccionado, eliminará los errores del pasado y construirá un futuro promisorio.

A mi juicio lo más notable es que en las situaciones que debieron enfrentar hayan podido formular planes, y no que éstos hayan fracasado o hayan sido poco útiles. Por lo demás es evidente que si lo consiguieron fue a fuerza de hacer que los planes se parecieran lo menos posible a lo que en teoría era un plan, como se ha demostrado acabadamente.<sup>8</sup>

7. Mucho más importante que lo ocurrido con los planes fue que, como era de esperar, las políticas educacionales fueron extraordinariamente confusas en cuanto a sus objetivos y prioridades; confusión que derivó de las principales causas señaladas. De hecho, la gran víctima fue la enseñanza primaria. No puede decirse que hubo cambios profundos en la política con respecto a ella; ya antes era el pariente pobre del sistema y siguió siéndolo, pero la situación tendió a agravarse porque las nuevas prioridades atribuidas a la enseñanza media y a la enseñanza superior por los organismos de financiamiento se tradujeron en préstamos importantes a muchos países; éstos a su vez trajeron sus correspondientes contrapartidas, de manera que la parte del presupuesto de educación destinada a esos niveles tendió a aumentar por lo menos en los niveles de la ejecución, aun cuando las previsiones se mantuvieron semejantes a las del pasado. En la enseñanza media, por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial destinados a crear los institutos politécnicos, de diferentes nombres según los países, iban acompa-

<sup>8</sup> Entre otros lugares, en el estudio de las Naciones Unidas sobre *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1967, pp. 212 y ss.

ñados de la exigencia de reclutar personal docente de alto nivel y otras de diverso tipo que, además de la conservación de grandes edificios y equipos, significaban gastos muchísimo más altos por alumno que los comunes en la enseñanza media tradicional. De este modo, la gran diferencia de los costos directos entre los dos primeros niveles tendió a acentuarse, y los déficit de primaria a hacerse mucho más crónicos, por la perentoria necesidad de cumplir el pago de las contrapartidas de préstamos internacionales para no perder la posibilidad de obtener nuevos.

La única resultante definida fue, pues, un nuevo paso para posponer las necesidades y las exigencias de la universalización de la enseñanza primaria y, por lo tanto, un conflicto de hecho con los derechos humanos en materia de educación. Pero esto estaba lejos de constituir una novedad; reforzaba, simplemente, la tendencia histórica.

8. No se podría negar, pese a las apariencias, que la política aconsejada tenía cierta coherencia consigo misma y

con la distribución del poder tanto en la sociedad interna como en la internacional. Si no podían esperarse grandes cambios en educación, era porque tampoco se produjeron grandes cambios en las sociedades, o porque los que se produjeron eran atendibles con simples adaptaciones de los sistemas educativos. En ese sentido, las propuestas para modificar moderadamente el sistema eran funcionales para la estructura de poder existente en la mayoría de los países. Se creaban barreras por las que, de hecho, una buena parte de la población no terminaría jamás la enseñanza primaria, pero esta situación no creaba demasiados problemas cuando la mayoría de los roles ocupacionales agrícolas no exigían siquiera esos conocimientos; se reforzaban la enseñanza secundaria y la superior porque ello correspondía, por un lado, a la presión de los grupos sociales y, por otro, a las necesidades de mano de obra, relativamente limitadas, con formación en esos niveles. Sin embargo, la política enfrentaba otros problemas que pronto se pondrían de relieve.

### 3

## El desmoronamiento de la política educacional desarrollista

1. Las ideas que sumariamente acaban de exponerse están vivas todavía y continuarán estándolo por cierto tiempo. Sin embargo, es un hecho impresionante y digno de subrayarse el breve predominio que tuvieron. Aun admitiendo el más lato de los criterios, la boga de las ideas acerca de la inversión en capital humano, planificación educacional, planificación de los recursos humanos,

concentración en las prioridades dentro del sistema formal, etc., no puede remontarse más atrás de 1955 ni hacerse llegar más allá de fines del decenio de 1960. En escasos quince años, estas doctrinas van adquiriendo influencia, se imponen en el sentido relativo que el término tiene en una materia como ésta y son objeto de fuertes críticas, las que, a su vez, adquieren cada vez más influencia.

Desde este punto de vista el triunfo de las doctrinas analizadas fue tan efímero que en ningún país hubo tiempo para aplicarlas en forma sistemática y mucho menos para probar, de manera medianamente satisfactoria, sus aciertos o sus errores. Triunfan antes de que se sepa con certeza cuál es su grado de racionalidad y de validez respecto a la realidad latinoamericana, y se baten en retirada antes de que se sepa lo anterior, como así tampoco el grado de racionalidad o de validez de las críticas que se les hacen.

Las razones básicas que explican tan rápido triunfo son las mismas que explican tan rápida derrota: la evolución de las ideas sobre política educacional en los países centrales y nuevas constelaciones internas de poder.

Los países centrales experimentan una enorme expansión de sus sistemas educativos, sobre todo en los niveles medio y superior, puesto que ya tenían cubierto el primero de larga data y un aumento de las inversiones en capital humano más que proporcional a aquella expansión. En octubre de 1961 se presenta a la Conferencia de la OECDE, en Washington, un documento sobre los objetivos que debe alcanzar la educación europea para 1970,<sup>9</sup> estudio que contenía una hipótesis 'alta' y una 'baja' en materia de tasas de aumento en los gastos educativos. La tasa 'alta' fue, de hecho, superada por todos los países; los más rezagados, España y Portugal, la excedieron en un 100%. Las causas esenciales que explican esta situación fueron, durante la década, los salarios reales de

los profesores que aumentaron a tasas mayores que las previstas y, sobre todo, el número de alumnos que fue mucho mayor que el previsto en las proyecciones.<sup>10</sup>

A su vez, en Estados Unidos, más de la mitad de una cohorte de edad llega, por primera vez en la historia de la humanidad, a terminar la enseñanza media y se alcanza en 1971 al 80% que ingresa al 'college'. En ese sentido las tesis sobre la influencia de las inversiones en educación en el desarrollo económico, etc., cualquiera fueran sus intenciones, cumplen la función de justificar un fenómeno sociopolítico que adquiere una fuerza formidable.

2. En la primera mitad de los años sesenta, diversos autores intentan demostrar que el aumento de las inversiones en educación aumentaría las tasas de crecimiento de la economía, lo que se hace, esencialmente, por dos métodos: el llamado residual y el del cálculo de las tasas de retorno. El primero, estima directamente el efecto de las inversiones en capital físico, compara las tasas de crecimiento resultantes con las reales de la economía, y al deducir de éstas las primeras queda un residuo inexplicado el que es atribuido a la formación del capital humano, dentro del cual tiene un papel importante, aunque imposible de calcular, la educación formal. El segundo, intenta estimar directamente los beneficios de la inversión educativa comparando ingresos promedio de los individuos con diferentes niveles de escolarización, y calculando el interés del capital invertido para obtener la mayor educación que significan esos diferenciales de ingreso.

<sup>9</sup> Ingvar Svennilson, Friedrich Enning y Lionel Evin, *Targets for Education in Europe in 1970*, documento presentado a la Conferencia sobre desarrollo económico e inversiones en educación, realizada en Washington, octubre de 1961 bajo el patrocinio de la OECDE.

<sup>10</sup> Louis Emmerij, *Can the School Build a New Social Order?* Elsevier Scientific Company, Amsterdam, Londres, Nueva York, 1974, cap. I.

Por el primer método se llega a sostener que durante la primera mitad del siglo entre el 42%, según unos, y cerca de dos tercios según otros, del crecimiento del producto por persona empleada en los Estados Unidos se explica por el factor residual; por el segundo, se calculan rentabilidades entre el 8 y el 12% anual, ventajosas comparadas con los rendimientos del capital.

La segunda gran hipótesis de comienzos de los años sesenta es que mayores gastos en educación estarían asociados con menor desigualdad en la distribución del ingreso, porque al dar oportunidades a los grupos sociales menos privilegiados las tasas de beneficio tenderían a hacerse más uniformes entre las diversas clases sociales.

Esta construcción teórica sobre la que, a decir verdad, diversos economistas opusieron fundadas dudas desde sus comienzos, fue admitida con cierta generalidad y sirvió de fuerte apoyo a las políticas públicas expansionistas del sector educativo, independientemente o reforzando las consideraciones derivadas de los derechos humanos. A fines del decenio de 1960, y hasta nuestros días, es puesta en duda en todas y cada una de sus dimensiones en un proceso que se transfiere a América Latina con relativa rapidez.

Por su parte, el cálculo del factor residual tiene bases endebles. El residuo comprende numerosos factores y es imposible determinar qué debe atribuirse a la educación formal dentro del mismo. No es difícil aceptar que la parte imputable a la educación sea importante; pero es imposible sobre esa base, y por esa sola razón, atribuir prioridades a la educación con respecto a otras inversiones. Dimensiones tan significativas como la capacidad empresarial y la variable

tecnológica están incluidas en el residuo, de donde no parece difícil comprender el escepticismo que muchos economistas tuvieron siempre sobre este método de estimar el papel de la educación.<sup>11</sup>

El argumento de las tasas de beneficio de las inversiones en educación parece sostenerse mejor, pero también ha sido objeto de muy severas críticas. Algunos han negado que más años de educación signifiquen realmente mayor productividad en el trabajo y llegan a afirmar que, en definitiva, no sabemos 'hasta dónde la preferencia por trabajadores educados es racional o irracional'.<sup>12</sup> Una afirmación de esta naturaleza, ligada a la hipótesis del tamiz (*screen hypothesis*), es decir, que la educación sirve realmente como un tamiz o pantalla para que los empresarios elijan, pero la productividad depende de otros factores, es sumamente controvertible y ha sido muy discutida. Sin abordar, lo que sería imposible aquí, los intrincados argumentos que se esgrimen actualmente al respecto, esta argumentación significa poner en duda ciertos resultados, lo que hubiera parecido imposible hace diez años.

