

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1983

**SUMARIO**

Introducción	7
La educación latinoamericana. Exclusión o participación. <i>German W. Rama</i>	13
Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana. <i>Gregorio Weinberg</i>	39
Educar o no educar: ¿Es éste el dilema? <i>Carlos H. Filgueira</i>	55
El papel de la educación en relación con los problemas del empleo. <i>Juan Pablo Terra</i>	79
Desarrollo y educación en zonas rurales. <i>Carlos A. Borsotti</i>	111
Modelo pedagógico y fracaso escolar. <i>Juan Carlos Tedesco</i>	131
Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo. <i>Pedro Demo</i>	145
Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades. <i>Marshall Wolfe</i>	155
Algunas publicaciones de la CEPAL	173

# La educación latinoamericana. Exclusión o participación

Germán W. Rama\*

El estudio se refiere a la educación en América Latina desde la perspectiva del contrapunto entre la participación social y la exclusión elitista. Alude primero al modelo educativo propio del sistema colonial y a su pervivencia, que se tradujo en una exclusión de la cultura y del conocimiento que se califica como rasgo definitorio de la situación latinoamericana hasta la mitad del presente siglo. Trata luego las contradicciones existentes entre la práctica social y los discursos, analizando características propias de la región en términos de la oferta y la demanda de educación. En este sentido se refiere a la limitación de la oferta educacional como forma de control social, y a las contradicciones que produce, en el seno de los sistemas educacionales, la divergencia entre las demandas planteadas por los diversos grupos sociales, al ser acogidas en un plano más vinculado a la política que a los aspectos específicamente técnicos de la educación. Analiza luego la forma que tomó el desarrollo educativo de la región en las últimas tres décadas, interrogándose acerca de la contradicción entre las expectativas creadas en torno a la educación y las posibilidades efectivas de movilidad social ascendente que ofrece la sociedad. Destaca además algunos rasgos del proceso de cambio estructural de la región en décadas recientes, estudiando el papel de la educación como variable de ajuste social —en materia de socialización, capacitación, movilidad ascendente y otras— y también como variable de conflicto social, al no haber congruencia entre las expectativas de participación surgidas en torno a la educación y las situaciones de exclusión que se dan en muchas sociedades. Finalmente, sobre la base del entrecruzamiento de tres variables, propone cuatro modelos de situación socioeducativa —excluyente, clasista, segmentario y universalista— que intentan comprender la diversidad de situaciones históricas concretas en la región.

\*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y ex Coordinador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

## I

### Las opciones: exclusión y participación

El análisis de la educación como proceso social implica una referencia ineludible a la misma como una de las dimensiones significativas de la participación social. Este concepto puede ser, en último término, reducido a una categoría muy elemental: la oposición entre *élites* y masas, y por tanto al proceso de democratización entendido como de organización de una sociedad donde sus miembros son considerados —desde el punto de vista humano— como iguales, con derecho a intervenir, a beneficiarse de los bienes materiales e inmateriales creados por la sociedad, a participar en el desarrollo de los mismos y a decidir la orientación del sistema social a través de los mecanismos políticos, que suponen que cada hombre tiene la capacidad de enunciar explícitamente un concepto sobre la organización colectiva.

En sentido contrario, las distintas formas de *elitismo* reposan sobre nociones igualmente simples. De acuerdo con las mismas, un grupo de la sociedad se percibe a sí mismo como grupo superior, destinado en consecuencia a ser la minoría dirigente —y excluyente— de la sociedad. Los restantes son descalificados conforme a construcciones ideológicas que elabora esa minoría y tienen, según la etapa de estructura social, fundamentos diferentes. Ellos pueden apelar a un garante metasocial de la exclusión (como es la justificación de la autoridad en el designio divino o en el designio ideológico elevado a la categoría de dogma); pueden fundarse en clasificaciones jerarquizadas de los hombres por criterios raciales, donde se utiliza la apariencia de unos pocos rasgos genéticos en el vasto conjunto de los mismos para establecer una arbitraria división entre superiores e inferiores; pueden cimentarse en la tautología de que la adquisición de bienes y de poder es la manifestación de la superioridad innata de ese grupo (lo que tuvo un fundamento religioso en algunas corrientes del protestantismo; como señaló Max Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, la condición de elegido de Dios se ponía de manifiesto en el éxito social); o, finalmente, pueden apoyarse en la diferenciación cultural, y marcar la frontera entre minorías y masas con un *límite* que separa el mun-

do bárbaro del mundo civilizado, lo que descalifica para la participación a la gran masa de la sociedad por su incapacidad para comprender los complejos procesos sociales y técnicos<sup>1</sup>.

A estos criterios de justificación se ha agregado la noción de destino histórico, del cual sería portadora una minoría en lo que se refiere a lograr determinado orden social, donde surge implícita la noción de que sólo unos pocos están en condiciones de interpretar el bien colectivo y de justificar la imposición de su visión a los demás, aunque esto deba ser realizado por medios coercitivos y violentos. El viejo criterio inquisidor del poder, que establece e impone la conducta aceptable para los miembros de la sociedad, pasó a ser una justificación muy frecuente, que en todos los casos encubre el privilegio de una minoría.

## II

### La exclusión: su historia

En la historia de Latinoamérica los conceptos de participación y de exclusión se expresan no sólo en un contrapunto de oposición, sino de acuerdo con relaciones contradictorias derivadas de la falta de coherencia y articulación social entre las conformaciones históricas de las estructuras sociales y el papel de las ideologías que fueron difundidas por *élites* políticas con el objetivo de crear, para las sociedades del Nuevo Mundo, bases cualitativamente distintas de las vigentes en el Antiguo Régimen europeo.

América Latina ha sido una de las regiones del mundo donde el modelo de organización social colonial rigió durante un período más prolongado, con una imbricación de poblaciones vencidas, de esclavos africanos y de minoría blanca dominante. A lo largo de tres siglos, ese mode-

En este caso, el carácter que reviste la dominación es el de la *verdad absoluta*, negándole a la sociedad la capacidad de ejercitar la razón y la condición de la libertad, lo que retrotrae a la lucha por la afirmación de la capacidad humana para elegir y a la noción de libertad frente al poder, que John Stuart Mill analizaba diciendo: "Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido por un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque esto fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo"<sup>2</sup>.

lo que combinaba exclusión, explotación y dominación, estableció un conjunto de referentes para las relaciones entre minorías y masas que se mantuvieron más allá del término formal del poder de los imperios español y lusitano, proyectándose hasta nuestros días. En algunos casos las instituciones en que se fundaba el modelo —como la esclavitud— perduraron en Brasil hasta 1888, estableciendo relaciones señoriales e internalización de la inferioridad racial, que aún persisten en la memoria colectiva. En los países de fuerte base indígena, la desintegración económica subsiguiente al fin del ciclo de producción de metales preciosos enquistó las formas de dominación en un tipo de relación hacienda-comunidad indígena, que, en países como Bolivia, Ecuador y Perú, sobrevivió hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En otros países, como Chile, el largo ciclo de guerras contra los indígenas subsiste hasta finales del siglo XIX y establece mecanismos de dependencia personalizada, cuando no de fijación a la tierra, de una

<sup>1</sup> François Jacob, *Le jeu des possibles. Essai sur la diversité du vivant*, París, Fayard, 1981.

Juan Francisco Marsal, "La ideología de la derecha" en J.F. Marsal (comp.) *Argentina conflictiva*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1972.

C. Wright Mills, *La imaginación sociológica*, trad. de Florentino M. Torner, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1961.

<sup>2</sup> John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, trad. de Pablo de Azcárate, Madrid, Alianza Editorial, 1970, p. 65.

masa indígena o mestiza que es integrada a las relaciones de dependencia y exclusión que, en el lenguaje corriente, se conocen por las de 'patrón de fundo'.

En el modelo de estructura colonial, un elemento clave de la dominación consistió en asegurar la exclusión de las masas originarias de las poblaciones vencidas, de las poblaciones esclavas y del conjunto humano escasamente diferenciado que se puede calificar con el nombre de pueblo, apelando a criterios estamentales y culturales que hicieron congruente la exclusión social y económica. Por un lado, se construyó una compleja organización jurídica donde las condiciones raciales fueron clasificadas jerárquicamente en blancos, negros, indios, mestizos, mulatos, cuarterones, quinterones, cholos y tantas otras denominaciones con las que se trataba de encuadrar el proceso de mestización. A cada categoría correspondía un sistema de derechos que, con relación a la educación y la cultura, tuvieron *status* específicos. Los estatutos de la Universidad de San Jerónimo especificaban la no admisión de los negros, mulatos y cualquier género de esclavos, y en México se excluía a los negros, mulatos e indios de la posibilidad de ser maestros, en prevención de que alguno de ellos hubiera adquirido una educación incongruente con la ordenación estamental. La exclusión se apoyaba asimismo en la necesidad de controlar políticamente la gran masa de los socialmente inferiores. Así, la "Real Orden del Virrei del Perú sobre el colejo de caciques e indios nobles de Lima" de 1785 advertía que "el establecimiento de escuelas en los pueblos puede traer perniciosas consecuencias, y que los indios deben ser instruidos solamente en la doctrina cristiana, pues cualquier otra enseñanza es muy peligrosa; respecto a que desde la conquista parece que no ha habido revolución de estos naturales, que no proceda de alguno más instruido"<sup>3</sup>.

El carácter segmentario que define el modelo colonial tiene como una de sus manifestaciones más evidentes el desinterés por integrar a toda la población en el mismo patrón lingüístico.

<sup>3</sup>Citado en Gregorio Weinberg, *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 5, Rev. 1, Buenos Aires, febrero 1981.

Si a casi cinco siglos del descubrimiento de América se puede estimar que aproximadamente una décima parte de la población de la región sigue conservando una lengua materna ajena a la oficial, cabe suponer la magnitud que tuvo este sector de la sociedad hasta épocas tan recientes como las primeras décadas del presente siglo. La no integración lingüística en modo alguno fue el resultado de un respeto a las identidades culturales de los grupos vencidos o esclavizados, sino que manifiesta la carencia de un proceso de unificación en la producción y circulación de los bienes económicos y culturales, y evidencia además una estrategia de dominación que negaba la 'capacidad de hablar' a vastos grupos sociales porque estaban excluidos de la lengua oficial, que por ser tal se impone a todos los habitantes como la única legítima y obligatoria en todas las acciones oficiales y de mercado. "Les locuteurs dépourvus de la compétence légitime se trouvent exclus en fait des univers sociaux ou elle est exigée, ou condamnés au silence"... lo que implicó su exclusión de la nación, "...groupe tout a fait abstrait et fondé sur le droit", en el "...que deviennent indispensables la langue standard, impersonnelle et anonyme comme les usages officiels qu'elle doit servir, et, du même coup, le travail de normalisation des produits des habits linguistiques"<sup>4</sup>.

Aun en los países donde las influencias de las lenguas africanas e indígenas fueron muy limitadas (o tempranamente eliminadas como consecuencia de la evangelización), se constituyó a lo largo de la historia rural —que fue 'la' historia de América Latina hasta avanzado el presente siglo— un lenguaje popular que se asentó como lengua legítima debido a la limitada comunicación entre el mundo rural y las 'islas' urbanas. Esas formas lingüísticas tuvieron vigencia y poder relativo mientras los hombres que las utiliza-

<sup>4</sup>"Los hablantes que carecen de competencia legítima quedan excluidos de hecho de los medios sociales donde ella se exige, o están condenados al silencio", lo que implicó su exclusión de la nación, "...grupo completamente abstracto y fundado en el derecho", en el "que se tornan indispensables la lengua estándar, impersonal y anónima como los usos oficiales a que se destina, y, al mismo tiempo, la labor de normalización de los productos de los hábitos lingüísticos". Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, pp. 42 y 31.

ron lograron ejercer una capacidad política y militar para enfrentar a los poderes centrales y urbanos; fueron subsumidas en la categoría de formas lingüísticas vulgares o coloquiales desde que el poder urbano y burgués estableció su dominio. Por eso, los intentos de construir la nación a partir de las formas culturales populares fueron sistemáticamente anulados en beneficio de la construcción de un Estado que se consideraba como la representación de los grupos de poder material y cultural. En el caso del Río de la Plata, la cultura rural tuvo una importante expresión oral, cuya primera manifestación en la época de la lucha de la independencia fue tal vez los *Cielitos* de Bartolomé Hidalgo, la que culminó con la obra de José Hernández, *Martín Fierro*, evocación literaria y nostálgica de la expresión cultural del grupo vencido. Ambos autores corresponden a la línea de poetas cultos que asumieron el partido y la lengua popular con una característica especial: la reelaboración de la lengua popular —que muchos autores hicieron para satisfacer el gusto europeo por lo exótico— retornó al pueblo en el excepcional caso de *Martín Fierro*, que la hizo suya.

