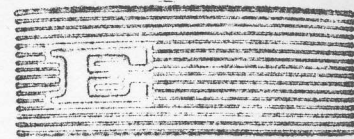


NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.212

Enero de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

EDUCACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA \*/

---

\*/ Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, ante la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, México, D.F., 5 de diciembre de 1979.

1. El desarrollo integrado en las resoluciones  
de la CEPAL

Esta Conferencia se realiza en el momento en que América Latina se encuentra en el proceso de elaboración de las propuestas que aportará a la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, durante el cual se espera que comiencen a concretarse las medidas que conduzcan al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Nada mejor, en consecuencia, que recordar la concepción del desarrollo que plasmaron los países miembros de la Comisión Económica para América Latina en las evaluaciones parciales de la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Decenio que está terminando y que tuvieron lugar en Quito (1973), Chaguaramas (1975), Guatemala (1977) y recientemente en La Paz. Según ellos

"El desarrollo debe ser concebido como un proceso integral; caracterizado por la consecución de metas económicas y sociales que aseguren la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios, para lo cual se hace necesario realizar cambios estructurales profundos en dicho ámbito como prerrequisito para el proceso de desarrollo integral a que se aspira."1/

Por eso mismo, se insistía en que

"el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente en sí misma para asegurar un pleno desarrollo social y humano. Para ello es menester instaurar reformas institucionales y políticas adecuadas en el marco de una concepción integral y orgánica del proceso de desarrollo. Los frutos de ese crecimiento económico tienen que distribuirse más equitativamente para que, junto con la participación activa de los diferentes sectores sociales, se puedan lograr sociedades más justas, donde los seres humanos encuentren las mayores posibilidades para el más completo desarrollo de sus potencialidades", por lo que "habrá que introducir las reformas necesarias para garantizar el acceso de la población al empleo, la educación, los servicios de salud y otros servicios sociales, públicos y privados".2/

---

1/ Véase la Evaluación de la Ciudad de La Paz, resolución 388 (XVIII) de la CEPAL.

2/ Resolución 386 (XVIII) de la CEPAL.

En la misma Evaluación de la Ciudad de La Paz, se hizo notar que "con frecuencia el peso mayor de las medidas y estrategias de recuperación económica recae sobre los estratos más pobres e impotentes de la población nacional, a través de las reducciones marcadas en el gasto público dedicado a educación, salud y otros servicios sociales populares" (Resolución 386 (XVIII) párrafo 15,iii)). Asimismo se constató que "esta experiencia ha dado origen a cierto escepticismo ante las convicciones tradicionales de que el crecimiento económico, por sí solo, traería aparejada la solución de los graves y difundidos problemas de pobreza, desigual distribución del ingreso, desempleo y subempleo, que han existido y persisten pese al considerable desarrollo de las fuerzas productivas" ya que "los frutos del crecimiento económico no han llegado en forma equitativa a los distintos grupos de la población y que, de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un alto grado de certidumbre que la participación de los estratos pobres en los frutos del crecimiento futuro tenderá a permanecer a niveles absolutamente inadecuados".3/

Ante esta situación, la Evaluación de la Ciudad de La Paz resaltaba que

"los recursos y posibilidades de operación ahora disponibles, ponen a muchos gobiernos de América Latina en una posición más favorable que en el pasado para conseguir un desarrollo integrado, conforme a los postulados de la Estrategia Internacional de Desarrollo. Pero para hacer realidad estas posibilidades con alcances efectivos, será necesario ir más allá de la reiteración y agregación de objetivos deseables y del mero diagnóstico e identificación de los problemas más acuciantes, para avanzar hacia la formulación de estrategias de políticas y hacia la planificación concreta de su realización. Todo esto requerirá una dosis considerable de innovación en materias de política y, sobre todo, un compromiso político mucho más fuerte con los objetivos sociales y humanos del desarrollo".4/

Se ha considerado conveniente recurrir a estas citas, quizás algo extensas, en el entendimiento de que ellas proveen un marco adecuado para el desarrollo de los trabajos de esta Conferencia, que reúne a los Ministros de Educación y a los Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados de América Latina y el Caribe miembros de la UNESCO. Los

---

3/ Ibid., párrafo 19.