Más graves son todavía los esfuerzos por demostrar que las inversiones en educación no tuvieron el efecto favorable a la igualdad que se descontaba de ellas. El Informe Coleman,<sup>13</sup> el libro

<sup>11</sup> Una crítica muy brillante puede encontrarse en Thomas Balogh, *The Economics of Poverty*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1966, pp. 87-107.

<sup>12</sup> Christopher Jencks y otros, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Nueva York, Basic Books, 1972, p. 183.

<sup>13</sup> James S. Coleman y otros, *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1966.

recién citado de Jencks y una abundantísima literatura, se han propuesto demostrar que las desigualdades relativas entre los grupos tienden a permanecer constantes, y que no hay relación entre las inversiones para expandir la educación y establecer políticas especiales para los más desfavorecidos y los beneficios que ellos obtienen como consecuencia, y esto, entre otras cosas, por la fuerte influencia de los factores extraescolares en los rendimientos dentro del sistema escolar.

En suma, la convicción de que invertir en educación es bueno, no desaparece, pero sí queda profundamente conmovida la idea de que hacerlo es en principio prioritario. Los países desarrollados invierten proporciones mayores de su PNB en educación que los subdesarrollados, ¿pero cómo saber si éste no es un efecto en lugar de una causa del desarrollo?

3. Como es obvio, las dudas acerca de la importancia del papel de la educación como inversión se reflejan sobre la posibilidad de establecer la prioridad de determinados niveles. Si es difícil llegar a conclusiones válidas sobre el conjunto del problema, lo es más hacerlo sobre aspectos parciales. A ello se agrega que las situaciones estructurales son tan diferentes que parece muy arduo determinar con cierta generalidad a qué niveles y en qué condiciones le corresponde un papel más significativo en el desarrollo.

4. Tan decisivas como las anteriores son las reservas enunciadas sobre la manera clásica de concebir la planificación de los recursos humanos. El Proyecto Regional Mediterráneo de la OECD fue el modelo más influyente en América Latina y, como consecuencia, las críticas que se le hicieron, particularmente la de

Hollister,<sup>14</sup> abren una brecha considerable en la confianza que antes se tenía en la materia. La posibilidad misma de determinar qué cantidades y calidades de mano de obra son necesarias para producir un determinado nivel de desarrollo es puesta en duda, y lo mismo ocurre con la posibilidad de determinar una organización del sistema educativo formal que produzca una mano de obra con las características consideradas deseables. Se sostiene también que muy variadas combinaciones de calificaciones pueden producir los mismos resultados u otros análogos, respecto a la productividad; que ello se traduce en que muy diferentes expectativas sobre el producto del sistema escolar pueden hacer lo mismo y que, por último, no es posible exagerar la relación entre educación formal y ocupación que es mucho más sutil de lo que se supone en la forma clásica de concebir la planificación de los recursos humanos.

La idea más admitida es la de que sólo es posible construir modelos muy flexibles con ciertos lineamientos básicos que orienten en materia de formación de recursos humanos, pero que es imposible ir más allá. Estos argumentos, desde luego, no implican negar la planificación de la educación sino más bien afirman que ésta debe basarse en criterios diferentes a la simple idea de insumo-producto, aplicada al sistema educativo.

5. Las críticas anteriores no apuntan al sistema educativo formal mismo. Aunque a éste se lo supusiera perfecto, también se plantearían problemas respecto a las inversiones en educación, a la concentración de las mismas en determinados niveles o a la planificación de los

<sup>14</sup> Robinson Hollister, *A Technical Evaluation of the First Stage of the Mediterranean Regional Project*, OECD, París, 1967.

recursos humanos, etc. Paralelamente, sin embargo, y con fuerza cada vez mayor, se sistematiza toda una crítica al sistema formal que marca, quizás, el cambio más importante registrado durante este período, ya que constituye una especie de formidable embestida contra el sistema escolar que, en sus formas más agudas, llega a proponer la desescolarización de la sociedad.

A los fines perseguidos por este artículo no interesa analizarlas respecto a los países centrales. Aplicadas a los subdesarrollados, una parte de esas críticas se centra sobre las posibilidades de expansión del sistema escolar formal. Ahora bien, la forma que asume el argumento es, generalmente, ésta. Dichos países se propusieron llegar a cubrir toda la población escolarizable en el nivel primario o básico, incorporar un contingente razonable en la enseñanza media y en la universidad. Ahora bien, para lograr esos objetivos casi todos aumentaron considerablemente sus gastos en educación, no sólo en términos absolutos, sino en relación con el PNB, pero al término de ese largo y costoso esfuerzo, grandes contingentes de niños siguen, sin embargo, sin llegar a la escuela; en algunos países inclusive, si bien la proporción de analfabetos disminuye, su número absoluto crece. Por lo tanto, si los países alcanzaron al máximo que pueden gastar en educación y están tan lejos de lograr las metas propuestas, tendríamos aquí la prueba de que la expansión indefinida del sistema escolar es imposible en las sociedades subdesarrolladas, porque es demasiado costosa, y es necesario, como consecuencia, crear nuevas formas de educación, distintas a las del sistema escolar tradicional.

Un segundo grupo de críticas manifiesta su preocupación por los contenidos de la enseñanza formal. Las princi-

pales aluden al carácter académico de la enseñanza, y por ello se entiende la falta de adecuación de sus contenidos a las necesidades ocupacionales, a los requerimientos de la sociedad y del desarrollo. Las escuelas, en sus diferentes niveles, preparan personas sin ningún contacto con la vida real y todos los esfuerzos por superar esa situación resultan inútiles. En el mejor de los casos, los sistemas escolares agregan nuevos contenidos, cambian los currícula, etc., pero sus rasgos fundamentales se mantienen y lo único que se logra es encarecer más los costos de la enseñanza.

Una tercera serie de críticas centran su interés en la burocratización del sistema formal. Este inmenso sistema es en muchos países la empresa que proporciona más empleos, lo que lleva a grandes organizaciones burocráticas generalmente centralizadas, sumamente ineficientes, etc.; su efecto más trágico es que éstos y otros factores terminan por burocratizar a los mismos maestros y profesores, quienes se convierten en funcionarios cuya preocupación fundamental consiste en cumplir formalmente con sus deberes, prepararse o presionar para obtener ascensos y traslados favorables y/o aumentar sus sueldos. Por último, carecen de la mística necesaria para impulsar un verdadero proyecto educacional como el que necesita una sociedad subdesarrollada.

La versión más radical de este ataque contra el sistema educativo formal es la que propone pura y simplemente suprimirlo (Illich y sus colaboradores).<sup>15</sup> El sistema formal es monstruoso, extraordinariamente caro, no cumple ninguna de

<sup>15</sup> Ivan Illich, *Deschooling Society*, Nueva York, Harper and Row, 1971; y E. Reimer, *School's Dead: An Indictment of the System and a Strategy of Revolution*, Anchor Books, Garden City, Nueva York, 1970.

las funciones para las que fue creado o las cumple cada vez peor; por consiguiente es necesario crear nuevos sistemas de educación que nada tengan que ver con el pasado, y para ello es necesario desmontar primero lo existente, es decir, desescolarizar a la sociedad.

Todas estas críticas implican, como es bastante obvio, el postulado de que existen otras formas de educación que deben actuar paralelamente al sistema tradicional según unos, o sustituirlo por completo, según otros. La principal sería

la generalmente llamada educación no formal; ésta, de la que casi nadie hablaba en América Latina hace 15 años, adquiere una importancia cada vez más apreciable y es considerada con frecuencia creciente por los expertos como la gran panacea para los males que se han diagnosticado.

Este arsenal de críticas, cuya validez se analizará más adelante, constituye una de las bases fundamentales, aunque no la única, de la construcción de las nuevas utopías<sup>16</sup> que se proponen para sustituir la política educacional existente.

## 4

### Las nuevas utopías y la situación actual

1. En lo esencial, las nuevas utopías pueden resumirse en pocas palabras: debe lograrse la educación para todos, durante toda la vida, respetando los principios de igualdad. Nada más, ni nada menos.

Quizás se impone aquí una breve explicación sobre el sentido de las expresiones que acaban de utilizarse. 'Educación para todos' significa llegar a todos los ciudadanos para asegurarles un mínimo de educación, cuyos contenidos sean los necesarios y suficientes como para permitirles verdaderamente ser tales, en todos los sentidos de la palabra. 'Durante toda la vida', implica la idea de que la educación es un proceso continuo, que no termina o nunca debe terminar, y cuyos instrumentos y el acceso a los mismos la sociedad está obligada a asegurar a cada ciudadano. La igualdad, como es obvio, significa el derecho de todos a estar colocados en condiciones equivalentes con respecto a la posibilidad de utilizar los instrumentos para recibir una educación permanente. La ciudad o la

sociedad educativa de la que se habla en el informe Faure es una manera de expresar la misma idea.<sup>17</sup>

2. ¿Cómo pueden lograrse esos objetivos? Antes de intentar una respuesta parece necesaria una distinción. Para la mayoría de los autores se requiere el concurso del sistema formal tradicional, debidamente modificado, de la educación no formal y de las nuevas tecnolo-

<sup>16</sup> El término utopías parece abusivo aplicado a estas construcciones. En realidad, carecen de los mejores rasgos que caracterizan las verdaderas utopías, es decir, les falta, entre otros elementos, una fundamentación filosófica coherente. Constituyen lo que con cierta ironía se ha llamado 'utopías por agregación de objetivos'. (Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México, 1976, p. 621.) Aquí, y también en lo que sigue, el término se usa en el sentido vulgar y vago, pero cómodo, de construcción ilusoria sobre el futuro que se presenta como teniendo cierta unidad.