La educación no era un bien indispensable para realizar actividades productivas; por tratarse de un mundo rural y de escasa tecnología, las habilidades ocupacionales se adquirían por medio del aprendizaje directo, de manera que la más significativa preocupación por la educación giró en torno a las universidades. Estas se entendían en primer término como centros de forma-

ción teológica y legal; es decir, se dedicaban al reclutamiento de los dos grupos intelectuales que, a través del orden trascendente y del orden jurídico, generaban la ideología y la organización necesarias para ese sistema de dominación. A diferencia de lo sucedido con la colonización anglosajona que, al establecer colonias de poblamiento, crea ante todo escuelas primarias de tipo comunal o religioso, en América Latina las universidades fueron las instituciones más significativas del sistema educativo.

La expresión educativa de lo anterior consistió en que la exclusión de la cultura y del conocimiento constituyó el rasgo más definitorio de América Latina hasta cerca de la mitad del siglo XX. Las escasas fuentes censales disponibles (considerando además que el deterioro es más grave de lo que indican las cifras, por la subnumeración de la población rural dispersa) muestran que el analfabetismo de la población de 14 años o más llegaba al 53% en Argentina en 1895; en el mismo año, en Chile ascendía al 68% y en Cuba era de 43% entre la población mayor de 10 años. Finalmente, en Brasil en la segunda década del siglo XX, mientras en el distrito de Río de Janeiro alcanzaba el 41%, era del orden del 80% para el conjunto de la población nacional. En 1950, con excepción de Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, la tasa de analfabetismo para la población mayor de 15 años superaba al 30% en todos los países de América Latina, registrando porcentajes del 50% en Brasil y otros aún mayores en América Central<sup>5</sup>.

### III

## La participación: su ideología

Desde la gesta de la independencia, los ideólogos del proceso fundacional tomaron como referencia negativa la estructura social y de poder vigente en el orden colonial y en los países absolutistas de Europa; el pensamiento iluminista del siglo XVIII y la organización social de los Estados Unidos fueron los basamentos para la fundación de sociedades libres y republicanas. Junto con el rechazo al poder colonial español se afirmó la noción de que se estaba creando un 'mundo nue-

<sup>5</sup>Confrontar la información en Gino Germani, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Raigal, 1955.

Jorge Nagle, *Educação e sociedades na Primeira República*. Ed. Universidade de São Paulo, 1974.

Germán W. Rama, "Educación media y estructura social en América Latina" en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 3, Santiago, 1972.

Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y educación básica de los jóvenes en América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 24, Buenos Aires, 1980.

vo' donde no regirían las distinciones aristocráticas ni las estamentarias y raciales del orden colonial.

La convocatoria a que los hombres fueran libres tuvo en algunas sociedades efectos no previstos de participación espontánea de masas rurales y de razas consideradas inferiores, por lo que el período de la construcción del Estado se caracterizó por una ambivalencia que dejó su marca en el proceso histórico posterior. Por una parte, algunos territorios no conocieron el desafío de la movilización popular a los herederos del poder colonial; por la otra, la constitución del Estado abarcó la casi totalidad del siglo XIX y finalizó con la imposición de las burguesías urbanas, propietarias de los medios de producción que las vinculaban con el mercado externo, o de aquellas otras que, a partir del control del Estado, negociaron con los poderes externos la cesión de recursos naturales. En todos los casos, sin embargo, quedó consagrado en las constituciones y en el discurso político oficial el principio teórico de que la soberanía radicaba en el pueblo, de que el poder se originaba en el sufragio, en algunos casos teóricamente irrestricto y en otros limitado por distingos censitarios, que no existían más diferencias que las de méritos y virtudes, y que la educación sería consagrada como responsabilidad de los gobiernos para educar al 'soberano' para ejercer plenamente sus derechos.

Esta enunciación —teórica y enmascaradora de la realidad— encontrará en los grandes reformadores del siglo XIX y comienzos del siglo XX un desarrollo que intenta transformar el enunciado en una práctica concreta.

En México, Benito Juárez, en clara orientación hacia el poder popular y nacionalista, afirmará que lo que impide la concurrencia de los niños a la enseñanza es la miseria pública. "El hombre que carece de lo preciso para alimentar a su familia, ve la instrucción de sus hijos como un bien muy remoto, o como un obstáculo para conseguir el sustento diario. En vez de destinarlos a la escuela, se sirve de ellos para el cuidado de la casa o para alquilar su débil trabajo personal, con que poder aliviar un tanto el peso de la miseria que lo agobia. Si ese hombre tuviera algunas comodidades; si su trabajo diario le produjera alguna utilidad, él cuidaría de que sus hijos se educasen y recibiesen una instrucción sólida en cualquiera de los ramos del saber humano. El

deseo de saber y de ilustrarse es innato en el corazón del hombre. Quitensele las trabas que la miseria y el despotismo le oponen, y él se ilustrará naturalmente, aun cuando no se le dé una protección directa. Muy conocidas son las causas que producen esa miseria entre nosotros"<sup>6</sup>.

En el otro extremo del continente, en el Río de la Plata, se planteaba el desafío de constituir una sociedad nacional que superara el dualismo rural-urbano, presentado por Sarmiento como "Civilización y barbarie", que integrara a poblaciones inmigrantes europeas de origen campesino popular y procedentes de las regiones menos desarrolladas de Europa, portadoras de formas culturales locales que se manifestaban en la importancia que tenía el lenguaje dialectal, y que por último fundara simultáneamente a la nación y al Estado, estableciendo como puente entre ambos a una democracia política que hiciera del Estado la expresión de la nación.

La base teórica para el funcionamiento de la sociedad se nutría en el positivismo, que también aportaba la metodología científica aplicada en la educación en lugar del dogmatismo y del verbalismo; los avances educacionales de suizos y alemanes, y, por encima de todo, la experiencia de los Estados Unidos, constituían los paradigmas. De este último país se señalaba que "aliando la escuela con la democracia, los dos grandes principios de la sociedad moderna, han sabido convertirse, en cien años de vida independiente, en la más grande, en la más rica y en la más feliz de las naciones modernas".

De ahí que en el pensamiento del reformador uruguayo José Pedro Varela la educación establece la base de la sociedad republicana y democrática, de manera tal que la educación fue percibida por encima de todo como el fundamento de la organización de la sociedad civil. "La extensión del sufragio a todos los ciudadanos exige, como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos: ya que sin ella el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonadamente. Parodiando en esto a la

<sup>6</sup>"Exposición al soberano congreso de Oaxaca al abrir sus sesiones" (22 de julio de 1848), en Benito Juárez, *Documento, Discursos y Correspondencia, Selección y Notas de Jorge L. Tamayo*, Secretaría del Patrimonio Nacional, México 1971, tomo I, pp. 561-562, citado en Gregorio Weinberg, *op. cit.*

Francia, los pueblos sudamericanos de habla española hemos creído que basta para instituir la república el decretarla, y que el empuje de algunos movimientos revolucionarios, que cambian los hombres sin cambiar la cosas, sin operar revoluciones verdaderas, basta para alterar las instituciones y vaciar en nuevos moldes la vida de la sociedad. La obra es imposible: el sueño quimérico. Para establecer la república, lo primero es formar los republicanos; para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a vida activa, al pueblo mismo; para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la república, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar, siempre educar"<sup>7</sup>.

Las propuestas de desarrollo educativo tuvieron inicialmente un alcance limitado. En la mayoría de los países, las formas de dominación antes indicadas no creaban el espacio social necesario para su puesta en práctica; la difusión de la educación popular comenzó a manifestarse en aquellas sociedades cuyo modelo de expansión económica hacia afuera, a partir de un control nacional de los medios de producción, requería un nuevo ordenamiento social global. Son los propios hacendados uruguayos, productores para el mercado de exportación, quienes van a apoyar la reforma escolar, porque ven en ella las condiciones de la pacificación y de la transformación de la masa gaucha en peones asalariados. Pero el proceso de difusión de la educación popular estará asociado a la existencia de requerimientos de mano de obra que estimulan la inmigración internacional, y que van acompañados

desde el comienzo por un relativo poder de la masa asalariada y por el desarrollo temprano de centros urbanos de comercialización y de producción industrial elemental, los que cimentarán importantes procesos de movilidad social ascendente hacia la constitución de clases medias urbanas.

Estas clases medias, con apoyo de sectores proletarios, intervendrán como miembros de la alianza gobernante o bien como sostenedores de la misma, recibiendo a modo de compensación, en el mercado político, la asignación de servicios educativos que favorecerán a los sectores urbanos y, dentro de éstos, fundamentalmente a ellas mismas; sin embargo, como luego se verá, llegarán a constituir un sistema educativo universalista, que conferirá un derecho a los grupos que, carentes de capital y de tradición, elaborarán en torno a la cultura y la educación el fundamento de una sociedad meritocrática.

Un proceso similar se producirá en la sociedad costarricense, desde fines del siglo XIX, como consecuencia de la constitución de una clase media de agricultores independientes a partir de poblaciones (trasplantadas, y no sojuzgadas) para la producción de café, que exige un trabajo familiar. Estas clases medias rurales participarán, asociadas a grupos financieros y de comercialización, en una alianza de poder donde la constitución de una nación cualitativamente distinta a la realidad centroamericana se logró mediante un sistema de participación social que se expresaba en la homogeneidad de una educación popular —poco necesaria en términos instrumentales para la agricultura— y en un sistema de participación democrática<sup>8</sup>.

<sup>7</sup>José Pedro Varela, *Obras Pedagógicas, La educación del pueblo*, tomo I, Montevideo, Biblioteca Artigas, 1964, p. 71; este texto reproduce la edición original editada en 1874.

<sup>8</sup>Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 1969.

Lucio Geller, "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre 1970, demuestra que los sueldos industriales en Buenos Aires eran superiores a los de Inglaterra.

Germán W. Rama, "Dependencias y segmentación en

el Uruguay del siglo XIX", en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 44, Asunción, enero-abril 1979.

"Desarrollo comparativo de Uruguay y Nueva Zelanda durante el siglo XIX" en John Fogarty, Ezequiel Gallo y Héctor Diéguez (comp.) *Argentina y Australia*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1979.

Juan Carlos Tedesco, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Buenos Aires, Ed. Pannedille, 1970.

José Fernando García, *Educación y desarrollo en Costa Rica*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 2, Rev. 1, Buenos Aires, 1978.



## IV

## La ideología fundacional y la situación europea

La ideología fundacional a la que se hizo referencia, y la naturaleza del proceso de cambio iniciado en las sociedades latinoamericanas hacia 1950, influyen en las poblaciones en el sentido de intentar hacer reales y efectivos los principios teóricos del funcionamiento de las sociedades.

En la medida en que las sociedades —y dentro de ellas sus diferentes grupos sociales— fueron llegando al umbral de la participación y la integración a la comunidad nacional, se produjeron llamativos procesos de demandas educativas. La gran transformación educacional que conoce la región durante las últimas 3 ó 4 décadas sólo en pocos casos proviene de una decisión del poder que, con una política sostenida a largo plazo, haya impuesto la extensión de la cobertura educativa a los distintos niveles de la educación. Muy por el contrario, la revisión de los planes y de sus proyecciones cuantitativas demuestra que en casi todos los casos éstos fueron desbordados por la realidad, en un proceso instrumentado por el vínculo de la población con la burocracia más que por una relación lograda a través de la formulación de programas políticos coherentemente planificados e ideológicamente respaldados.