<sup>17</sup> Edgar Faure y otros, *Aprender a ser*, Alianza/UNESCO, Madrid, 1973.

gías educativas; sólo la armónica reunión de los sistemas y de los nuevos medios que la ciencia ha puesto a disposición de los hombres en materia de educación pueden permitir lograr fines tan complejos y tan elevados. En la casi totalidad de los expositores de las nuevas utopías aparecen muy claras dos convicciones simultáneas: que sería imposible lograrlas sin la conjunción que se acaba de mencionar y la de que, obtenida ésta, dicho logro es seguro. Así pues, las dificultades son formidables, pero poseemos los medios para superarlas y si se alcanza una política educacional verdaderamente racional el resultado no ofrecerá dudas.

Para una minoría, aunque muy influyente, la de Illich y sus discípulos, los resultados sólo pueden obtenerse por la destrucción completa del sistema escolar formal. Muchas veces se ha señalado, y con razón, que mientras el aparato crítico de esta última posición es muy lúcido e impresionante, parece mucho más vago el contenido de las propuestas sobre las maneras de sustituir el sistema escolar y sobre cómo funcionaría una sociedad desescolarizada. Estas críticas parecen pertinentes, pero vale la pena subrayar que, aunque lo sean, la coherencia de las ideas de Illich es muy fuerte. Si el sistema escolar tiene los defectos que se le atribuyen, como la mayoría son de naturaleza insuperable, parece más lógico confiar en un sistema completamente nuevo que en una combinación entre el viejo sistema, aunque remozado, y las nuevas formas.

Sin embargo, la idea dominante es la otra. Es posible y necesario establecer en la planificación educacional, como en la planificación social en general, poblaciones-metas, es decir conjuntos de personas que se encuentran en una situación con características definidas por causas comunes a todos los integrantes de los

mismos. Por diferentes medios educacionales, con papeles diversos del sistema formal y del no formal según los casos, vinculados en muchas situaciones de manera sistemática con instrumentos no educacionales en sentido estricto (programas de salud, nutrición, etc.), se lograrían niveles educacionales satisfactorios y adaptados a las necesidades de dichos conjuntos.

3. La diferencia entre la utopía tradicional, basada en la expansión del sistema escolar formal, y las nuevas utopías es tan enorme que parece ocioso señalarla y más aún analizarla. Sin embargo, algunas consideraciones son indispensables para destacar los puntos de divergencia fundamentales.

La concepción tradicional también admite el supuesto de la educación para todos y la igualdad frente a la educación. Sólo que la idea de educación permanente no aparece hasta tiempos muy recientes, lo que se explica por la época de acuñación de la palabra misma.<sup>18</sup> Sin embargo, los sostenedores de la concepción tradicional no ignoraban que la educación es, también, un proceso extra y postmural, pero pensaban que era menos importante que el mural y que los esfuerzos de la acción social organizada, particularmente estatal, deberían volcarse sobre este último.

<sup>18</sup> La idea en sí no es nada novedosa. El Informe del Comité de Instrucción Pública, (redactado presumiblemente por Condorcet) a la Asamblea Legislativa en Francia, de abril de 1792, luego de exponer algunos métodos para lograrla decía: "continuando así la instrucción general durante toda la duración de la vida, se impedirá a los conocimientos adquiridos en la escuela borrarse pronto de la memoria... Se podrá mostrar el arte de instruirse por sí mismo..." (Subrayados y traducción míos.) Texto tomado de F. Buisson, *Dictionnaire de Pédagogie et d'Instruction Primaire*, Lib. Hachette, París, 1911.

Más importante es la diferencia en materia de igualdad. Para la concepción tradicional, ésta sólo se satisface si la educación es universal, por lo menos hasta el término de la primaria, e igual, en lo esencial, por sus contenidos y por sus metodologías. Sólo de esa manera se pueden asegurar más que iguales resultados para todos, si la misma posibilidad de alcanzarlos. Para la nueva concepción esa igualdad de resultados puede obtenerse utilizando los medios que brindan la educación no formal o formal, la combinación diversa de ambos, etc.

Esta discrepancia expresa otra más básica y profunda. La concepción tradicional parte de la utopía de creer que se puede organizar un sistema escolar igualitario en una sociedad desigual. Ahora bien, como la sociedad es desigual, si el proceso educativo se deja en manos de los mecanismos que existen a disposición de los diferentes grupos para la transmisión educativa, aquella desigualdad sólo puede perpetuarse. Pero si en cambio se organiza el acceso universal a un sistema que contribuya a igualar contenidos y

calidad, la escuela se convertiría en un agente de disminución de las desigualdades sociales.

Los sostenedores de las nuevas utopías no olvidan subrayar el carácter utópico de esta pretensión ni dejan de recordar la gran cantidad de estudios que demuestran que la escuela es también un mecanismo de perpetuación y reafirmación de las desigualdades existentes. En cambio, no parecen preocuparse demasiado por responder al supuesto que la otra concepción siempre implicó, la de la mayor exposición, si así puede decirse, a la desigualdad de los mecanismos extraescolares. La igualdad educacional es una utopía que acompaña a ambos puntos de vista; la verdadera cuestión reside, pues, en saber si existen o no más probabilidades de superar las desigualdades sociales creando sistemas formales. La otra idea posible, es decir que la educación no puede tener efecto alguno, parecen rechazarla ambas doctrinas. De todas maneras, estas consideraciones se comprenden mejor si se analizan las dificultades que ofrecen las nuevas utopías.

## 5

### Dificultades y perplejidades ante las nuevas utopías

1. La primera paradoja que plantean las nuevas utopías es la siguiente: parten del hecho de comprobar que los actuales sistemas de educación formal son y serán insuficientes, sobre todo por razones financieras, para atender a la totalidad de la población en las edades correspondientes a la educación básica, y a una parte considerable de la misma en las otras edades; y terminan afirmando que

es posible implantar otro sistema que atenderá a la totalidad de la población durante toda la vida. La educación no formal y las nuevas tecnologías son el instrumento esencial de ese gran salto hacia adelante. La verdad o falsedad de esta pretensión no puede ser objeto de un acto de fe, sino que requiere una demostración racional; ahora bien, tal demostración no se hizo. Si bien esto en

modo alguno significa que sea imposible, constituye una omisión grave, puesto que la experiencia histórica demuestra que existen sociedades que han llegado a universalizar la educación básica a través del sistema formal, y por consiguiente habría que mostrar cuáles son las causas específicas que hacen que el mismo resultado no esté al alcance de otras. En cuanto a la educación permanente, todas las sociedades sin excepción están muy lejos de haberla alcanzado, por lo menos en un grado medianamente satisfactorio, por lo que también requiere una explicación.

2. Los argumentos de tipo económico y financiero, por su importancia, merecen una consideración especial. De hecho, hay diversas líneas de argumento que se entremezclan o cuya lógica no siempre es fácil de percibir. Como se ha visto, uno de los ejemplos favoritos es el de los países que llegaron al límite de lo que pueden gastar en educación sin haber logrado escolarizar su población. A veces se aducen, con relación a este problema, argumentos sacados de investigaciones recientes en Estados Unidos, donde la interpretación de su significado para la política educacional es, de todas maneras muy controvertida. La mayoría de los autores está dispuesta a aceptar que nuevas inversiones en educación, o si se quiere un aumento de los insumos, no ejerce ninguna o muy escasa influencia sobre el producto del sistema escolar (producto es aquí la habilidad cognoscitiva de los alumnos). Jencks y otros, concluyen de allí, que no hay que disminuir los gastos en educación sino que, antes bien, deben ser aumentados en función de consideraciones basadas en los derechos humanos; Moynihan, en cambio, sostiene que no deben aumentarse e incluso que pueden disminuirse.

Sin embargo, ni de esta controversia ni de la posición extrema adoptada por Moynihan en la misma, podría sacarse ninguna conclusión aplicable a América Latina. Este último autor deduce como consecuencia que "después de cierto punto el gasto escolar no parece tener ninguna influencia notable sobre el resultado escolar. Para repetir, *después* de un punto. Una escuela sin techo, o sin libros, o sin maestros, sería probablemente una escuela donde no se produciría un buen aprendizaje".<sup>19</sup>

En otras palabras, aun los partidarios de disminuir los gastos en educación, piensan en función de un fenómeno de retornos decrecientes a partir de un cierto nivel alcanzado. Es muy posible, y bastante lógico por lo demás que, a partir de un cierto gasto por estudiante, los efectos favorables registrados disminuyan sensiblemente. Pero planteado en estos términos el argumento es inaplicable a América Latina. ¿En qué países los retornos habrían llegado a ser decrecientes? Sería necesaria una investigación que se planteara el problema respecto a todos y cada uno de esos países. Las escasas evidencias llevan a resultados diferentes. Para un país, los resultados se acercan a los que aparecen en la investigación norteamericana; para otros dos, por el contrario, más gastos en educación parecen producir resultados positivos en el rendimiento escolar. Ahora bien, el país que más se acerca a una situación de retornos decrecientes es Chile, es decir, uno de los más adelantados en escolarizar a toda su población.