A los efectos de interpretar la naturaleza de las demandas y movilizaciones en favor de educación, cabe una digresión sobre la forma en que ella evolucionó en las sociedades europeas. Como se analizó en otro trabajo<sup>9</sup>, en Europa el proceso de alfabetización se inicia con la reforma religiosa, que introduce el concepto, culturalmente revolucionario, de que la comunicación de los hombres con Dios se realiza a través de la palabra escrita. En consecuencia, la difusión de la alfabetización estuvo asociada inicialmente a la expansión del protestantismo, y luego se propagó a las áreas más desarrolladas, de manera que, en el transcurso del ciclo de luchas sociales que inaugura la Revolución Francesa, la parte más

moderna de las sociedades está capacitada para recibir mensajes escritos por haberse ya alfabetizado. La constitución de los sistemas educativos nacionales a fines del siglo XIX significa la culminación y no el inicio del proceso de alfabetización. Todos los grupos políticos apoyan la existencia de una escuela porque la exclusión cultural de poco sirve para mantener ajenas al proceso político a las grandes masas, y de lo que ahora se trata es de integrarlas de acuerdo con un mensaje socializador. Por eso el debate no se centra entre educar o no educar, sino en los contenidos de la enseñanza, y el mismo se plantea entre las vertientes religioso-conservadora, laica-republicana y laica-socialista. Para las masas proletarias la educación constituyó una bandera de lucha; a través de ella podían obtener el derecho al voto del que estaban excluidas por el analfabetismo, mantener los niños fuera del trabajo y adquirir conocimientos con los cuales constituir una cultura proletaria o estar en condiciones de disputar el poder burgués. Por eso fue precisamente en los países con una estructura de clases más rígida, como Inglaterra, donde las luchas por la educación muestran una asociación más estrecha con el movimiento proletario. Consolidada y difundida la escuela primaria, la educación media y superior fue celosamente defendida por respetables barreras académicas, establecidas por los mismos que se consideraban destinados a una cultura superior, internalizando simultáneamente en los grupos inferiores la noción de que sólo los muy excelentes, en términos individuales, podrían ser 'apadrinados' por el propio sistema educativo para proseguir estudios superiores y alcanzar su promoción social. Este modelo, vigente en toda Europa durante la primera mitad del presente siglo, tuvo una legitimidad muy alta y fue admitido como un ordenamiento social resultante de la estratificación de la cultura. Por consiguiente, cuando a partir de los años cincuenta del siglo pasado se inicia la expansión de la educación postprimaria, ésta se realiza a partir de un claro diseño de naturaleza académica y burocrática que le asigna a cada grupo social una educación

<sup>9</sup>Germán W. Rama, "Introducción" a UNESCO/CEPAL/PNUD, *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Ed. UNICEF, 1980.

congruente con su origen social y su desarrollo intelectual, clasificándose este último de acuerdo con las competencias lingüísticas y con su capacidad para el discurso abstracto y las propias para el ejercicio técnico-manual. Como consecuencia, no se produjeron explosiones escolares sino paulatinas aperturas correlacionadas con la creciente urbanización, el desarrollo científico y tecnológi-

co, la diferenciación ocupacional y los procesos de movilidad social controlada. En cierta forma, los grupos sociales de menor jerarquía social recibieron más gratificaciones en términos de consumo y de participación que en términos de cultura y educación, y tampoco las demandaron intentando sobrepasar los cánones de selección académica<sup>10</sup>.

## V

### La ideología fundacional y el proceso latinoamericano

El proceso en América Latina es diferente, y con relación al mismo pueden distinguirse las siguientes dimensiones:

a) La opción —en términos de dominación— consistió en el pasado en educar o no educar; predominó este último criterio, vale decir, la preocupación en materia de control social se impuso sobre la orientación favorable a la integración nacional. Dada esta actitud del Estado, difícilmente podrá encontrarse en América Latina que las iglesias y organizaciones intermedias desempeñasen el papel cumplido en Europa y en los países anglo-sajones, en materia de desarrollo de la educación primaria. Las características sociales anteriormente indicadas explican el escaso desenvolvimiento de esas organizaciones intermedias, así como fue reducida la labor de las autoridades municipales las que podrían haber asociado su tarea de administración y regulación local con el desarrollo de la escuela de primeras letras. El resultado es que, promediado el siglo XX, y con la excepción de los países que iniciaron tempranamente el proceso de modernización educativa (Argentina, Uruguay y Costa Rica; y Chile y Cuba en menor medida), la escuela primaria seguía siendo el privilegio de grupos superiores y medios urbanos; los sectores proletarios y populares urbanos gozaban de una oferta limitada y, en el caso de la población residente en el medio rural, por entonces la mitad del total, dicha oferta era casi nula.

b) En forma paralela al ciclo de transformación de las sociedades latinoamericanas posterior a la Segunda Guerra Mundial, y mientras se producen los grandes cambios en materia de urbani-

zación, surgimiento en algunos casos e intensificación en otros de la producción industrial, diferenciación de grupos obreros y de distintos sectores de las capas medias, y en tanto se registran paralelamente grandes procesos de cambios políticos que van desde las distintas formas de populismo hasta las revoluciones nacionales y populares, pasando por formas reformistas de distintos tipos, se plantea una demanda de educación que afecta simultáneamente todos los niveles, es decir, tanto la educación primaria, la media, como la superior.

El desarrollo del sistema educativo proviene de un conjunto de demandas que, como se origina en distintos grupos sociales con diferentes grados de participación, no sólo tienen objetivos diversos sino hasta contradictorios. En las décadas de los años cincuenta y sesenta las demandas son fundamentalmente urbanas, y entre ellas predominan las registradas en las ciudades capitales, mientras que en la década de los años setenta se agregan sectores de la población rural que, ya sea por penetración de las formas capita-

<sup>10</sup>François Furet y Jacques Ozouf, *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin a Jules Ferry*, Les Editions de Minuit, París, 1977.

Carlos Cipolla, *Educación y desarrollo en Occidente*, Ariel, Barcelona, 1970.

François Bourricaud, *Le bricolage idéologique. Essai sur les intellectuels et les passions démocratiques*, París, P.U.F., 1980.

Brian Simon, *Education and the Labour Movement 1870-1920*, Londres, Lawrence & Wishart, 1974.

Antoine Prost, *L'École et la famille dans une société en mutation*, t. IV de *L'Enseignement et de l'éducation en France. Histoire générale*, París, Nouvelle Librairie de France, 1981.

listas en el medio rural, por comunicación con los espacios urbanos o por efecto de una predisposición migratoria —acompañadas de socializaciones 'anticipatorias', particularmente definidas en el caso de las mujeres— comienzan a demandar escuelas y, en algunos casos, ciclos integrales de educación que comprenden parte de la enseñanza media.

Los grupos urbanos de nivel medio y medio inferior reclaman pronto una extensión de la enseñanza media la que, en la década de los años cincuenta, se registrará fundamentalmente en los países ya avanzados en materia de educación; a éstos se agregan otros países, como Venezuela y Panamá, que incrementan rápidamente la oferta educativa. En los restantes, se observan tasas de incremento muy notables, pero a partir de niveles de cobertura de la educación media extremadamente bajos. Ya hacia la década de los años setenta apenas seis países tienen una tasa bruta de escolarización por debajo del 15%, y más de la mitad de los países de América Latina cuenta con tasas brutas de escolarización de más del 30%, mientras algunos llegan a comprender a más del 50% de la población teóricamente escolarizable.

La demanda de educación primaria en los países donde ésta aparece menos desarrollada la sostienen los grupos medios; en cambio, en los países restantes se registra, desde los años cincuenta, una extensión de dicha demanda a los sectores populares urbanos. La inercia de la población rural al respecto y las mayores posibilidades de controlar sus posibles demandas explican que sólo hacia 1980 se alcancen tasas brutas de escolarización de más del 90% para la mayoría de los países latinoamericanos.

Paralelamente, los grupos sociales mejor situados para percibir la importancia de la educación y para lograr ser atendidos por el poder obtienen una difusión vertiginosa de la educación superior. El resultado es que, de una modesta tasa bruta de escolarización de 1.9 en 1950, se alcanza, en 1980, al 16.7, o dicho de otra forma, mientras entonces había dos estudiantes universitarios por cada 100 jóvenes de 20 a 24 años, la relación pasó a ser de 1 a 6 en 1980.

Como no existió un sistema de educación primaria integrado previo a dicho proceso, y como su expansión fue, por encima de todo, una resultante de demandas que provenían de grupos con desigual poder social, se creó en la región

un extraño sistema educativo cuyo polo superior tiene tasas brutas de escolarización universitaria en algunos países comparables a las vigentes en la misma fecha en Europa, mientras que en otros se corresponden con las que los países europeos registraron en 1970; en el caso de los países latinoamericanos más rezagados, su situación es comparable con la registrada en Europa en 1960. En cambio, en la base del sistema educativo, el promedio de América Latina, establecido a partir del indicador de realización completa de un ciclo escolar de seis años de duración por sólo el 50% de los niños, es comparable únicamente a la situación que los países europeos tenían en las dos primeras décadas del siglo. Dicho de otra forma, los niveles de instrucción o de escolarización incipiente (1 a 3 grados) recuerdan el Tercer Mundo, mientras que la cobertura de la educación superior evoca la situación actual del Primer Mundo.

De esta desigual configuración, sólo se exceptúan los países que, desde el siglo XIX o comienzos del presente, comenzaron el desarrollo de la educación primaria. La desigualdad es más notoria en aquellos otros que, durante las dos últimas décadas, intentaron realizar un gran avance educacional en el marco de estructuras sociales muy polarizadas en términos de estratificación, cuando no de segmentación social, definida ésta por superposición de barreras raciales, regionales o de tipo rural-urbano<sup>11</sup>.

c) La expansión educativa fue un proceso eminentemente político. La población actuó como demandante de un bien muy apreciado, pero carecía de una imagen sobre la complejidad del proceso de aprendizaje, la relación educativa era concebida casi bajo una forma mágica, lo que implicó un afán por llegar al recinto educativo como si el solo acceso fuera suficiente para la transformación de las personas.

Por su lado, el poder, al ampliar la oferta, aspiró a satisfacer esas demandas y a lograr legiti-

<sup>11</sup>UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y Educación en América Latina. Síntesis General*. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales 4, Vol. 2, parte IV, "Descripción de las principales tendencias del sistema educativo entre 1950 y 1980"; parte V, "Caracterización de la estructura del sistema educativo latinoamericano"; Vol. 3, parte VII, "El desarrollo de la educación media"; parte VIII, "El desarrollo de la educación superior", Buenos Aires, 1981.

mación. Es muy importante destacar que, cualquiera fuese el tipo de poder y la forma en que éste imponía su dominación a la sociedad, la demanda social de educación nunca fue rechazada de plano.

Como se verá más adelante, la relación entre oferta y demanda forma parte de la pugna social por la participación en una sociedad, donde, por lo menos en el plano de las declaraciones, no puede negarse a la población el derecho a la educación, ni aun en aquellos niveles de enseñanza que las sociedades más desarrolladas consideran *elitista*, ya sea por razones académicas, sociales o por una mezcla de ambas.

En esta actitud, sin duda, influyeron otros requerimientos del desarrollo y determinadas concepciones sobre el papel de la educación en el cambio social; y entre las cuales pueden recordarse:

i) La necesidad de formar recursos humanos en sociedades en vertiginoso proceso de cambio, requirió en pocos años voluminosos contingentes de mano de obra para una industria en expansión, y luego para las actividades terciarias modernas.

ii) La necesidad de establecer nuevas pautas de socialización cuando ya las pautas rurales tradicionales resultaban inservibles ante las grandes concentraciones urbanas.

iii) Las necesidades de personal calificado para actividades complejas; para satisfacer esos requerimientos en el más alto nivel, se procesaba una cuantiosa base en donde extraer talentos.

En general, estas concepciones se vinculan a la expectativa del aporte del capital humano al logro de una mayor eficiencia de la producción y de la organización social. Algunas de esas ideas fueron propuestas por la propia CEPAL, y aparecen frecuentemente en los llamados 'planes libro' de gobiernos de la región, sobre los que se fundamenta el conjunto de la política social. Sin embargo, debe advertirse que logros semejantes pudieron alcanzarse recurriendo a otros diseños del sistema educativo, y que la influencia de ese conjunto de ideas fue muy desigual en América Latina, lo que no impidió que las formas que asumió la expansión educativa dependieran más de las condiciones sociales que de los proyectos teóricos e ideológicos. La mayor influencia de las organizaciones internacionales y del paradigma constituido por los países desarrollados se pro-

dujo a través de un discurso que intentaba racionalizar *ex post* el proceso social, o que introducía como elemento de irracionalidad determinados paradigmas de reforma educativa aplicados en forma similar en países con diferentes estructuras sociales y educacionales, y con requerimientos de cultura y de formación de recursos humanos diametralmente distintos<sup>12</sup>.

d) Tanto las demandas sociales como las políticas estatales suponen que la educación es una de las formas de distribuir bienes sociales, pero ni unas ni otras han considerado que la educación constituye un subsistema social responsable de la creación y transmisión de conocimientos. Esto explica que tanto la ampliación como la restricción educativa se hayan realizado sin tener presente la calidad de los conocimientos que se distribuyen, así tampoco los efectos que esas políticas pueden tener sobre la generación de los conocimientos científicos o sobre la desarticulación de los mismos. Más aún, muchas políticas educativas formulan metas claramente incompatibles con la capacidad efectiva de disponer de recursos humanos mínimamente calificados para alcanzarlas. Por estar la educación en el centro mismo del conflicto y de la distribución sociales, sus aspectos específicamente técnicos se han visto sumidos por esta dimensión. Teóricamente, un sistema educativo moderno se estructura en torno al valor y jerarquía del conocimiento, y su especialización funcional consiste en transmitirlo. Esto supone que los grupos que integran el sistema educativo tienen, como referente de su actividad, la generación de conocimientos y las formas técnicas y efectivas de transmitirlo, para favorecer la socialización de las nuevas generaciones en la cultura vigente en la sociedad del tiempo histórico considerado a la par que el logro del desarrollo de la persona, entendido éste como internalización de valores y adquisición de la aptitud para aprender. Un sistema educativo fundamentado en dichos valores considerará las políticas de ampliación social de la matrícula como una oportunidad de generalizar los conocimientos a la sociedad, pero las conside-

<sup>12</sup>Naciones Unidas, CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1968.

Rodrigo Vera, *Disyuntivos de la educación media en América Latina*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 19, Buenos Aires, 1979.

rará realizables a condición de que efectivamente el sistema educativo siga teniendo un contenido científico y cultural; e inversamente rechazará aquellas políticas que atenten contra los objetivos específicos de la educación. Constituir un sistema semejante supone un proceso de diferenciación de la educación respecto de los sistemas políticos y de los sistemas de clases sociales. Las prioridades de estos últimos sólo serían aceptables en la medida en que fueran compatibles con los objetivos de conocimiento antes indicados.

La débil tradición académica del cuerpo docente, dada su reciente y deficiente formación pedagógica, le impidió cumplir un papel técnico, advirtiendo sobre los plazos que reclama un cambio cultural, y sobre los riesgos que significa modificar en profundidad el sistema educativo sin realizar previamente una evaluación del que ya existe. Además, la expansión educacional aseguró a los ya educados el más dinámico de los mercados de empleo accesible, y el poder también encontró en la expansión formas de atender demandas de los sectores medios y de asegurar ciertas clientelas.

La débil participación de los técnicos en los procesos de reforma educacional no estuvo compensada por la intervención de otros actores sociales. Por una parte, la comunidad científica se encontraba poco desarrollada en la mayoría de los países, y quienes intervenían en los debates educacionales lo hicieron como intelectuales políticos; por la otra, los sectores técnicos y empresariales, públicos o privados, en la mayoría de los países manifestaron exigencias relativamente limitadas en materia de conocimientos científicos

de la mano de obra más calificada, y, en general, se desinteresaron del nivel de calificación de los egresados del sistema educativo, porque la abundancia de personal educado les permitía elevar el nivel de exigencia formal para la contratación. Los representantes del empresariado de la mayoría de los países se preocuparon más por los aspectos ideológicos que por la formación científico-técnica de la futura mano de obra.

La consecuencia más evidente de lo señalado se manifiesta en la facilidad con que los poderes políticos han modificado la educación en América Latina. En algunos países se asistió a reformas que eliminaban la educación secundaria, e incluso el concepto de educación media; mientras que en otros, a la par que se multiplicaba por quince la matrícula universitaria en un período de poco más de diez años, la autorización para abrir universidades era prácticamente irrestricta, lo que tuvo como consecuencia que el número de facultades y universidades superase el millar. En todos los casos, los ejes de las reformas son sociales y no académicos. En algunos, el principal objetivo era asegurar el libre acceso y la continuidad de los estudios, cualquiera fuese el nivel académico, para demostrar así el carácter abierto del sistema social; en otros, el objetivo consistió en canalizar esa presión educacional hacia vías terminales o hacia formas de preparación que condujeran al mercado de empleo y no tuviesen repercusión directa sobre la educación superior; en esta última, los temas más discutidos fueron el sistema de acceso o el de la generación de carreras intermedias, es decir, los problemas de ingeniería social y no de educación<sup>13</sup>.

## VI

### Las contradicciones entre el discurso y la práctica

Para intentar comprender qué forma asumió el desarrollo educativo de la región durante las recientes décadas, cabe destacar en especial dos puntos. El primero, el pasaje de una situación histórica de exclusión educacional de las grandes masas a una de intensa expansión de las oportunidades educativas, donde, en forma contradictoria, se encuentran una poderosa demanda y

una oferta que la acompaña, proceso al que, en términos generales, se le puede aplicar la expresión de José Medina Echavarría según la cual "el

<sup>13</sup>Germán W. Rama, "Les changements en éducation en Amérique Latine" en Association Francophone d'Éducation Comparée, *L'évaluation des changements en éducation*, Sévres, N° 28, octubre 1982.

Progreso como ilusión se ha convertido en Progreso como fatalidad";<sup>14</sup> el discurso oficial, que en los primeros años de la transición social y educativa de la región manifestaba su esperanza en los efectos de la expansión educacional sobre el desarrollo y la sociedad, tiende hoy a calificarla como un problema de recursos, de sobre-educación con relación a los requerimientos de mano de obra, de incongruencia entre realidad social y desmesura de las aspiraciones de movilidad ascendente a través de la educación. El segundo, es el de la magnitud de las demandas educacionales, del por qué ellas son sentidas en forma tan vigorosa por todo el cuerpo social, y por qué las expectativas ante la educación son incongruentes con la posición social de los hogares donde ellos se originan.

Sin duda alguna, las demandas de educación se articulan con el proceso de cambio estructural registrado por las sociedades latinoamericanas en años recientes. Como se considerará luego, la educación se transformó en el 'pasaporte' indispensable para que las nuevas generaciones pudiesen incorporarse a la vida urbana y al número creciente de ocupaciones industriales, o de servicios modernos, que reclaman educación, si no como requerimientos específico para el desempeño de las actividades, sí como requerimiento cultural necesario para integrarse a organizaciones complejas.

Pero esa explicación tampoco agota el problema, porque no logra responder al porqué de las demandas educativas con fines culturales, ni al porqué de las importantes 'inversiones' que realizan las familias en educación, cada vez menos rentables, ni logra explicar, finalmente, cómo se alimentan aspiraciones de logros de estudios superiores en hogares que apenas alcanzan el nivel de subsistencia.

La búsqueda de otras explicaciones se torna difícil de apoyar en investigaciones empíricas —entre otras razones porque las ciencias sociales latinoamericanas han tomado esta situación como un dato— ya que sus fundamentos provienen, en unos pocos casos, de investigaciones, y, en los más, de diálogos personales con personas

de categorías tan diversas como campesinos, pobladores urbanos o ministros, o bien recurren a testimonios de los educadores o a fuentes literarias.<sup>15</sup>

Lo cierto es que la educación se ha expandido en forma más intensa que ningún otro bien social, y su desarrollo resulta incongruente con las oportunidades que el orden social ofrece en materia de acceso a los ingresos y participación en el poder.

En grupos populares urbanos, las aspiraciones educacionales son infinitas; en cambio, el nivel de satisfacción en materia de ocupación, ingreso, vivienda, e incluso salud, evidencia el reconocimiento de un 'techo', que se corresponde, en líneas generales, con la autoidentificación de estos grupos en el sistema social y con la percepción de lo posible y lo no posible en el acceso a los bienes, dado el orden predominante. Y a la inversa, en esas modestas familias, de viviendas y condiciones de trabajo precarias, los padres analfabetos o con educación primaria incipiente aspiran a que sus hijos realicen estudios hasta alcanzar títulos universitarios. La aspiración es, en apariencia, insostenible si se considera que esos hogares no disponen de un capital cultural ni instrumentos de formación, tales como libros, y que necesitarán desde temprana edad del esfuerzo económico de los hijos, a los que por otra parte destinan a un porvenir culturalmente tan elevado. Esta discrepancia ha sido habitualmente interpretada como una manifestación del desajuste existente entre condición social y aspiraciones, pero también podría ser reinterpretada sosteniendo que esas aspiraciones educativas expresan la contradicción entre el discurso y la práctica del ejercicio del poder en América Latina.

En el terreno de las declaraciones, se ha afirmado que la movilidad social ascendente es deseable y posible para todos los grupos sociales, que la cultura constituye el bien más valioso que

<sup>14</sup>Stella Vecino y otros, *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 22, Buenos Aires, 1979.

José Matos Mar y otros, *Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 10, Buenos Aires, 1978.

Julián Ripa, *Recuerdos de un maestro patagónico*, Buenos Aires, Ed. Marymar, 1980.

<sup>14</sup>José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, Primera Parte. La reflexión crítica; cap I "El desarrollo y su filosofía", México, Ed. Siglo XXI, 1967, p. 71.

ofrece la sociedad, y que su tenencia es la que establece la consideración colectiva, y que, finalmente, integrarse en la nación debe ser el principal objetivo del comportamiento de los individuos y los grupos, porque la nación es la entidad colectiva que otorga sentido a la identidad individual; y esta identidad colectiva es superior a cualquier otro factor definible por cualquier criterio de diferenciación y estratificación sociales.

En ese discurso es donde se afirma la originalidad de las sociedades del Nuevo Mundo; en ellas, la igualdad constituye la norma, y el *status* de los individuos depende de sus méritos y virtudes. Esto, y a pesar de que la terca realidad indicara lo contrario, fue reiterado como fundamento de la legitimidad del sistema político y fue asimilado por la sociedad, que lo creyó, y lo sigue creyendo válido; en consecuencia, la educación fue considerada como el medio de hacer realidad dicho discurso. Este razonamiento explica a su vez que los escasos logros sociales se hagan depender de la responsabilidad individual; es frecuente que, en encuestas, las personas entrevistadas expliquen su reducido éxito social por su escasa educación —por falta de oferta, por culpa propia al no saber aprovechar la oferta existente— lo que sin duda alguna sienta las bases de un conformismo social con respecto a las modalidades que adquiere la distribución social.<sup>16</sup> Como reverso de esta autoinculpación debe verse la demanda de servicios educativos para que los hijos puedan hacer realidad el discurso político fundacional; esto aparece ratificado por la forma como el sistema social ha valorado el capital educativo, el que se mide por la notable diferencia de ingreso entre los educados y no educados, y el destino de las posiciones sociales prestigiosas para quienes tienen elevados niveles educativos. En el pasado, cuando en América Latina predominaba la exclusión educacional, las élites hicieron de la educación su patrimonio exclusivo y legitimaron su poder a través de los títulos; esto se fue 'internalizando' a tal grado, que en algunas sociedades latinoamericanas las personas de posición

social inferior, cuando se dirigen a alguien que suponen de un nivel social superior, lo hacen llamándole 'doctor', 'licenciado', etc.

También debe considerarse la jerarquía de la dimensión cultural. En las sociedades europeas, la cultura estuvo asociada a la condición de un grupo social superior y establecía una distinción entre grupos, la que se transmitía por vía familiar; esto se expresaba, entre otras manifestaciones, a través de la importancia que revestían las diferentes formas expresivas y del arte de consumir como evidencia del origen social de los individuos.<sup>17</sup> En América Latina, el prolongado ciclo de conflictos por la constitución del Estado y la sucesión de cambios políticos y económicos, con la consiguiente renovación parcial o total de los grupos superiores, impidieron se constituyese una cultura superior transmitida por vías familiares. Por el contrario, la cultura era una creación del sistema educativo, y por tanto teóricamente accesible a todos. Educarse era la forma de adquirir una nueva dimensión de la persona, que resultaba tanto o más prestigiosa que la acumulación de bienes.

Más aún, apenas comienza a apreciarse en la región el vínculo que, en los países desarrollados, se estableció entre cultura y cultura escolar —con implicaciones peyorativas para esta última—, o entre la existencia de grupos culturales autónomos respecto de las instituciones educativas, y que sostienen con estas últimas una relación reinterpretable en los términos weberianos de profetismo y sacerdocio. Es muy frecuente que ciertos países, con matrículas universitarias de decenas o incluso centenares de miles de estudiantes, carezcan de revistas, cenáculos y consumos culturales 'sofisticados' en materia de cine, teatro y arte en general. También se hace evidente el fenómeno de regresión política que conocieron algunas sociedades, y caracterizado por el rígido control ideológico de las universidades y la consiguiente desaparición de las manifestaciones que allí se daban; esto provocó lo que se ha denominado 'apagón cultural' explicable en parte por la falta de un ámbito cultural autónomo, independiente de las instituciones educativas.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>Germán W. Rama, *Grupos sociales y educación secundaria*, Montevideo, Ed. Arca, 1964.

Juan Carlos Tedesco y Rodrigo Parra, *Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas 15, Buenos Aires, 1980.

<sup>17</sup>Pierre Bourdieu, *La distinción. Critique sociale du jugement*, Paris, Les éditions de Minuit, 1979.

<sup>18</sup>Gregorio Weinberg, "El apagón cultural", en *El descontento y la promesa*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1982.