<sup>19</sup>Daniel P. Moynihan, 'Equalizing Education: In Whose Benefit?' en Donald M. Levine y Mary Jo Baine, *The 'Inequality' Controversy: Schooling and Distributive Justice*, Basic Books, Nueva York, 1975, p. 100; subrayado en el original.

La evidencia sacada de la experiencia norteamericana muéstrase contradictoria con los resultados obtenidos en América Latina; y cuando no lo es, tampoco es favorable a la idea de que es financieramente imposible escolarizar a la población.

3. Un argumento vinculado al anterior, pero de características propias, es el de la escasa o ninguna influencia que el sistema educativo formal tiene para disminuir la desigualdad.

Esta afirmación se expresa de varias maneras; entre ellas sólo se consideran aquí las más importantes y corrientes. Las evidencias que se desprenden de las investigaciones realizadas sobre todo en Estados Unidos demostrarían, por una parte, que la educación no tiene influencia sobre la distribución del ingreso como así tampoco sobre la movilidad social. Pero también en este caso esa evidencia es controvertida en el mismo país de origen. Aun suponiéndola cierta, su aplicabilidad a América Latina es más que discutible.

Por una parte, este argumento está ligado al supuesto de un nivel de gastos cuyo aumento no mejora la distribución del ingreso ni promueve la movilidad social, aspecto ya considerado en el párrafo anterior. Por otra, en la investigación norteamericana se suponen constantes dimensiones que en América Latina son variables, y que son fundamentales en toda controversia sobre los efectos de la educación. Por ejemplo, se da por supuesto un nivel de nutrición satisfactorio en toda la población escolar, lo que siendo lógico para Estados Unidos sería absurdo sostener en el caso de América Latina.

Por último, se olvida una diferencia básica, la que no puede omitirse pese a que sus consecuencias no son suficiente-

mente claras en el estado actual de los conocimientos; la distribución de la educación es mejor que la del ingreso tanto en Estados Unidos como en los países europeos más desarrollados.

Otra vez se llega a la misma conclusión, el punto sólo puede ser resuelto por evidencias sacadas de la propia realidad latinoamericana. Ahora bien, la escasez de investigaciones sólo permite enunciar una serie de hipótesis o conjeturas más o menos probables.

En primer lugar, todo parece demostrar que, en América Latina, la distribución de la educación es todavía más desigual que la del ingreso, con la posible excepción de Chile, Argentina y Uruguay; en estas condiciones parece poco probable que la educación pueda tener un efecto positivo sobre una distribución más equitativa.

Más grave es el hecho de que un mejoramiento en la distribución de la educación, aunque se mantenga peor que la del ingreso, no parece haber tenido ningún efecto positivo como parece haberlo demostrado Barkin para el caso de México.<sup>20</sup>

Argumentaciones de este tipo, basadas en datos muy agregados, parecen tener mucha menor importancia para dirimir el problema que la que a veces suele concedérsele. El hecho de que la distribución de la educación mejore y que la del ingreso se mantenga igual, o empeore, no prueba que aquélla carezca de efecto sobre ésta. Los factores que influyen sobre la distribución del ingreso son numerosos y hasta tanto no tengamos estudios más desagregados siempre podría argüirse que la educación tiene un

<sup>20</sup> David Barkin, 'La educación: ¿una barrera al desarrollo económico?', en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIII (4), México, octubre-diciembre 1971, pp. 951-993.

efecto positivo que ha contrarrestado la acción de otros factores; que si no hubiese existido aquella mejor distribución de la educación habría sido aún más inequitativa la del ingreso.

Si bien es bastante obvio que la educación *per se* no puede cambiar la distribución del ingreso, sin embargo parece razonable creer que el gasto público en educación tiene un efecto redistributivo favorable. Jallade ha probado, para el caso de Colombia,<sup>21</sup> que ese efecto es el resultado compuesto de uno favorable muy fuerte del gasto público en educación primaria, uno mucho menor en enseñanza media y uno regresivo en la superior.

En otras palabras, ciertas formas de financiamiento de la educación, y particularmente el gasto en educación básica, tiene un efecto moderado, pero innegable, en favor de una mejor distribución del ingreso.

Un argumento coadyuvante puede extraerse del hecho de que las tasas de retorno de la inversión educativa son más altas en América Latina que en Estados Unidos.<sup>22</sup> Desde luego que es necesario tomar los datos existentes con bastante reserva, porque las tasas de retorno no calculan los efectos de la capacidad o habilidad individuales, que se traducen en más años de educación y presumiblemente en más ingresos en el trabajo, ni los derivados del origen socioeconómico de los estudiantes; ambos efectos debe-

rían ser descontados para tener una noción más exacta de lo que puede considerarse tasa de retorno a la educación misma. Recientemente, Larry Griffin parece haber demostrado que si se introducen esos dos factores en las siete encuestas que en Estados Unidos han sido utilizadas para calcular tasas de retorno, se advierte que éstas están sobrestimadas entre un 350/o y un 400/o.<sup>23</sup>

De todas maneras, es imposible saber si la sobrestimación que evidentemente debe haber en los cálculos hechos para América Latina es mayor, menor o igual. Podría pensarse que por ser más acentuadas las diferencias sociales la sobrestimación sería mayor; pero ocurre que entre la población escolar, que cubre un espectro mucho menos amplio que en Estados Unidos, quizás tales diferencias sean menores. De todos modos puede creerse que existe una tasa de retorno positiva y de cierta importancia, aunque no tan elevada como la que aparece en los cálculos habituales. Urrutia,<sup>24</sup> manteniendo constante la educación de los padres, indicador relativamente válido del origen socioeconómico de los alumnos, encuentra una asociación positiva entre la educación del hijo y sus ingresos.

En suma, las evidencias existentes están lejos de ser probatorias; pero aún así indican que el gasto educativo tiene un efecto favorable, o por lo menos no aportan datos que permitan pensar que de su reducción puedan derivarse efectos favorables.

4. Sin embargo, el argumento favorito que suele esgrimirse es el ejemplo de los

<sup>21</sup> Jean Pierre Jallade, *Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia*, Occasional Papers, Nº 18, The Johns Hopkins Press, 1974.

<sup>22</sup> Véase por ejemplo el cuadro que Miguel Urrutia Montoya presenta para diversos países de América Latina: "La educación como factor de movilidad social", en *Cuadernos de economía*, Universidad Católica, Bogotá, Nº 37, diciembre de 1975, p. 22.

<sup>23</sup> Larry Griffin, "Specification Biases in Estimates of Socioeconomic Returns to Schooling", en *Sociology of Education*, Albany, N.Y., The American Sociological Association, Vol. 49, Nº 2, abril de 1976, pp. 121-139.

<sup>24</sup> Urrutia Montoya, *art. cit.*, pp. 28-31.

países que han llegado al límite, o por lo menos lo que se supone tal, de los gastos posibles en educación y que, pese a ello, no han logrado escolarizar a toda su población. Supongamos que, efectivamente, se ha llegado a ese límite y admitamos que sólo el 50% recibe cinco años de educación básica; aceptado este supuesto más bien optimista, en América Latina restaría un 50% por escolarizar, lo que se lograría empleando nuevos medios o una combinación de éstos con los antiguos. Es obvio que la combinación tendría que reducir a la mitad los costos unitarios de formación para que, con los mismos recursos, se obtenga el resultado esperado. En realidad, los costos tendrían que disminuir mucho más, puesto que a este proceso de ampliación, en las edades que hoy absorbe el sistema formal, habría que agregar mecanismos actualmente inexistentes para educar a toda la población durante el resto de su vida. Como al mismo tiempo se admite que una parte, no determinada, seguirá atendida por el sistema formal, se plantea la cuestión de saber cómo podría lograrse detener su tendencia histórica hacia costos cada vez más elevados.

Es frecuente que, como respuesta a estas objeciones, se insista sobre el papel de las nuevas tecnologías, cuyo empleo permitiría masificar la educación a costos muy bajos. Sin embargo, no todas las nuevas tecnologías tienen costos reducidos; algunas de ellas son caras, y tampoco es seguro que la resultante final sea tan económica como para poder alentar las esperanzas que se hacen las nuevas utopías.

Por otra parte, el sistema formal existe y los apóstoles de la nueva concepción más que destruirlo se proponen reformarlo. ¿Cómo se procedería para reducir sus costos? Una parte fundamental de los mismos está constituida

por los sueldos del personal docente, que aunque en muchos países en términos individuales son bajos, sus totales implican una carga muy pesada. ¿Qué transformación política sería necesaria para disminuir su incidencia en los gastos de educación? Más aún, en la mayoría de los países, el servicio que presta la enseñanza primaria es de una pobreza desconsoladora. ¿Puede comprimirse más aún? Y si en lugar de comprimirlo, en cambio se le da los recursos que necesita ¿cómo se lograría la disminución global de costos necesaria para que la utopía funcione?

5. Un hecho bastante significativo es el escaso papel que en la crítica que suele hacerse al gasto del sistema formal se concede al examen de sus prioridades internas. En muchos países, la enseñanza superior llega a insumir más de un tercio de todos los gastos en educación. Así, por ejemplo, en 1973 el Brasil destinó el 35% del total del gasto al nivel primario y un porcentaje exactamente igual a la enseñanza superior. En gran parte esto explica la incapacidad del sistema para universalizar la educación básica; países donde la universidad nunca insumió más del 20% del gasto total, como el Uruguay, en cambio, lograron cumplir más o menos satisfactoriamente esa meta.