La superposición de cultura y educación institucionalizada, y más aún el reconocimiento de que esta última genera la primera, influyó en que las demandas culturales, ya fuera como objetivos en sí mismos o como búsqueda de *status*, se concentraran en el sistema educativo y se revisitaron de un prestigio que se difundió hasta grupos sociales relativamente bajos, los que llegaron a considerar a la cultura como un bien teóricamente accesible a todos.

Por último, cabe considerar otra dimensión: la de integración nacional. En las sociedades originadas por la inmigración internacional, así como en aquellas provenientes de la fusión de aportes multirraciales agregados arbitrariamente con relaciones de dependencia personalizada (que son la mayoría), la aspiración a constituir la nación se encuentra una y otra vez bloqueada por las tendencias exclusivistas de los grupos que detentaron el poder. En los regímenes oligárquicos, el pueblo, por su ignorancia, fue descalificado para intervenir en la cosa pública y la misma se mantenía por la ausencia de oferta educativa; posteriormente, el discurso restrictivo de las burocracias políticas o de los grupos tecnocráticos, afirmó que la complejidad de los problemas hacía que sólo fueran unos pocos los habilitados para adoptar decisiones. Es decir, en uno y otro caso, la falta de educación fue presentada como la razón formal de la exclusión en una sociedad nacional y, por ende, participativa. La educación queda asociada a la ciudadanía, y en algunas sociedades latinoamericanas el analfabetismo excluyó, hasta la década pasada, del derecho de ser elector. Sin embargo, más allá de las restricciones legales a la condición de ciudadano, la educación fue percibida como la vía por excelencia para poder participar en la sociedad política, es decir, en la sociedad nacional.<sup>19</sup>

Esta dimensión permite vincular procesos de cambio social por movilización política revolu-

cionaria con demandas masivas de educación popular, acompañadas de la realización de grandes esfuerzos en términos de recursos, tiempo y disposición de adultos de los sectores populares para asumir la siempre compleja y difícil posición de educando. La primera manifestación de estas realizaciones en América Latina fue sin duda el proceso de educación popular de la Revolución mexicana, la acogida a las misiones culturales de los años veinte y el intento radical de poner en marcha la llamada 'educación socialista' en los años treinta. Posteriormente, la Revolución nacionalista boliviana de los años cincuenta generó una llamativa organización campesina para difundir la educación; y en años más recientes las Revoluciones cubana y nicaragüense mostraron —a escala internacional— un extraño fenómeno: la primera preocupación del nuevo poder fue organizar la movilización masiva de la sociedad para incorporar a la educación a los antes excluidos, quienes realizan esfuerzos inauditos de aprendizaje para adquirir un bien de ningún valor desde el punto de vista de su rentabilidad económica.<sup>20</sup>

También permite establecer el vínculo entre demandas educativas socialmente compartidas y procesos de instauración democrática, como el registrado por Venezuela (entre otros países) hace apenas 25 años: la voluntad de las *élites* de construir el sistema democrático, y por tanto de establecer como condición previa a la ciudadanía la de educando, encuentra en la sociedad una predisposición generalizada, lo que promueve un acelerado proceso de institucionalización educativa que, entre otros casos, requiere la contratación masiva de educadores de toda América Latina, necesarios para satisfacer esa demanda.

Finalmente, cabe hacer una referencia acerca del vínculo entre nación y educación en los casos de las llamadas naciones pequeñas. Cuando en éstas comienza a definirse la identidad nacional surge, como contrapartida, el temor ante la debilidad intrínseca que significa el

<sup>19</sup>Germán W. Rama, "Estructura e movimentos sociais no desenvolvimento da educação popular", en G.W. Rama (coord.) *Mudanças educacionais na América Latina. Situações e condições*, Fortaleza, Ed. Universidade Federal do Ceará, 1983.

Germán W. Rama, *Transición estructural y educación: la situación de la juventud*, Ponencia presentada al Seminario de la Comisión de Educación de CLACSO, São Paulo, 20-23 de junio de 1983.

<sup>20</sup>Sylvain Lourie y Germán W. Rama, *Elaboración de lineamientos para una nueva educación*, Informe al Ministro de Educación de la República de Nicaragua, Managua, agosto 1980, (mimeo).

Josefina Zoraida Vásquez, "Tres intentos de cambio social a través de la educación" en Germán W. Rama, (coord.), *Mudanças educacionais na América Latina*, op. cit.



reducido tamaño relativo de la sociedad. La existencia como nación no constituye un mero dato, sino un permanente desafío, que implica, por una parte, viabilidad económica, y, por otra, refuerzo de la integración cultural, en busca de una hiperintegración que proteja de las condiciones adversas. No es por azar que algunas de las nacio-

nes pequeñas del área, como Costa Rica y Uruguay, sean los países donde la vocación educacional y los logros sean más notables, ni tampoco que un país como Paraguay, con una desgarradora experiencia histórica de vulnerabilidad, sea también, en su nivel, un país de intensísima demanda popular de educación.<sup>21</sup>

## VII

### Educación y cambio estructural en América Latina

En el período que comienza alrededor de 1950 las demandas y la expansión de la oferta educacional se manifiestan en estrecha relación con el proceso de cambio estructural que conocen las sociedades latinoamericanas a partir de entonces.

Durante ese lapso surge una nueva sociedad; pero, a diferencia de lo admitido por la teoría sociológica clásica, ésta no parte de una estructura inicialmente integrada. En América Latina, en cambio, el proceso se realiza a partir de una sociedad caracterizada como dual, en un intento por explicar la coexistencia, en un mismo tiempo y espacio, de tiempos sociales diferentes, cuya ordenación era sin duda bastante más diversificada de lo que intentó expresar la noción del dualismo.

Los datos empíricos disponibles permiten señalar éstos como principales rasgos de esa transición: la elevadísima tasa de crecimiento poblacional (con el consiguiente aumento del número de jóvenes); el gran incremento de la proporción de la población urbana; una población económicamente activa que tiende a disminuir su crecimiento en el sector agrícola, a aumentar en el sector industrial y, sobre todo, en el terciario moderno; en la agricultura, la liquidación del llamado modelo económico-social de la hacienda, con el consiguiente desplazamiento y empobrecimiento de los campesinos, y por último, importantes tasas de crecimiento económico que no contribuyeron a aumentar la igualdad social, pero que de todos modos, al elevar el nivel mínimo de la renta, permitieron efectos limitados y reales de 'goteo' de ingresos en favor de los grupos sociales inferiores.

Las transformaciones básicas antes indicadas produjeron un conjunto de modificaciones en la estructura social que puede definirse como un proceso de cambio por movilidad estructural. Como es obvio, este cambio tuvo distinta intensidad y modalidades según los países, pero sus efectos sobre la estratificación social pueden sintetizarse, en líneas generales, de la siguiente forma:

a) Aumento en la magnitud de la clase obrera, y diversificación entre los sectores vinculados a las industrias de tecnología más avanzada y los demás (en ciertos países, con disminución significativa de la ocupación industrial);

b) Acelerada expansión de las ocupaciones no manuales y creciente diferenciación entre sectores de la clase media. Cabe mencionar al respecto las distancias entre los técnicos de educación universitaria integrados al Estado y a los sectores económicos más dinámicos, y portadores de una racionalidad contraria a las ineficiencias y contradicciones del sistema, y categorías tales como las de pequeños comerciantes y artesanos, amenazadas por la transformación estructural, y seducibles por un discurso ideológico contrario a la modernización capitalista de las sociedades. Cabe mencionar asimismo que las distancias educacionales y generacionales —los

<sup>21</sup>Carlos Real de Azúa, "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo", en *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago, segundo semestre de 1977.

Domingo M. Rivarola, *Educación y desarrollo en el Paraguay*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC 7, Rev. 1, Buenos Aires, 1978.

educados y más jóvenes dominan el sector emergente— pasan a ser más importantes que los niveles de ingreso en la definición de las identidades, porque éstas tienden a basarse en lo ideológico, en la condición de ciudadano. En el seno de estas clases medias algunos grupos asumen un papel clave; entre ellos el de los tecno-burócratas, en cuya ideología predominan los criterios vinculados a la empresa privada. Igualmente definible por su situación educativa es el grupo relacionado a las actividades sanitarias y educativas, que en algunos países ya llega a tener un volumen equivalente o superior al de la PEA agrícola. Este grupo registra notorias pérdidas de ingreso, aunque no siempre de *status*, porque este último queda realzado por el papel que a ellas les asignan los 'intelectuales críticos', cuyo desarrollo se vincula a la carencia de poder y de posibilidad de utilización de sus conocimientos en los ejercicios ocupacionales.

c) Con relación a los grupos empresariales, se debe tener presente la transformación o desaparición de la oligarquía rural y la conformación de un empresariado moderno, al igual que la estrecha vinculación entre los sectores financiero e industrial, y entre éstos y el Estado y la empresa transnacional cuando, por debajo, las líneas de la heterogeneidad estructural continúan separando a los campesinos y a los marginales urbanos de los grupos claramente integrados en el desarrollo capitalista.

No corresponde en este trabajo abordar un análisis sobre los cambios registrados en la estructura y en la estratificación sociales, ya cuidadosamente estudiados en algunos textos.<sup>22</sup> En cambio sí importa destacar, a los efectos del análisis

educativo, la noción de sociedades en proceso de cambio. Durante el período no sólo cambian los grupos, sino también la posición de los mismos en el sistema; es la propia sociedad la que está en movimiento hacia un futuro modelo todavía no definido. En ese proceso la parte moderna preexistente de la sociedad es muy pequeña como para asimilar a la masa de recién llegados y transmitirle patrones de socialización y asimilación (la formación de las ciudades es un claro ejemplo). En las sociedades más dinámicas, los análisis de movilidad intrageneracional indican rápidos desplazamientos desde ocupaciones agrícolas a no agrícolas y de manuales a no manuales, y en su conjunto una sucesión de reemplazos que, por una parte, tienden a debilitar las identidades grupales, y, por la otra, a acentuar las expectativas de movilidad social.

Estas expectativas no se han sostenido por los procesos de igualación —de alcance reducido—, sino por cambios de las estructuras, paralelos a mecanismos de integración a la sociedad moderna que se mostraron sumamente contradictorios. En algunas dimensiones, como la educación y la cultura, los sectores populares pudieron creer que lograban participar e influir en el poder cuando obtenían servicios educativos. Paralelamente, la integración a la comunidad política fue una experiencia llena de frustraciones que, en algunos casos, no se dio y en otros conoció participaciones simbólicas o participaciones efectivas seguidas de violentas exclusiones. Por último, en materia de ingresos se constituyó una especie de 'proletariado externo' formado por minifundistas y subproletarios urbanos, cuya marginalidad fue más notoria en la medida en que se incrementó el ingreso promedio de la población y se difundieron nuevas formas de consumo, mientras que los grupos integrados al

<sup>22</sup>En el Seminario de la CEPAL sobre Cambios Recientes en las Estructuras y Estratificación Sociales en América Latina. Análisis Comparativo de Países y Perspectivas Regionales en los '80 (Santiago de Chile, 12-15 septiembre de 1983), se presentaron un conjunto de ponencias con abundante información, entre las cuales cabe citar:

Fernando Henrique Cardoso, *Dependencia y Democracia*, (E/CEPAL/SEM.10/R.14).

Julio Cotler, *La construcción nacional de los países andinos*, (E/CEPAL/SEM.10/R.16).

Francisco Delich, *Clase obrera, crisis industrial y recomposición social*, (Argentina), (E/CEPAL/SEM.10/R.13).

Claudio de Moura Castro, *Novas estruturas sociais e novas formas de organização no Brasil contemporâneo*, (E/CEPAL/SEM.10/R.12).

John Durston y Guillermo Rosenblüth, *Procesos de cam-*

*bio en la estructura socio-ocupacional panameña 1960-1980*, (E/CEPAL/SEM.10/R.10).

Vilmar Faria, *Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos*, (E/CEPAL/SEM.10/R.6).

Carlos Filgueira, *Estructura y cambio social: tendencias recientes en Argentina, Brasil y Uruguay*, (E/CEPAL/SEM.10/R.8).

Rubén Katzman, *Notas sobre las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina*, (E/CEPAL/SEM.10/R.3).

Javier Martínez, *Tendencias de cambio en la estratificación social chilena 1970-1980*, (E/CEPAL/SEM.10/R.4).

sistema conocieron la ambivalencia de etapas de logros y repliegues en materia de participación en los frutos del crecimiento económico.