Cuando se alegaba incapacidad del sistema formal, aduciendo que gasta el máximo de recursos disponibles sin cumplir sus objetivos, pero al mismo tiempo se ignora el problema de las prioridades internas, se está dando una solución conservadora a las prioridades existentes dentro del sistema y se elude discutir el sentido de las mismas.

6. Un carácter no menos conservador tiene la idea de que no puede gastarse

más en educación. ¿Por qué? ¿Es acaso porque alguien ha demostrado que es racionalmente imposible gastar menos en armamentos? La respuesta esgrimida por las nuevas corrientes de que, dadas las actuales condiciones de América Latina, sería utópico esperar una disminución de los gastos militares que beneficie la educación no parece muy pertinente. ¿Es que acaso la transformación de la sociedad que implica la concepción educativa que tratan de imponer es menos utópica? Es difícil balancear utopías, pero utopía por utopía vale más la más deseable.

7. Las críticas sobre la burocratización y fosilización del sistema formal son pertinentes. Pero de todos modos, parece necesario adelantar sobre ellas una obser-

vación general. En su mayor parte, demuestran que la educación formal no puede lograr los objetivos utópicos que muchos teóricos le fijaron; pero en lugar de reexaminarlos y criticarlos por utópicos, se los admite y se ataca a la educación formal por su incapacidad de alcanzarlos. Esto implica el supuesto de que otros medios permitirán realizarlos. En esta reiteración de objetivos; en la negativa a examinar si, en la forma y en los plazos que se establecen son realizables por parte de alguna sociedad; en la condena de un sistema que existe de hecho basado sobre los mismos y en la aceptación de un sistema ideal y vagamente concebido, está el meollo de las nuevas utopías, y como tal, merece un atento examen.

## 6

### ¿Un nuevo sistema de ilusiones?

1. La burocratización y el conservadurismo del sistema educativo formal son hechos difíciles de negar; su capacidad de cambio es escasa y, en algunos casos, nula. A decir verdad, esta crítica no es nueva; ya se hizo muchas veces, y la historia de la educación es una fuente inagotable de ejemplos acerca de la resistencia de las instituciones educativas a aceptar las innovaciones.

Sin embargo, el punto esencial no es éste. El fondo de la cuestión reside en saber cuál es la naturaleza de los cambios considerados y cuál es la fuente de los mismos. Al mismo tiempo, es difícil plantearla en términos puramente abstractos, sin atender a las situaciones históricas concretas; eludir esta exigencia parece constituir un defecto común de las viejas y las nuevas utopías.

Una primera pregunta básica que podría formularse es qué puede esperarse de la educación con respecto al cambio; ahora bien, su respuesta es imposible si antes no se precisa de qué cambios se trata y en qué condiciones histórico-sociales.

Puesto que la educación es un fenómeno social puede darse por admitido que las teorías sobre el cambio educacional dependen de las teorías que se acepten para explicar el cambio social en general. Sin embargo, esa relación es más compleja de lo que puede parecer a primera vista; es habitual, por ejemplo, distinguir entre las teorías del cambio social basadas en el consenso y las basadas en el conflicto, y afirmar que las primeras están representadas por el estructural-funcionalismo y las segundas

por el marxismo, entre otros casos posibles. Dejando de lado el excesivo esquematismo de esta distinción, ella no implica siquiera consecuencias necesariamente diferentes para los problemas del cambio educacional. Esta situación podría explicarse porque ambas teorías tienen una raíz común, la que si se quiere podría llamarse estructuralista, y es esta raíz común la que las lleva a considerar el cambio educacional como derivado, en lo esencial, del cambio social. Enormes son las diferencias que tienen en su concepción del cambio y, por lo tanto, en el sentido que le atribuyen al fenómeno educativo; pero ellas desaparecen frente a la idea central de que, en última instancia, cambios importantes en la educación sólo pueden producirse como consecuencia de otros ya registrados en el sistema social.

El análisis sociológico parece haber demostrado que es totalmente ilusoria la idea de que la educación, formal o informal, puede ser el primer motor de cambios profundos. Las sociedades cambian más o menos profundamente; ahora bien, esos cambios, con mayor o menor retardo, y a veces con mucho retardo, penetran los sistemas educativos y éstos a su vez cumplen un papel obstaculizándolos, reforzándolos o incorporando innovaciones menores, pero difícilmente la educación y los cambios que a través de ella se introduzcan pueden constituir una causa básica de las transformaciones sociales.

Así, mientras pueden mostrarse miles de ejemplos del retardo que manifiestan las instituciones educativas para incorporar los cambios, no pueden citarse otros que revelen claramente cambios importantes provocados por la educación. Está el fenómeno de la educación como instrumento revolucionario, es decir, la utilizada por el grupo en el poder una

vez que la revolución ha triunfado; pero en este caso el papel de la educación en nada difiere de la educación reaccionaria que implanta un gobierno cuando la reacción ha triunfado; en última instancia es el instrumento para imponer y mantener los cambios ya producidos.

En una sociedad pluralista la estructura de poder de la sociedad tiende a reflejarse en el sistema de dominación que se impone en la educación. Por supuesto que podría alegarse que en muchas ocasiones, grupos que no participan de ese sistema pueden llegar a adquirir cierto poder dentro de la educación y que esta circunstancia puede convertirse en un instrumento de modificación de las relaciones de poder en la sociedad global. Evidentemente, esto es cierto, pero dentro de límites muy estrechos, como lo prueba el que cada vez que esos grupos van demasiado lejos y, de una manera clara, intentan poner el sistema educativo al servicio de sus ideales o de sus intereses o de ambos al mismo tiempo, la reacción no se hace esperar, y entonces se torna evidente hasta qué punto era relativa dicha autonomía.

El equívoco básico reside precisamente en el absurdo intento de separar a la educación de la sociedad para, después de esa operación imaginaria, convertirla en una fuente autónoma de cambio social. Y ese mismo error puede cometerse con respecto a cualquier forma de educación; más aún, pueden darse grandes cambios en la sociedad y, por lo menos en apariencia, muy pocos en la educación, pero tal cosa ocurre cuando es instrumental para los nuevos grupos en el poder y no porque la educación sea autónoma sino justamente porque no lo es. Cuando el cristianismo se impuso en Roma, comenzó una gran polémica entre sus fieles: qué hacer con el sistema

escolar romano que constituya una organización por cierto excelente. Muchos proponían destruir el sistema existente y recomenzar desde la nada; por último triunfó la idea de conservar el sistema casi intacto. Algunos autores han subrayado las muy escasas modificaciones que introdujo el cristianismo, y el hecho realmente insólito de que se mantengan, como instrumentos de enseñanza, los viejos nombres y personajes de la religión pagana. Se puede sostener, como lo hizo Marrou,<sup>25</sup> que sólo una innovación se comprueba: el 'Bendito sea Dios' en la primera página de cada libro y la cruz, cuidadosamente dibujada, en cada una de las siguientes. Todo el resto del sistema funciona igual; pero como es evidente, sin embargo, esa modificación es fundamental. Todo un sistema de creencias y valores nuevos se expresa a través de ella. Si bien es cierto que se pueden seguir estudiando los autores paganos, éstos están ahora insertos en el nuevo sistema, sus historias pasan a integrar la mitología y ya no pertenecen a la religión. El cristianismo triunfante no puede dejar de usar un instrumento tan importante y ya existente en la sociedad, pero al mismo tiempo le introduce las modificaciones necesarias para darle un sentido acorde con sus valores y sólo éstas.

Muchos otros argumentos podrían agregarse. De todas maneras lo esencial es que todos ellos permiten concluir que es absurdo reprochar a un tipo de educación su incapacidad de producir determinados cambios, lo que es tan absurdo como suponer que otro tipo de educación puede engendrarlos; el error está en el supuesto común.

<sup>25</sup> Henri-Irénée Marrou, *Histoire de l'Éducation dans l'Antiquité*, Ed. du Seuil, 2ª ed., París, 1950, pp. 423-431.

En lo esencial, los cambios en la educación verdaderamente importantes se generan desde fuera de ella, y suponen ya dadas ciertas significativas transformaciones de la sociedad. Esta conclusión torna más difícil la situación de las nuevas utopías. La pretensión de crear una sociedad o una sociedad educativa, es idéntica a la de querer transformar profundamente toda la sociedad, y en ella, como ya se vio, la distribución de la educación está ligada a la distribución del poder.

2. El olvido, la subestimación de las dificultades señaladas en el párrafo anterior puede ejemplificarse claramente con el problema de las contribuciones de la educación a la igualdad social.

Es un hecho comprobado que, en líneas generales, en una sociedad dada reciben mayor educación formal los hijos de quienes a su vez, han acumulado más bienes en ella. También es sabido que la educación formal es una manera de confirmar los status existentes más que de alterar su distribución. Una copiosa bibliografía ha insistido sobre estos puntos; uno de sus aportes más valiosos lleva a la idea del sistema escolar como medio de reproducción cultural, la que tendería a mantener las diferencias sociales puesto que la familia transmitiría los medios básicos para adquirir el capital cultural, y la escuela el capital cultural, pero no así los medios básicos para adquirirlo. En consecuencia, la escuela no haría sino sancionar y legitimar las diferencias de capital cultural existentes entre las familias.<sup>26</sup> Sea cual

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, una de las últimas versiones del pensamiento de Pierre Bourdieu, "Cultural Reproduction and Social Reproduction", en Richard Brown (ed), *Knowledge, Education and Social Change. Papers in the Sociology of Education*, The British Sociological Association, Londres, 1973, pp. 71-112.

fuere el valor de ésta y de otras explicaciones, imposible de discutir en este trabajo, debe subrayarse que la causa básica de las desigualdades siempre está fuera del sistema formal y proviene de las desigualdades sociales tal como se reflejan en las familias. Por lo tanto, si por ejemplo, cualquier sistema de educación estuviese influido por ellas y su carácter no formal, no se ve qué razones milagrosas tendría para librarse del peso de las desigualdades familiares.

En suma, cualquier sistema de educación en una sociedad con fuertes desigualdades tiende a confirmarlas y a transmitir las; esto de manera alguna quiere decir que la educación no desempeña ningún papel como instrumento de movilidad; en ciertas coyunturas y para ciertos grupos la tuvo. La tesis de la reproducción del capital cultural llevada a sus extremos resulta insostenible, porque si funcionasen plenamente las familias que lo poseyeran tendrían que disminuir en forma constante. En efecto, sólo las familias que lo poseen pueden transmitir los medios para tener acceso al mismo; las otras no. Las primeras pueden hacerlo, pero no es necesario que así ocurra; las segundas, no podrían hacerlo de ninguna manera. Por lo tanto, de generación en generación las familias con un capital cultural dado tenderían a disminuir. Las evidencias empíricas existentes demuestran que la educación es un instrumento de movilidad para ciertas familias, lo que supone, como es obvio, la existencia de posibilidades estructurales de movilidad y que la educación no está distribuida de manera demasiado desigual.

Parece absurda, en cambio, la idea de que la educación es necesariamente un instrumento de movilidad social *per se* tan cara a muchas utopías. Sin embargo, condenar el sistema educacional por que

no satisface las expectativas o ilusiones forjadas carece de sentido y, menos todavía puede servir de demostración de que otras formas de educación pueden cumplir esa función de manera más efectiva.

3. Una vez más se desemboca aquí en el problema de la educación no formal. Aunque es corriente encontrar usos poco definidos del término, la mayoría de los autores que se refieren al problema se inclinan por distinguir entre educación formal, no formal e informal; y definen la no formal, como lo hace Coombs, diciendo que es "cualquier actividad educacional organizada y sistemática fuera del marco del sistema formal para proveer tipos selectivos de aprendizaje para subgrupos particulares de la población, tanto adultos como niños".<sup>27</sup> Educación formal sería sinónimo de escolarización, e informal la categoría residual que incluiría todas las restantes formas de aprendizaje.

A los efectos de este artículo no tendría sentido plantear un análisis crítico de estas definiciones que se mencionan sólo porque expresan el consenso más generalizado en la materia. Vale la pena subrayar que la educación no formal es organizada y sistemática, y que esos rasgos los comparte con la formal; ambas notas son las esenciales para distinguirla de la informal propiamente dicha.

Las diferencias propias de la educación no formal aparecen, según la literatura más aceptada, sobre todo en materia de costos, estructura, métodos de instrucción, vínculos con la estructura ocupacional y en la naturaleza de sus recompensas.

<sup>27</sup> Philip Coombs, *Attacking Rural Poverty*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1974.

Un argumento esencial expuesto en favor de la educación no formal alude al menor costo que tiene respecto a la formal, lo que solucionaría los pregonados problemas de los límites del gasto en educación. En rigor todavía no se ha hecho una comparación sistemática que respete reglas que le concedan un sentido unívoco. Por ejemplo, las instituciones estatales o estatales-empresariales que existen en América Latina para formar mano de obra (INACAP, SENAI, etc.), tienen costos variados, los que no podrían compararse razonablemente con los de la educación formal puesto que el objetivo propuesto y los métodos utilizados son muy diferentes. Ciertas formas de educación profesional que pertenecen a la educación no formal son muy caras, es decir tienen costos por alumno más elevados que la educación formal; pero es obvio que de allí nada podría concluirse, puesto que suponen el uso de equipos onerosos de los que la otra bien puede prescindir, etc. Por otra parte, en estos casos, la educación no formal en modo alguno se propone sustituir a la educación formal sino en todo caso complementarla.

Si se tratara de sustituirla del todo o en gran parte, el argumento de menor costo implicaría varios supuestos; el principal de ellos es que tanto en Estados Unidos como en América Latina pueden citarse en ese sentido numerosos casos basados en servicios en gran medida voluntarios.

Puede estimarse que, hasta ahora, la educación no formal en América Latina no cubre más del 50% del total de los efectivos educacionales, y tampoco se conoce ningún intento de controlarla por parte del Estado, salvo en las modalidades de las grandes instituciones de capacitación profesional, educación de adultos, etc. Las otras formas, que van

desde las academias privadas de enseñanza hasta numerosos movimientos comunitarios de educación extraescolar, no están sometidos a control alguno o éste es muy escaso.

Son éstas, justamente, las más promisorias desde el punto de vista financiero respecto a la posibilidad de actuar con menores costos y las que se basan en el supuesto de servicios voluntarios antes mencionado. ¿Qué ocurriría si la educación no formal tuviera la expansión necesaria para sustituir o coadyuvar de manera significativa a la formal?

Es obvio que en esta forma se entra en el terreno de las conjeturas; pero son también conjeturas las que hacen suponer que los costos relativamente bajos que se registran en situaciones muy especiales se mantendrán en el caso de una expansión considerable. En primer lugar, sería bastante razonable creer que si dicha expansión adquiriese proyecciones amplias, el control por parte del Estado se haría inevitable. Un sistema de educación no formal que alcanzara a una buena parte de la población, que cumpliera una función cada vez más importante, tendría las mismas posibilidades de escapar al control estatal que la educación formal; porque las causas esenciales de ese control deben buscarse en la importancia de la función social de la educación y no en el hecho de que ella sea formal o no formal.

Una segunda y razonable conjetura sería admitir que, dadas las condiciones prevalecientes en América Latina, el sistema tendería a sufrir un considerable proceso de burocratización; que muchas funciones voluntarias y gratuitas se convertirían en rentadas; que un proceso de tecnificación real o aparente sería inevitable y que, en suma, los costos aumentarían considerablemente. No es nada difícil concebir que, lo que es más

probable, se produciría un conflicto entre la educación formal y la no formal por el reparto de los escasos recursos. No debe olvidarse que durante el siglo pasado, muchos reformadores de la educación creyeron en una expansión del sistema formal mucho más económica de lo que resultó ser después, tomando como ejemplo experiencias existentes en la época.

Habitualmente se aduce que la preparación para el trabajo en el sistema extraescolar es mejor y menos costosa. Las pruebas en este sentido están lejos de ser concluyentes en América Latina; pero aunque lo fueran, los argumentos anteriores se refieren a la expansión de la educación no formal para cumplir funciones diferentes que esa preparación, o sea para sustituir o complementar la educación formal con una intensidad hasta ahora desconocida.

Numerosos autores, luego de criticar la ineficacia del sistema formal para disminuir la desigualdad existente, afirman explícita o implícitamente que la educación no formal tendría, desde este punto de vista efectos más positivos. Es exacto que, aunque controvertida, esta afirmación aparezca explícitamente en muchos estudios, aunque no para cualquier tipo de educación no formal. Se le atribuye ese carácter cuando se supone estar en presencia de: a) grupos dotados de una autonomía relativamente importante y que desean afirmar su identidad; b) grupos que están en conflicto más o menos intenso con el sistema de dominación imperante, y luchan por obtener una mejor posición dentro del mismo, afirmando, en algunas ocasiones, una contracultura; c) grupos que emplean sistemas de educación no formal, controlados directamente por ellos y no desde el exterior para obtener algunas de las finalidades mencionadas

en los dos puntos anteriores.<sup>28</sup> De allí "la necesidad de identificar y clasificar ejemplos de educación no formal registrados en diferentes ocasiones como esfuerzos colectivos o de grupos que tratan de oponerse a la aculturación, desigualdad, racismo, explotación económica y violencia estructurada en sociedades no revolucionarias".<sup>29</sup>

Llegado a este punto, parece importante señalar dos cosas. En primer lugar, que este papel de la educación no formal como estrategia para cambiar la estructura del poder en manos de grupos dotados de una autonomía relativamente importante, está totalmente ausente de la política aconsejada por el Banco Mundial o por la UNESCO en el informe Faure. En segundo lugar, que si existen grupos que tienen esas posibilidades el uso de la educación como medio para alterar esa estructura en su beneficio puede tener validez tanto respecto a la educación no formal como a la formal. El supuesto que aquí subyace es el de grupos que por haber adquirido cierto poder en la sociedad y estando en el proceso conflictivo de afirmarlo y ampliarlo tienen muy poco acceso al sistema formal, y por ello usan el no formal. Pero parece lógico concebir que si tuvieran ese acceso tratarían de transformar la educación formal en un sentido acorde con sus fines desde el principio, o por lo menos después que la no formal les hubiera servido de vehículo para afirmar su posición. En otras palabras, los supuestos que permiten reconocer a la educación no formal un

<sup>28</sup>Un excelente ejemplo de esta posición puede encontrarse en Rolland G. Paulston y Gregory LeRoy, "Strategies for Nonformal Education" en *Teachers College Record*, Vol. 76, No 4, 1975, pp. 569-596.