La constitución de un nuevo modelo de nación y de sociedad se realiza paralelamente a la crisis del poder de la oligarquía, y con la generalización de una organización económica que representa un capitalismo ascendente y un acelerado proceso de acumulación (cuando no de acumulación expropiadora de los sectores populares). Parece importante destacar que la generalización de las formas capitalistas se produce en ausencia de un grupo dominante capaz de desarrollar un sistema de poder y una ideología legitimadora congruentes con la acumulación económica que esa forma de capitalismo exige. Con la excepción de un solo país, no se ha dado en América Latina la continuidad, durante un lapso significativamente prolongado, de grupos sociales dominantes que hayan ejercido el poder sin estar sujetos a violentas impugnaciones de 'contestación', o sin necesitar alianzas contradictorias para conservarlo. Más aún, estas tres décadas de difusión e imposición del modelo económico capitalista son precisamente aquellas durante las cuales se han registrado las más intensas movilizaciones sociales, los más importantes procesos revolucionarios, las fracturas sociales internas más profundas y los intentos de crear nuevas modalidades de organización social no basadas en el capitalismo, o por lo menos en las formas puras de concentración capitalista que suponía precisamente su implantación en la región. El mismo recurso a la violencia como forma de control social por parte del Estado indica la enorme dificultad que tiene el poder para lograr convencer a la sociedad acerca de la aceptabilidad del modelo económico y social, a la vez que indica la enorme capacidad de movilización de las fuerzas sociales, las que, por diversos motivos y en diferente escala, se oponen a los corolarios sociales y políticos cuando no culturales, que se infieren del modelo de acumulación capitalista.<sup>23</sup>

En esta sociedad en proceso de cambio, la educación se constituyó en una variable de ajuste y en un espacio de contradicción de intereses y de

ideologías de los distintos grupos sociales en torno a las ideas de participación y exclusión.

En cuanto variable de ajuste, se puede señalar que la educación:

a) Aportó los elementos culturales para realizar esta acelerada transición y para efectuar los cambios en las posiciones sociales ocupacionales;

b) Hizo posible la socialización de las nuevas generaciones cuando los mecanismos tradicionales dejaron de ser efectivos y las familias de los medios populares difícilmente podían cumplir dicha tarea, dada la distancia que media entre los niveles educacionales de padres e hijos, la pérdida de vigencia de las experiencias vitales de la generación precedente con relación a las de la generación siguiente;

c) Brindó formaciones básicas de tipo cultural genérico, que se vinculan más que con los conocimientos con la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, lo que resultó muy importante en un proceso de transformación social cuyo destino final era y es indiscernible, y que en muchos países se ha visto afectado por profundas modificaciones originadas en planteamientos voluntaristas que, en nombre de ideologías, intentaron o lograron cambiar de manera profunda las estructuras sociales;

d) En el caso de las mujeres, al generalizarse los dos primeros niveles de educación en forma igualitaria para ambos sexos, y al extenderse también la participación femenina en la educación superior (si bien en proporción ligeramente inferior), posibilitó el proceso de democratización de las relaciones sexuales;

e) Estableció las condiciones de formación educativa mínima para que los jóvenes pudieran incorporarse a la expansión del mercado de empleo en el sector terciario. En la región, dicho sector aporta alrededor del 60% de los nuevos empleos creados entre 1950 y 1980; aun eliminando los servicios personales de la categoría, cuyos requerimientos educacionales son menores, sigue duplicando el aporte de la industria de transformación en materia de oferta de empleo.<sup>24</sup> (Las políticas oficiales procuraron te-

<sup>23</sup> Enzo Faletto y Germán W. Rama, *Algunas reflexiones sobre los procesos de cambio social en América Latina*, ponencia presentada al citado seminario sobre Cambios Recientes en las Estructuras y Estratificación Sociales en América Latina.

<sup>24</sup> UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *La educación y los problemas del empleo*, Informes Finales, N° 3, Buenos Aires, 1981.

nazmente orientar a las nuevas generaciones hacia formaciones técnicas terminales para su futura inserción en la industria; con mayor tenacidad aún la sociedad rechazó esa orientación y, por un mejor conocimiento de las tendencias del mercado, reclamó educación secundaria general, que pasó a abarcar a alrededor del 70% de la matrícula de educación media.);

f) Al articularse la expansión educativa con el cambio de las estructuras sociales, las expectativas de movilidad social ascendente parecieron tener un fundamento real. De este modo el sistema social obtuvo una legitimidad, porque con esta expansión parecieron hacerse reales las aspiraciones colectivas de movilidad, acceso a la cultura e integración a la sociedad nacional. La vinculación entre el proceso de cambio de las estructuras y las oportunidades educacionales volvía aparentemente reales los valores declarados por el sistema de poder. El dinamismo impresionó a los distintos grupos sociales más que las metas alcanzadas; si bien ciertos grupos apenas recibían algunos grados de una educación cuya baja calidad no estaban en condiciones de evaluar, al ver el acceso de otros grupos inmediatos a niveles educativos superiores consideraron que alcanzarlos sería para ellos sólo cuestión de tiempo. Todos se sentían ubicados sobre una misma banda transportadora que, aunque un poco más tarde pero, eso sí, en forma indefectible, los conduciría a los niveles educativos superiores ambicionados; si no lo lograban, ello no debería atribuirse al sistema social, sino a su culpa personal;

g) El altísimo significado que la educación tiene en la sociedad latinoamericana permitía, al transformarse en un valor accesible, diferir el cuestionamiento del sistema social expresado a través de su concentración de ingreso y de poder. Numerosos estudios —en este mismo número de la *Revista de la CEPAL* el de Carlos Filgueira— han puesto de relieve la mayor elasticidad de la educación, y cómo ella se transformó en un campo de negociación social, mientras se mantenía la rigidez respecto de otras variables. Esta contradicción —que no es total, ya que la educación se transformó en un sistema de movilidad social ascendente enmarcado en el proceso de cambio estructural, e incluso en los casos más desfavorables en un 'pasaporte' indispensable para poder competir en el mercado de empleo que deparaba

*status* e ingresos—, estableció bases de consenso social, reduciendo las tendencias al conflicto que debían presentarse en un proceso de transición estructural con acentuada concentración del ingreso y durante el cual aparecían, con excesiva frecuencia, formas represivas de poder. Al igual que el consumo, la educación se transformó en una gratificación social que atemperó las fuertes tendencias al conflicto existentes durante este período. La generación adulta pareció más proclive a aceptar la injusticia y la irracionalidad del sistema porque la educación parecía prometer la posterior participación de la de sus hijos.

La educación puede ser una variable de ajuste social si, por su parte, otras variables sociales dan sentido a las conquistas educativas. La primera de ellas, que el cambio estructural mantenga su dinamismo, lo cual supone la existencia de una considerable población rural en condiciones de ingresar a la vida urbana, al igual que un continuo incremento de las ocupaciones industriales del sector tecnológico avanzado, y en mayor medida, el desarrollo de las ocupaciones terciarias modernas asociadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, esto es, con la distribución del ingreso por la vía social. La segunda, que la tasa de crecimiento económico sea tan significativa como para sostener el mejoramiento simultáneo de todos los grupos y un ascenso en la escala ocupacional y en la escala del consumo. La tercera, que mejore la distribución del ingreso —lo que puede ser o no coherente con la variable anterior— de forma tal que la masificación de la educación se acompañe con el acceso igualmente masivo a los consumos correlacionados con el nivel de aspiraciones que genera la propia cultura. La primera generación que logró franquear las barreras otrora tan significativas entre las actividades manuales y las no manuales puede sentirse satisfecha por este cambio simbólico; para la generación siguiente, en cambio, esto dejará de ser una conquista y sus aspiraciones se situarán en el mejoramiento de las condiciones de vida. La cuarta variable: que como ciudadanos puedan utilizar la formación recibida. Si el sistema educativo es efectivo en cuanto a crear capacidades de raciocinio y de análisis, esas capacidades no quedan circunscritas a la órbita de lo ocupacional, sino que se aplican a la observación de la sociedad y promueven la aspiración a participar para orientar la

sociedad hacia imágenes de organización futura que se consideran viables y deseables.

Lo anterior permite abordar dos nuevas dimensiones del análisis. La primera se refiere a aquellos grupos sociales que estuvieron marginados de la educación, o que recibieron una formación tan incipiente que apenas equivale a una alfabetización, e incluso a aquellos otros que no logran completar un educación primaria de 6 años de duración (categorías todas que suman casi el 50% de la población en edad escolar). Su posición relativa en el sistema de estratificación social pasa a estar muy deteriorada por la distancia que media entre su formación y la educación recibida por los sectores de educación avanzada —ahora masivos—, y sus expectativas de incorporación a la sociedad pueden transformarse en profunda frustración dados los pocos años de estudios realizados. Sin incurrir en nuevas formas de análisis de sociedad dual, debe señalarse, como lo hace Fernando H. Cardoso, que la sociedad engendrada por el tipo de desarrollo dependiente-asociado sintetiza contradictoriamente efectos característicos de las 'sociedades de masas' con aspectos del tipo de sociedad antes llamada 'dual', por un lado marcada por la pobreza y relativa indiferenciación de la masa, constituida por las 'clases subalternas', y por el otro por la estructura más integrada y más marcadamente clasista de los sectores incorporados.<sup>25</sup> Si bien la educación ha tendido a reproducir esa conformación, lo ha hecho en menor escala, y las líneas de demarcación educativas no sólo no se corresponden con las restantes, sino que representan un factor dinámico de acceso para grupos sociales subalternos. Como ejemplo relevante puede señalarse la situación de los sectores marginados de las grandes ciudades, cuya disponibilidad de servicios educativos es muy superior a los de la población rural, sea cual sea su nivel social. Tal vez esta misma ambivalencia podría considerarse la causa de las muy recientes demandas de servicios educativos por parte de grupos subproletarios y de grupos rurales hasta ahora marginados total o parcialmente de la educación.

La segunda dimensión hace referencia a

cómo una variable de ajuste puede transformarse en una variable de conflicto. Dadas las grandes expectativas puestas en la educación y el uso que de ella se hizo como forma de legitimación del sistema social, cuando los resultados educativos no se condicen con las expectativas, se generan frustraciones sociales que pueden constituir una importante base de movilizaciones contrarias al *statu quo*. En esto son particularmente sensibles los sectores sociales medios, quienes, utilizando como referente a la antigua oligarquía, siguen esperando que educación avanzada sea sinónimo de elevados ingresos. Pero más allá de este problema se plantea la cuestión genérica de la congruencia entre formación educativa y uso de esa formación. En aquellas sociedades donde el cambio estructural ha sido muy lento y considerable en cambio la expansión educacional, la incongruencia ha servido como base de la 'contestación' política. Como ya lo señaló Schumpeter, cuando la estructura social no da cabida a los cuerpos técnicos se produce un deslizamiento de la identidad del técnico hacia la del intelectual, entendiendo por tal la de intelectual crítico del sistema. En ese momento terminan las expectativas de movilidad individual, y se suscita la conciencia de que sólo el cambio del sistema social es la vía de la realización individual, por cuanto ésta sólo puede lograrse a través del cambio colectivo.

En esas condiciones se torna evidente la contradicción entre el discurso declarado y los valores profesados por los grupos de poder, tanto más cuanto estos últimos no fueron capaces de generar una ideología justificadora del proceso de desarrollo capitalista llevado a cabo. Más aún, han recurrido —asociados a sectores provenientes de la antigua oligarquía o grupos religiosos y militares portadores de concepciones periclitadas— a viejas formas ideológicas, fusionando contradictoriamente lo modernizante del desarrollo capitalista con lo arcaico de un lenguaje de la antinación, del antirracionalismo y del rechazo a la diferenciación de los grupos sociales y al cambio social, que son los motores del dinamismo del ciclo de permanente innovación que para funcionar requiere el capitalismo.

<sup>25</sup>Fernando Henrique Cardoso, *Dependencia y democracia*, op. cit.

## VIII

## Demanda educativa, acción estatal y grado de diferenciación de los sistemas educacionales: modelo de análisis

En el análisis precedente se ha puesto de relieve cómo el desarrollo de la sociedad latinoamericana estuvo pautado por: un contrapunto entre la exclusión y la participación; el papel que en la legitimación de los sistemas sociales desempeñaron un discurso oficial y una teoría política que, lejos de negar formalmente la participación, hicieron de ella el sustento aparente de la organización social; el carácter contradictorio que tuvo el discurso respecto de la práctica social; las raíces de la demanda educativa en América Latina, cómo se articularon expansión educativa y cambio estructural en la postguerra; y, finalmente, el papel de variable de ajuste —y en algunos casos ya de disenso— que tuvo la educación en este proceso de cambio estructural. Sin embargo, la noción de ajuste surge como una comprobación a *posteriori* de cómo fue el proceso social, sin decir nada acerca de las razones y de las fuerzas sociales que intervinieron en la expansión educativa; hasta ahora se la ha manejado como un dato, señalando únicamente que fue el resultado de la demanda económica, y en algunos casos de proyectos de integración nacional que surgieron para responder a la necesidad de construir la nación e integrar las sociedades cuando los modelos de origen colonial, basados en la exclusión, conducían a la desintegración social.

Corresponde analizar ahora cómo se articularon los diferentes y estratificados grupos sociales en sus demandas genéricas de participación y específicas de educación; cuál fue la acción del Estado al actuar en sus diversos frentes (de Estado de clases sociales, de Estado promotor del cambio y de la integración nacional); y, finalmente, qué papel cupo en este proceso a los sistemas educativos, ya que éstos teóricamente constituyen subsistemas especializados en la producción y difusión de conocimientos, y por tanto sujetos a valores y normas de naturaleza profesional que no coinciden necesariamente ni con los objetivos de poder o de participación de los

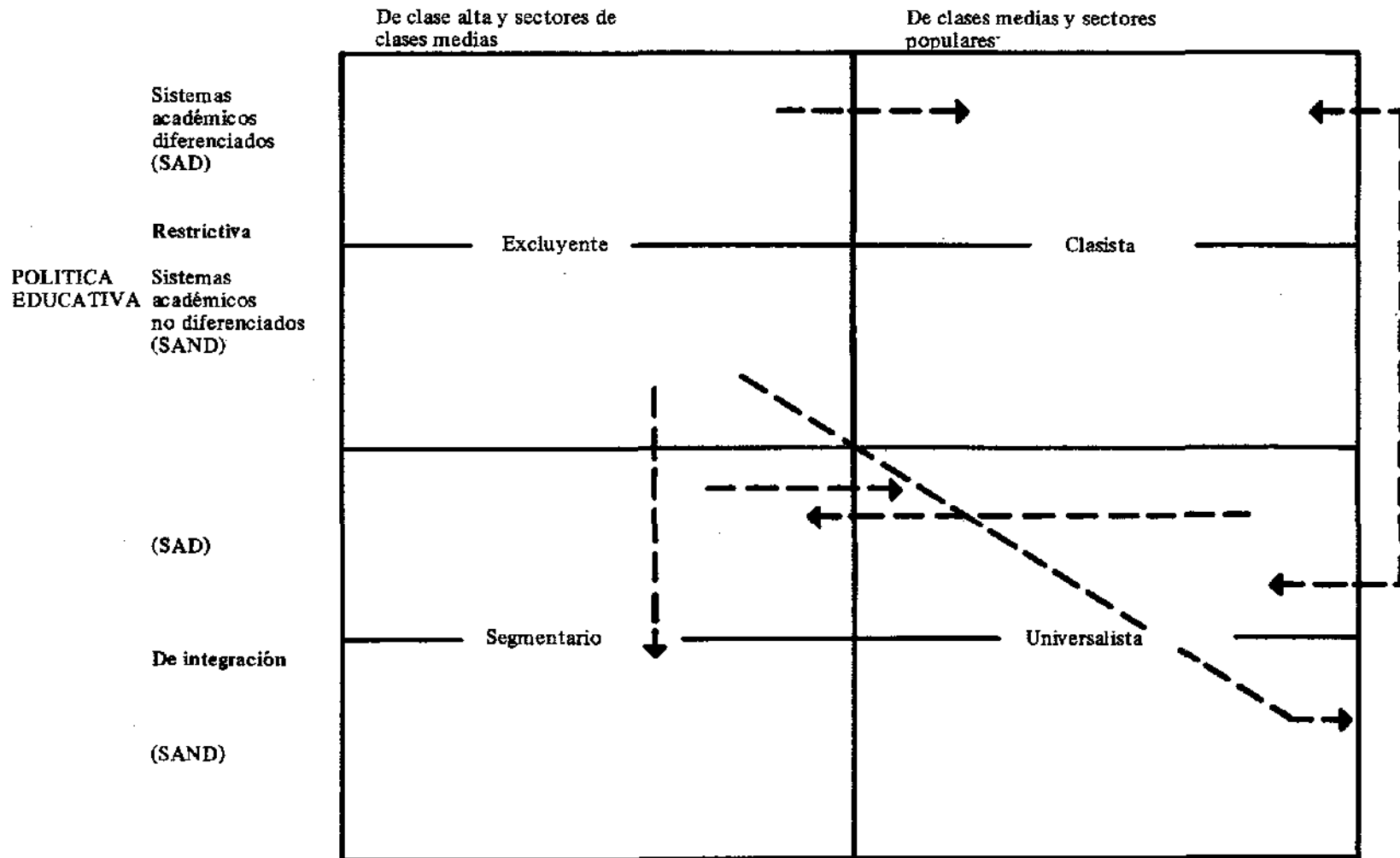
grupos sociales, ni con los objetivos de exclusión o de integración del Estado.

A los efectos del análisis, se recurre a un modelo de interpretación que se presenta en forma gráfica en la página siguiente y que se construye apelando al entrecruzamiento de las siguientes variables: articulación dominante en el tipo de demanda educativa, política educativa desarrollada por el Estado y grado de diferenciación de los sistemas educacionales. Esta última interviene en la calificación del tipo educativo, pero no lo determina. De aquí que el análisis presente cuatro modelos de situación socio-educativa que intentan comprender, en términos muy generales, la variedad de situaciones históricas concretas que se dan en la región.<sup>26</sup>

A estos cuatro modelos los hemos denominado excluyente, clasista, segmentario y universalista. El modelo educativo excluyente es el que resulta de combinar una política estatal restrictiva con una demanda de educación donde predominan los sectores de clase alta y una fracción asociada de las clases medias. Si estos sectores son dominantes en la sociedad civil, y en especial en establecer la demanda educativa, y se enfrentan a un Estado que intenta hacer una política de integración social y nacional, el resultado será un modelo educativo segmentario. El modelo educativo clasista surge cuando se articulan clases medias y clases populares que demandan educación como una forma de participación social, mientras que el Estado, que representa a los grupos dominantes, no sólo restringe la oferta educacional, sino que intenta ajustarla en cantidad y calidad al nivel de participación y de aspiración a la movilidad social que considera pertinente para

<sup>26</sup>Una primera versión de esta interpretación fue presentada en Germán W. Rama, "Articulation sociale et différenciation éducative" en revista *Amerique Latine*, N° 14, París, abril-junio 1983.

## ARTICULACION DOMINANTE EN EL TIPO DE DEMANDA EDUCATIVA



cada clase social. Por último, el modelo educativo universalista emerge cuando las clases medias y los sectores populares integran de alguna forma una alianza de poder entre cuyos objetivos figura precisamente una política educativa de integración social y nacional; más aún, en sus casos extremos, dicha política puede proponerse compensar, por lo menos parcialmente, la desigual distribución de los bienes —materiales e inmateriales— que origina las clases sociales, y hace de la educación un sistema de selección meritocrático.

En cada uno de los compartimentos del gráfico se ha establecido a su vez una subdivisión en dos categorías; en la primera figuran los sistemas educativos diferenciados que lograron una conformación específica donde predominan los objetivos académicos y científicos; en la segunda, y dada su dependencia del sistema de poder o de las clases sociales, no lograron constituirse como subsistema diferenciado.

En el desarrollo de la educación, el papel de las clases medias es determinante; como tales están indisolublemente vinculadas a la educación y a los sectores de actividad progresivamente diferenciados que reclaman dicha educación como condición previa. Pero la forma que adquiere la demanda de educación por parte de las clases medias, y en especial el tipo de sistema educativo al que aspiran, tiene orientaciones diferentes según ellas aparezcan insertas en un sistema de clases donde el otro actor social significativo sea el proletariado organizado, o, por el contrario, una masa indiferenciada de población rural y subproletaria urbana. En el primer caso se producen alianzas sociales, tácitas o expresas, con el objetivo principal de introducir cambios en el sistema social, en oposición al grupo que detenta en forma excluyente el poder; aquí, las opciones en cuanto a proyecto nacional se expresan políticamente como formas populistas o socialdemócratas, acompañadas en todos los casos con objetivos de modernización social. En lo específicamente educativo, tienden a la constitución de sistemas universalistas, por lo menos en lo que se refiere a las condiciones de acceso y de selección social; sin embargo, pocas veces se extiende este interés a lo vinculado con los contenidos y la didáctica necesarios para establecer el universalismo educativo a partir de sociedades culturalmente heterogéneas.

En el segundo caso, las clases medias perci-

ben a la clase obrera, y al sector popular en general, como grupos cuyo ascenso implica necesariamente su propio descenso. Esta percepción se reafirma cuando las relaciones sociales construidas históricamente son de tipo estamental y con componentes raciales, cuando los espacios de inserción de la clase media son limitados por una reducida dinámica estructural, y cuando el poder de la tradición oligárquica conservó criterios adscriptivos en la selección social, acompañados, para los miembros de grupos inferiores, de reducidas cuotas de movilidad 'apadrinada'.

En el primer caso, los procesos de movilidad ascendente a partir de las clases populares, donde se originaron las clases medias emergentes, podrían haber establecido un grado de comunicación entre clases sociales que influya de manera decisiva en la aceptación del otro como competidor legítimo en un sistema educativo. Los países de modernización temprana registran 'tiempos' diferentes en la constitución de las clases, y cuando la memoria histórica de esta conexión parecía ya disgregarse, el ascenso de los sectores obreros técnicos y el descenso relativo de los no manuales con actividades repetitivas, volvió a establecer otros enlaces entre las clases. En los países de transición acelerada, la dinámica intra e intergeneracional es tan intensa que en las mismas familias coexisten inserciones proletarias con otras burocráticas.

En cambio, en aquellas sociedades cuya característica histórica fue la exclusión educativa de las grandes masas y la profunda discontinuidad sociocultural entre ellas y los grupos de la cúpula, las clases medias se adscriben a la clase superior para defender los pequeños espacios de que disponen, y tienden a constituir sistemas educativos con las mismas peculiaridades de selectividad social y de adscripción que caracterizaron a las oligarquías tradicionales. Y esto puede ser todavía más pronunciado en aquellas sociedades cuyos sectores medios se originan, más que en procesos de ascenso social, en una reproducción biológica del propio grupo, y cuando dicha reproducción excede la ampliación de la estructura, de manera que permanentemente deben vivir amenazados por el fantasma del descenso social.

El Estado, como gran gestor del proceso educativo, al actuar no siempre expresa necesariamente los intereses de los grupos sociales su-



periores. No parece ser éste el lugar adecuado para llevar a cabo un análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, como así tampoco para considerar el papel del Estado como actor privilegiado durante los períodos de cambio, mientras que las clases sociales lo serían durante los períodos de estabilidad. Como ilustración de lo ocurrido recientemente basta mencionar que el Estado, en ciertos casos, ha sido 'privatizado' por algunos grupos de poder, mientras que en otros los grupos que circunstancialmente lo controlaban se propusieron, de propósito, destruir las bases del poder de la oligarquía tradicional para crear las condiciones de una sociedad nacional capaz de sustituir los dualismos y heterogeneidad heredados del pasado colonial. Si bien estos son casos extremos, también se registran fenómenos donde el Estado adquirió una relativa autonomía, con relación a grupos detentadores del poder económico, mediante el control nacional de los recursos naturales, cuyos ingresos le permitieron desempeñarse como agente de desarrollo económico y como promotor de un sistema de clases moderno, a la vez que de un sistema político democrático fundamentado en una notable expansión de la oferta educativa. En otras situaciones, el Estado puede reflejar la articulación o alianza de grupos sociales en la que participan grupos medios o populares que pueden obtener poder y participación a condición de que rija el sistema democrático, y de que los procesos de movilidad social ascendente se apoyen en la generalización de un sistema educativo de calidad relativamente homogénea. Finalmente, y como la educación está asociada a la integración nacional, cuando ésta es endeble y más aún necesaria para la supervivencia de la colectividad, el Estado puede desarrollar políticas educativas que, por privilegiar la identidad nacional, generan necesariamente contradicciones con el sistema de clases.