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 589.

carácter dinámico en el conflicto por el poder, son los mismos que llevan a atribuírselo a la educación formal. Cuando se dan ciertas constelaciones de poder es posible en ambos casos —y el hecho de que en un momento dado aparezca como más importante la no formal o la formal es sólo el resultado de una coyuntura determinada— o es imposible en ambos, porque ninguna educación formal o informal puede tener efectos igualitarios mientras no se quiebre el sistema de dominación existente.<sup>30</sup>

4. Muchas y muy abundantes razones, además de las mencionadas, se han esgrimido para aconsejar una mayor expansión de la educación no formal en América Latina. No se analizan aquí, porque se comparten plenamente. Es indudable que los sistemas latinoamericanos sufren de una concentración enfermiza en el sistema formal, y que se derivarían grandes ventajas del empleo complementario o sustitutivo de la educacional no formal, pero no al nivel de la educación básica. La crítica que aquí se hace se refiere al hecho de que las nuevas bases de política propuestas atribuyen a la educación no formal efectos que simplemente no pueden tener, o que son contradictorios con los supuestos admitidos. Y esto es muy fácil demostrarlo. Supongamos que un grupo indígena, para no perder su identidad, crea mecanismos más o menos sistemáticos de educación no formal; la pregunta pertinente que habría que plantearse

es cómo la sociedad y la correspondiente estructura de dominación percibe esa afirmación de identidad y autonomía, y no el que use o deje de usar la educación no formal. Si el sistema percibe como perjudicial tal afirmación, y si el grupo indígena carece de otros apoyos que le permitan afirmarse en la constelación de poder, se impedirá dicha afirmación y la educación no formal que contribuye a la misma. En caso contrario podrá tener alguna función positiva. Pero si no implica ninguna amenaza para la estructura de poder existente la educación no formal carecerá de todo significado igualitario.

En suma, las postulaciones que sólo tienden a aumentar la eficiencia del sistema existente y a hacerlo menos costoso únicamente pueden, en última instancia, crear dos sistemas paralelos al nivel de la enseñanza o formación básica. Pero, la educación no formal está sometida a las mismas contingencias en materia de desigualdad que la formal. Los grupos más favorecidos acumularán, en la sociedad propuesta, educación formal y no formal en combinaciones diversas según lo crean más favorable para mantenerse en la situación en que se encuentran, o recurrirán esencialmente a la educación formal. Los otros grupos recurrirán a una u otra, según sea su grado de poder y participación, pero en lo esencial, sólo tendrán acceso a formas empobrecidas de la educación.

Estas conclusiones, que podrán parecer excesivamente pesimistas, están expresa y honestamente reconocidas por el Banco Mundial en un párrafo que merece transcribirse *in extenso*: "Debe reconocerse que este punto de vista provoca con frecuencia controversias con importantes dimensiones políticas y sociales. Se objeta que crea un sistema dual —una escuela primaria *standard* que

<sup>30</sup> En esta línea y aunque no la comparto, me parece más coherente la posición de Carnoy. Véase el comentario de Martin Carnoy al libro de Phillips Coombs, *World Educational Crisis*, en *Harvard Educational Review*, Vol. 44, Nº 1, febrero 1974, pp. 178-187 y Martin Carnoy, *Education as Cultural Imperialism*, Nueva York, N.Y., David McKay, 1974.

posibilita el acceso a niveles más elevados de educación formal, y una estructura de segunda clase paralela que es terminal. Se niegan en función de la igualdad educacional el acortamiento del ciclo primario y otras proposiciones simplificadoras o ahorrrativas de costos. Estas objeciones son importantes, particularmente porque a menudo las apoyan los padres que perciben a la escuela primaria como la única avenida para el posible ascenso social de sus hijos. Estos puntos de vista están basados, sin embargo, en el supuesto de que la escuela primaria convencional puede acoger a todos los niños dentro de un plazo razonable; pero este supuesto es irrealista para los países de bajos ingresos que enfrentan una elección entre un sistema *standard* que sólo sirve al 30-40% de los niños y una alternativa que pretende brindar algún tipo de educación para todos".<sup>31</sup>

Uno de los rasgos más interesantes de este párrafo es lo que *no* dice: cómo se compatibiliza el sistema propuesto con el principio de igualdad, puesto que, desde este punto de vista, si es cierto que no hay financiamiento para una educación de primera clase para todos, el principio exigiría que fuera de segunda clase para todos, o de clase intermedia si se quiere, pero en todo caso igual. En otras palabras, la proposición lógica, si se respeta el principio, llevaría a afirmar que debe disminuirse la calidad de la educación tradicional para ahorrar recursos y universalizar un sistema para todos. La educación difundida, en todo caso sería inferior a la que actualmente tiene el citado 30-40% pero superior para el resto que hoy no tiene nada. Pero esa conclusión no se saca, con lo cual, lisa y

<sup>31</sup> IBRD, *The Assault on World Poverty* The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, pp. 297-298.

llanamente, se niega el principio; lo que a nuestro juicio sería mejor reconocer explícitamente antes que disimularlo con argumentos totalmente ajenos al tema. El punto de partida no es el respeto por la igualdad; es, pura y simplemente, una forma de realismo político que acepta como incommovibles los elementos básicos de una estructura social existente.

Esa preocupación por el realismo político es tan evidente, que lo que da importancia a las objeciones contra el sistema propuesto, es que 'a menudo las apoyan los padres'. En otras palabras, no importa tanto si ellas son en sí mismas exactas como el que sean apoyadas por los padres. Lo que se dice en el fondo es que los padres que hacen esa objeción y tienen poder para hacerla pública, mientras continúen teniendo a su disposición el sistema tradicional no se opondrán a que se extienda a los demás, es decir a los hijos de los demás, un sistema inferior de educación.

El argumento financiero implica, como ya se ha visto, un círculo vicioso; es el realismo político el que le otorga fuerza; y ésta no deriva de ninguna razón de teoría económica que permita demostrar que los países de América Latina hayan llegado al máximo posible. Además, se advertirá que si se presta atención a las cifras citadas se comprobará que están mucho más pensadas en función de la mayoría de los países de Asia o de África que de América Latina, puesto que son muy pocos los que en esta última región sólo cubren el 30-40% de la población escolarizable.

5. Un hecho notable que se debe destacar es que, en el afán de propagar una política que se supone asegurará una educación básica universal a horcajadas sobre la educación no formal, se incurre

en forma implícita, y probablemente sin conciencia de ello, en argumentos contradictorios. Tenemos en efecto, las siguientes afirmaciones:

1) La educación formal de nivel básico no puede alcanzar a todos y no es un instrumento adecuado para promover la mayor igualdad social;

2) Para que la educación básica alcance a todos estamos obligados a crear un nuevo tipo de educación que, se admite, será inferior a la formal;

3) Ese nuevo tipo será un instrumento de igualación social.

Puesto que se acepta, explícita o implícitamente, la necesidad de crear sistemas paralelos y desiguales, se atribuye al inferior posibilidades de promover la movilidad social de ciertos grupos que, paradójicamente, se le niegan al superior. Que esto pudiese ocurrir significaría algo más que una absoluta novedad en la historia de la educación; sería un verdadero milagro.

Siempre se ha visto que formas inferiores, o consideradas como tales, de educación paralelas a otras, llevan a ocupaciones también inferiores y peor remuneradas, lo que no parece demasiado difícil de explicar. Una de las cuestiones básicas a considerar sería la de las posibilidades ocupacionales de quienes incursionen por ese sistema inferior, aun suponiendo que lo aprovechen cabalmente. Por ejemplo, ¿cuál será la actitud de los empleadores frente a credenciales que no provienen del sistema formal? Casi nada se sabe en América Latina al respecto y la poca investigación empírica que existe en la materia ofrece resultados negativos. Los empleadores parecen tener una fe enorme en el sistema formal como fuente de credenciales.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> James Bruno y Cornelio Van Zeyl, "Innovación educativa e ideología social en un

Puede argüirse que, cuando esas credenciales provengan de la formación en la misma empresa, o por mecanismos controlados total o parcialmente por ellas, la educación no formal contribuirá al ascenso de los trabajadores. Si esto fuese así tampoco parecería tener mucha importancia para los pobres, porque las empresas que organizan este tipo de cursos son de una tal magnitud que pocos o ningún pobre puede hallarse entre su personal. Por otra parte, la escasa evidencia empírica es dudosa. La Belle<sup>33</sup> demuestra, para el caso por él investigado, que los trabajadores que realizan estos cursos mejoran sus ingresos; pero también hace notar con razón que sólo pueden cursarlos los recomendados por los supervisores y que, por lo tanto, la causa última de los aumentos de salarios está más que en los cursos mismos en la opinión del supervisor.

Puede aducirse que estas evidencias son fragmentarias y por tanto equívocas, lo que sin duda es exacto; pero también es cierto que no existen otras favorables a las políticas aconsejadas. En el mejor de los casos, a quienes sostienen estas últimas podría decirseles que ninguna de las posiciones tiene apoyo suficiente. Sin embargo, es claro que un sistema de la naturaleza del pregonado de acuerdo con toda la evidencia histórica disponible y de las inferencias que pueden sacarse de la escasa investigación empírica existente en América Latina, está destinado a perpetuar a los desfavorecidos como tales.

sector de Venezuela", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, N°1, enero de 1975.

<sup>33</sup> Thomas La Belle, "Impacto de la educación no formal sobre el ingreso de la industria: Ciudad Guayana, Venezuela", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, vol. IV, N° 4.