La especificidad del sistema educativo es más fácil de lograr cuando el Estado tiene una concepción del desarrollo que pasa por el conocimiento científico, y una representación de la democracia como un sistema en el cual el ciudadano debió formarse para tener la capacidad de elegir entre valores y estrategias. El sistema económico, por su lado, influirá decisivamente en la jerarquización del conocimiento en el sistema educativo cuando su desarrollo requiera, en todos los nive-

les, recursos humanos formados en la racionalidad científica. Cuando las demandas externas son débiles, la especificidad de la función del sistema educativo sólo puede constituirse si los educadores se han diferenciado y constituido como grupo cuya definición profesional es superior a su indeferenciación burocrática. Es éste un proceso complejo, en el que intervienen las referencias a la comunidad científica internacional, y que se apoya en la existencia de grupos intelectuales que asuman el desarrollo de la cultura nacional. En forma complementaria, intervienen los compromisos ideológicos con metas de desarrollo nacional que incluyen la voluntad de lograr que la sociedad adquiriera una posición internacional, o bien el mejoramiento de las condiciones culturales del pueblo. Pero esos compromisos sin autoidentificación técnica determinan un tipo de discurso, no de acción pedagógica. E inversamente, la conciencia de la propia identidad profesional puede estar vigente para aquellas acciones educativas orientadas a la formación de los grupos de cúpula, mientras que las distancias sociales con los educandos de origen popular pueden sostener comportamientos burocráticos dada la 'inutilidad' que significaría la educación de las masas.

En cualquiera de estos casos, los valores solamente pueden constituirse a partir del momento que en el propio sistema educativo se desarrollen las unidades interesadas en la creación de conocimientos, es decir, se desarrolle un sistema científico, y con relación al mismo se definan los distintos papeles de los integrantes del sistema educativo. Dicho en otros términos, el referente del profesor primario pasa a ser el investigador universitario que va creando un conocimiento en las áreas científicas, en las áreas culturales o en las ciencias de la educación; y el objetivo de la tarea del educador será lograr que los educandos adquieran, según la etapa de formación en que se encuentren en el ciclo de estudios, aquellos conocimientos indispensables para llegar a la comprensión de los niveles científicos más elevados en etapas posteriores de formación. Conjuntamente con esos valores se desarrolla la profesionalización del papel; esto supone que hasta el educador rural de la zona más apartada se considera diferente de un funcionario público, y que su propia imagen se forma de acuerdo con la imagen que de él tenga el conjun-

to de profesionales dedicados a la creación y transmisión de conocimientos. En consecuencia, para los educadores sus logros como personas dependerían de su realización técnica y cómo ésta se aproxima al modelo teórico; de manera que el éxito y la capacidad de transmitir conocimientos y de desarrollar en los educandos una capacidad de pensar pasarán a constituir una dimensión clave de su propia estima personal.

Un sistema educativo de estas características es el que denominamos sistema académico diferenciado, el que puede constituirse para la totalidad del sistema educativo o únicamente para los sectores superiores del mismo. En el primer caso estará vinculado con la universalización del sistema educativo; en el segundo, con el carácter restrictivo de dicho sistema, por lo que sólo en aquella parte del sistema educativo dedicada a la socialización de los grupos superiores podrá adquirir este carácter de sistema académico diferenciado de sistema educativo con bases científicas.

En el modelo educativo excluyente, la instrucción se expande de acuerdo con las demandas dominantes de las clases altas y de las clases medias, mientras que la educación para los sectores populares tiene un retraso evidente, el que ponen de manifiesto los elevados porcentajes de analfabetismo y falta de educación básica en el grupo de edad joven, y también el deterioro de las condiciones de servicio educativo en las zonas más subdesarrolladas del país; y esto coexiste con un circuito de alta calidad en el nivel universitario. Este último recibe las asignaciones financieras más significativas, mientras que la educación primaria, que en algunos casos depende de la capacidad financiera de las unidades municipales, refleja en la calidad de los conocimientos impartidos, los estratificados niveles de ingreso y socioculturales de la población de las distintas áreas. La población rural y la marginal de las áreas menos desarrolladas es considerada como una reserva de mano de obra, por el momento sin posibilidades de brindarle ocupación, y cuya calificación educativa no sólo podría afectar los costos de la mano de obra, sino promover procesos de movilización social que eventualmente hasta podrían desestabilizar este modelo de exclusión.

En países predominantemente rurales, de incipiente integración nacional y con clases me-

dias y sectores populares carentes de organización, el sistema agrega a la característica de excluyente la de no diferenciado desde el punto de vista académico.

El modelo segmentario se manifiesta en aquellos países donde la política educativa del Estado se propone objetivos de integración y se enfrenta a una sociedad cuyos grupos dominantes continúan siendo los de la clase alta y la parte superior de las clases medias. Estos rechazan la política de integración y tratan de reconstruir el sistema educativo de acuerdo con las líneas de segmentación características de la sociedad. La débil capacidad de implementación del Estado, unida a la crónica escasez de recursos materiales y humanos, hace que la expansión educacional en los niveles inferiores adquiera más bien un carácter simbólico, mientras que los grupos superiores propician la creación de un circuito académico de mayor calidad, al que normalmente se ingresa a través de establecimientos preescolares o primarios de naturaleza privada y selectiva. Sin embargo, se asegura la disponibilidad de recursos estatales para las universidades privadas o el carácter gratuito de aquellos establecimientos oficiales, cuyos exámenes de admisión aseguran el ingreso exclusivo de jóvenes provenientes de los sectores superiores. Tanto en este modelo como en el modelo clasista, la discontinuidad entre las unidades que componen el sistema universitario es muy notable; mientras unas brindan conocimientos y aptitudes para el desempeño de posiciones superiores, las otras reflejan los distintos pisos del mercado social y reciben estudiantes que, por su formación y su origen social, sólo podrán asimilar un remedo de conocimientos, lo que los destina a posiciones de *status* bajos incongruentes con el título universitario.

En el modelo clasista se registra una fuerte presión de la variada gama de los sectores medios y populares por tener acceso a los estudios y continuarlos; el Estado, por su parte, resiste esa presión apelando a diversos recursos. El primero de ellos, la asignación de educación según grupos sociales, lo que ejemplifica la persistencia de una oferta a la población rural de educación primaria incompleta al igual que las notables diferencias de equipamiento de escuelas según estén en uno o en otro contexto social; esto determina una escala informal a través de la cual los mejores

educadores buscan llegar a las escuelas mejor equipadas y de medio sociocultural más favorable. El segundo recurso consiste en un estrangulamiento de la oferta oficial y gratuita de educación media general; cuando la presión social resulta incontenible se constituye un sistema paralelo a la enseñanza secundaria, orientado hacia las actividades técnico-manuales, cuyos egresados tienen un acceso limitado a la educación superior. Finalmente, el sistema universitario responde a una rígida estructura clasista de currículum previo y de aranceles; esto permite la organización de circuitos cuyo nivel de actividad académica vincula estratificadamente posiciones sociales de origen con posiciones de llegada en el mercado de empleo.

En los tres modelos comentados, los procesos de diferenciación académica, cuando se registran, se dan sólo en el circuito superior. Los centros de educación de nivel terciario permanecen incomunicados de los niveles educativos precedentes, de forma tal que el conocimiento científico y la jerarquía de la formación cultural no se propagan desde los centros de excelencia a la totalidad del sistema. Más aún, los centros de formación de profesores y maestros tienden a instalarse fuera del sistema universitario, y cuando están integrados a éste funcionan 'encapsulados', es decir, sin comunicación con aquellas unidades donde se investiga y se difunden conocimientos superiores. En este sentido, es notable la situación de un país que de intento, y con el propósito de reestructurar las relaciones de clases, promovió la transferencia de un sistema educativo universalista a otro clasista, incluyendo entre las medidas la separación de los centros de formación pedagógica de la universidad propiamente dicha; mientras que, por otro lado, separaba la educación secundaria de la técnica de nivel medio, retrogradada ésta a la mera función de capacitación; y, además, se atomizaba un sistema de educación primaria de naturaleza universal, que tendía a la homogeneización cultural y estaba confiado a la responsabilidad del Estado nacional, convirtiéndolo en otro municipal que, en virtud de la desigual localización espacial de las clases sociales, no podría hacer otra cosa que reflejarlas.

El modelo universalista presupone un elevado grado de homogeneidad sociocultural de la población, donde incide el propio modelo en

forma acumulativa y determinante. Supone no sólo la coherencia entre las políticas y las demandas, sino un elevado grado de comunicación social entre las distintas clases, lo que a su vez exige un patrón de distribución de ingreso relativamente avanzado. Allí las clases medias tienen un papel fundamental: el solo hecho de haberse impuesto el modelo indica que ellas lograron incluir a las restantes clases en sus patrones de promoción social, esto es, en la meritocracia. Como las clases medias carecen del poder económico y de la jerarquía social de los grupos tradicionales, hacen del conocimiento el sustento del sistema de poder y organización social que aspiran construir con respecto a la clase social superior, y para el funcionamiento del modelo es importante que acepte al tribunal educativo como tribunal de selección social y que no recurra a criterios de promoción sobre bases adscriptivas; y con referencia a las clases inferiores, el modelo ofrece caminos de movilidad social muy regulados por la correspondencia entre cultura familiar y cultura escolar, que es precisamente muy elevada en las clases medias, de modo que la apertura no es indiscriminada. Todos los grupos son inducidos a competir en un sistema de mercado donde gratificaciones y recompensas son asignadas por un tribunal relativamente autónomo respecto del poder y de las clases, que es el tribunal de los educadores. La competencia es imperfecta porque el logro educacional está estadísticamente asociado con el origen sociocultural; sin embargo, entre los mundos posibles es el mejor, ya que toma en cuenta la diversidad de la distribución de la inteligencia, que no depende de las clases sociales.

Un sistema de estas características exige una serie de condiciones, entre las cuales pueden citarse las siguientes: un fuerte predominio del sector público, acompañado de la tuición de éste sobre el sector privado, para uniformar las normas de programas, selección de profesores, etc.; el carácter gratuito de la totalidad del sistema educativo; exigencias académicas rigurosas, aplicadas por personal docente bien formado e investido de consideración social, capaz de actuar irreprochablemente en el sistema de formación y de selección; una cierta homogeneidad en los equipamientos educativos y en la calidad de los docentes, la que puede lograrse mediante un sistema burocrático-académico de carrera do-

cente; una elevada integración entre los distintos niveles académicos en torno a criterios de creación y difusión científica; y, por último, la presencia de grupos culturales autónomos respecto del sistema, en condiciones de incentivar con sus criterios a un sistema educativo cuya diferenciación exige autonomía con relación al Estado y neutralidad con relación a clases e ideologías.<sup>27</sup>

El esquema de análisis que aquí se presenta, en la medida que considera la educación como resultado de la interacción de valores y fuerzas sociales, tiene un carácter dinámico que corresponde al análisis de la sociedad latinoamericana como sociedad en proceso cuyas estructuras no están cristalizadas. Ello significa que los países pueden pasar de una categoría a otra sin que los desplazamientos tiendan necesariamente hacia el modelo universalista. En virtud de las contradicciones políticas y sociales de la región se registran constelaciones de poder que intentan implantar nuevas formas de organización social con el apoyo o contra las articulaciones dominantes de las clases sociales, lo que trae aparejado cambios del modelo de educación nacional, que en los casos de regresión política y social se realizan en el marco de un proceso de fuerte coerción social.

<sup>27</sup> El análisis que se desarrolló a lo largo del punto VII tiene sus bases empíricas en el conjunto de estudios del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Dentro de ellos algunos aportan mayor información, en especial la serie de Informes Finales integrada por 1. *Sociedad rural, educación y escuela*. 2. *El cambio educativo. Situación y condiciones*. 3. *La educación y los problemas del empleo*. 4. *Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis General*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Buenos Aires, 1980.

Este esquema también ha permitido ubicar a la educación como uno de los espacios sociales donde se procesan los conflictos y las aspiraciones de estilos de desarrollo alternativos. Dentro del juego de exclusión y participación se ha producido, en las especiales circunstancias de la transición estructural de América Latina, una enorme expansión educativa, de innegables efectos no sólo en materia de recursos humanos, sino también con referencia a la capacidad de los distintos grupos sociales para participar en la sociedad nacional. La educación ha sido un campo de conflicto y negociación sociales, y la forma que asumieron los sistemas dependió no sólo de su punto de partida, sino también de la fuerza de los protagonistas sociales y del papel de los proyectos de organización societal. La educación contiene en germen un principio de homogeneización social y de selección meritocrática a condición de que sea efectivamente homogénea, de calidad científica y capaz de desarrollar personalidades con criterios independientes. En este sentido, la educación constituiría, si se la compara con las condiciones sociales predominantes, una fuerza revolucionaria. Si a lo anterior se agrega que su expansión, especialmente en los niveles medios superiores, ha sido mayor que el aumento de puestos jerárquicos que ofrece la organización social, se comprende fácilmente que el conflicto de los grupos por el poder (que es también por el poder cultural), se haya trasladado al seno del sector educativo, desnaturalizando el efecto democrático de la mayor cobertura con la estratificación del propio sistema educativo en circuitos de desigual calidad, donde los recién llegados a la educación reciben, en algunos casos, apenas un conocimiento aparente.