6. El esquema político que podría llamarse tradicional parte del reconocimiento de la desigualdad social como un hecho, y supone que la escuela es instrumento eficaz para disminuirla, siempre y cuando ella misma sea fuertemente igualitaria. El hecho de que no ocurra así contradice totalmente o en gran parte este supuesto: la desigualdad externa penetra en la escuela.

Este hecho no demuestra *per se*, que la concepción tradicional de la igualdad de oportunidades sea errónea, sino que es insuficiente. Siempre fue considerado obvio que si se ofrecen mejores oportunidades educacionales a los más privilegiados socialmente, las desigualdades tenderían a acentuarse. Lo que ahora se descubre, con cierta ingenua sorpresa, es que aun con iguales oportunidades educacionales, los factores exógenos, particularmente el nivel socioeconómico de los estudiantes, provocan grandes diferencias en el aprovechamiento del sistema escolar; o que, en el mejor de los casos, las diferencias promedio que existen al inicio de la frecuentación escolar entre los diferentes grupos sociales se conservan a la finalización de la misma. Por lo tanto, para quienes creen que la educación puede ser un factor, aunque parcial, que contribuya a la mayor igualdad social, se impone la conclusión de que el acento debe trasladarse a la igualdad de resultados y no sólo a la de las oportunidades; de este modo la escuela debería lograr que, al término de su frecuentación, los resultados promedios de los diferentes grupos sean iguales o que, por lo menos, las diferencias iniciales entre ellos hayan disminuido considerablemente. La lógica de este razonamiento lleva a dar un paso más; si el objetivo básico es aproximarse a la igualdad de resultados entre grupos efectivamente desiguales, para lograrlo

puede ser necesario y legítimo crear la desigualdad de oportunidades en el sentido de dar mejores insumos escolares a los grupos más desfavorecidos. Esta es la idea que se encuentra, por ejemplo, en el fondo del concepto de educación compensatoria.<sup>34</sup>

Es sabido que, en la práctica, los grupos sociales que ocupan posiciones inferiores en la estratificación social carecen de, o tienen en menor medida, las herramientas lingüísticas, las pautas culturales y los sistemas de valores dominantes en el sistema escolar, aunque la falta de recursos familiares y/o las necesidades de trabajar no los mantengan fuera del mismo. Desde luego que estas diferencias se perciben entre grupos o categorías sociales más o menos amplias, consideradas en conjunto, y no entre individuos tomados aisladamente; así, en ciertos casos, por ejemplo, algunos hijos de obreros pueden tener mejor preparación previa a la escuela que algunos integrantes de sectores medios. Esto exige referirse a las diferencias entre los promedios observables dentro de cada uno de los grupos que se distinguen, como se ha hecho más arriba.

Sin embargo, puede sostenerse una idea distinta. Esas diferencias, que indican desventajas para ciertos grupos, se miden en función de la cultura escolar

<sup>34</sup> Como es a todas luces evidente, se vuelve imposible abordar aquí un examen profundo del intrincado problema de las diferentes concepciones respecto a la igualdad en materia de educación. Aquí sólo se intentó resumir muy esquemáticamente algunas cuestiones fundamentales. Dentro de la abundante bibliografía sobre el tema, un excelente sumario, aunque discrepo en algunos aspectos referidos a la historia de la idea, puede encontrarse en James A. Coleman, "The Concept of Equality of Educational Opportunity", en Donald M. Levine y Mary Jo Bane (eds.) *The Inequality Controversy*, *op. cit.*, pp. 199-213.

dominante. ¿Es legítimo hacerlo? No es admisible sostener, como a veces se pretende explícita o implícitamente, que los grupos más desfavorecidos carezcan de una cultura; lo que ocurre es que los instrumentos que ella proporciona son inadecuados o dificultan el dominio de la cultura escolar y los valores dominantes. Las exigencias igualitaristas llevarían entonces a sostener la necesidad de que la cultura dominante cambie para adaptarse mejor a las condiciones de esos grupos, lo que llevaría a sustituirla totalmente, o a crear nuevas formas de síntesis o de aproximación. Dicho punto de vista, que sólo cabe resumir en este contexto, implica una transformación considerable de la sociedad global y no sólo de la escuela, pero su propósito último es también disminuir de otra manera, más drástica aún, las desigualdades extraescolares.

En otras palabras, cualquiera sea la validez de esta posibilidad de llegar a la igualdad de resultados, el espíritu que anima a la concepción tradicional en sus nuevas formulaciones, es el de la lucha contra la desigualdad.

En cambio, la concepción que se presenta como nueva, no sólo reconoce la desigualdad como un hecho sino que institucionaliza un sistema escolar para mantenerla, crea una educación especial para los socialmente desfavorecidos. En ese sentido es poco original; la idea de una educación especial para los pobres, para que sean pobres buenos y eficientes, es muy antigua y tuvo expresiones históricas muy relevantes.

No es pues, como se pretende, que la investigación científica haya demostrado que los supuestos básicos de la concepción tradicional son erróneos. Algunos lo son, es cierto, pero en cambio nadie ha demostrado que sean científicamente erróneos los más profundos, los vincu-

lados con la concepción de la sociedad y la *polis*, por la muy sencilla razón de que tal cosa es indemostrable. El verdadero motivo para abandonarlos sería adoptar otros supuestos y otras concepciones que se proponen reconocer, mantener y por último reforzar el *statu quo*, pese a todas las expresiones literarias en contrario.

7. No deja de ser irónico que cuando la prioridad de universalizar la enseñanza básica obtiene, por fin, la bendición de los organismos internacionales de financiamiento, lo sea bajo la forma de un sistema cuya inferioridad se reconoce, aunque su justificación se ampare bajo el imperio de una supuesta necesidad.

El éxito de la tentativa de crear normas inferiores de educación básica para poblaciones especiales no está asegurado, pero sería un error descartar de antemano las posibilidades de que lo tenga. En otra parte de este mismo artículo ya se señaló la congruencia entre las concepciones de política educacional en la postguerra y las relaciones internas de poder en América Latina. Un fenómeno análogo puede repetirse con respecto a las nuevas políticas, salvo en aquellos países que ya lograron escolarizar toda o casi toda su población por los métodos tradicionales, donde tal cosa es más improbable.

La nueva concepción se aplicaría, esencialmente, a la población rural más desfavorecida y algo, mucho menor, en las ciudades. Ninguno de los grupos que detentan cierto poder en América Latina se verán, pues, perjudicados y continuarán volcando sus expectativas sobre las formas de educación que les resulten más convenientes.

Por otra parte, la nueva concepción se presenta como un instrumento que promoverá una mayor productividad de los grupos más pobres y creará sistemas

de autoayuda que mejoren su condición. Nada más atractivo que esa idea de pobres que serán menos pobres, porque disminuye la amenaza que pueden significar y porque serán más productivos, lo que a su vez aumentará el ingreso nacional y disminuirá la necesidad de transferirles recursos por parte del resto de la sociedad. Esta idea, que podría llamarse de 'pobres para el desarrollo', parece llenar, pues, diversas aspiraciones y satisfacer distintos intereses.

Además, como esa concepción deja intacta de hecho la educación formal, legitima la actual distribución de recursos.

A conclusiones análogas podría llegarse si se examinan, aunque sea tan esquemáticamente como se acaba de hacer, los apoyos que podría encontrar una oposición a las nuevas ideas. Los grupos más desvalidos no tienen poder para oponerse a esa concepción, tampoco conocimientos suficientes como para tomar conciencia de que su significación última es la de mantenerlos en la situación en que se encuentran.

Los grupos profesionales, particularmente los del magisterio, están en una situación paradójica. En general, en la región las organizaciones profesionales sostuvieron siempre la necesidad de mantener y difundir la aplicación del principio de igualdad. Sin embargo, al mismo tiempo, los propios maestros han acumulado y siguen acumulando críticas a la educación formal. Por otro lado, el poder de los maestros, aunque variable en los diferentes países, nunca es demasiado importante, sobre todo comparado con el de otros grupos que sí tienen influencia sobre la educación. Estamos pues, en presencia de un grupo con poco o escaso poder, el que formula una auto-crítica pública relativamente importante, lo que podría oponerse a la situación de

otros grupos con mucho poder y que, jamás exponen su auto-crítica públicamente. A todo esto se agrega el hecho de que la nueva concepción se presenta como si tuviese un cierto contenido progresista, como la única forma de hacer llegar la educación a los grupos que siempre han carecido de ella, por lo tanto no es difícil que divida las fuerzas del magisterio.

Por último, y más importante que todo lo anterior, es que múltiples factores, que sería imposible analizar aquí, hicieron perder gravitación en la mayoría de los países de América Latina a las concepciones fundadas en los derechos humanos y dieron especial respetabilidad a todas aquellas que, en nombre de la eficiencia, legitiman, a sabiendas o no, las ideologías de los grupos en el poder.

8. Importa subrayar una vez más que el autor de este artículo comparte muchas de las críticas hechas a la escuela tradicional, y que también está convencido de la necesidad de otorgar a la educación no formal un papel mucho mayor que el que tuvo hasta ahora en América Latina. También parece indiscutible la necesidad de introducir reformas profundas en el sistema escolar, de repensar los planes de estudio, de integrar la educación, particularmente la rural, con otros programas. Un problema que merece considerarse es la posibilidad de acortar los años de escolaridad formal en función de modificaciones profundas de sus contenidos y de sus métodos, para evitar que se prolongue más de lo realmente necesario para dar a todos una formación básica.

No se trata, por lo tanto, de defender la educación tal como existe, ni las formas como se ha organizado, sino sus postulados básicos respecto a la igualdad