4/ Ibid., párrafo 12.

encuentros de estas características no se realizan con toda la frecuencia que sería necesario y, seguramente, los resultados de esta Conferencia se han de concretar en medidas que redundarán en beneficio de la población de América Latina.

## 2. Actividades de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL

El interés de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL por las relaciones mutuas entre la educación y el desarrollo es de larga data. Ya a mediados de la década pasada, cuando se ponía en tela de juicio que la región contara con recursos humanos suficientemente calificados como para emprender las tareas del desarrollo, se publicaron los estudios y experiencias reunidos hasta ese momento, en un libro titulado Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina. Con posterioridad, las tendencias que se iban registrando en la región, relativas a las interrelaciones entre educación y desarrollo, fueron objeto de especial atención en todos los informes sobre el desarrollo social preparados para cada una de las evaluaciones sobre el cumplimiento de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

A la luz de los estudios indicados y de la demanda de trece gobiernos de la región, se consideró pertinente reunir los esfuerzos de la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la CEPAL, en un proyecto conjunto, del que actualmente se ejecuta su segunda fase, titulado "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". El objetivo principal del mismo es analizar la compleja trama de relaciones entre desarrollo y educación, que adquirió en este último período un perfil cualitativamente distinto a los precedentes, por efecto de la enorme expansión de la educación y de las nuevas situaciones que la dinámica del desarrollo ha generado en América Latina. Parte de los estudios del Proyecto se realiza en cooperación directa con gobiernos e instituciones académicas de los países de la región, de manera que sus recomendaciones apunten a la solución de los problemas concretos que tienen las sociedades y que distan de ser iguales para todas ellas. Dentro de una temática tan vasta se han elegido algunos aspectos prioritarios o grandes áreas de investigación y políticas. Ellos son: el papel de la educación en la sociedad rural; las relaciones entre empleo y educación; el papel de la universidad en el desarrollo económico y social; la capacidad de los

sistemas educativos para enfrentar las demandas de cambios y para promover cambios sociales; la configuración que asumen las relaciones entre el desarrollo y la educación en diferentes estilos de desarrollo, característicos de distintos países de la región y a partir de cuyo análisis es posible inferir alternativas tendientes a solucionar los problemas que tienen otros países en situaciones similares. Estas investigaciones ya están siendo utilizadas como base para la determinación de políticas y, en el próximo año, comenzarán a presentarse en reuniones especialmente convocadas a tales efectos los diagnósticos comprensivos de las situaciones regionales y subregionales en cada una de las áreas citadas. En el año 1981 se presentará un informe final con diversos conjuntos de alternativas para la solución de los problemas inherentes al papel de la educación en el desarrollo y a los efectos que están teniendo sus relaciones recíprocas en la anticipación de la sociedad del futuro.

### 3. Los múltiples aportes de la educación a la sociedad

Ya nadie pone en duda que la educación debe ser considerada de acuerdo con la multiplicidad de aportes que hace a los distintos campos de la actividad social, y no como una mera agencia de producción de recursos humanos calificados, adecuados a las demandas del crecimiento económico. La educación es, en primer término, uno de los derechos humanos fundamentales, pues es la condición previa para que los hombres puedan alcanzar el horizonte de la dimensión humana que es, en último término, el desarrollo de sus capacidades intelectivas y espirituales. Asimismo, la educación es el sistema de socialización y de transmisión de las normas y de los valores de una sociedad, mediante los cuales los individuos interiorizan en su comportamiento la comprensión de sus derechos y deberes recíprocos.

Por otro lado, dada la desigualdad cultural que genera cualquier sistema de estratificación, la educación es uno de los mecanismos que pueden contribuir al establecimiento de la igualdad de oportunidades sociales en cada nueva generación. La educación también hace su aporte a la formación política y al reclutamiento de élites. La sociedad no está compuesta sólo por actores productivos, sino que éstos son también, y fundamentalmente, actores sociales que se definen, como ya lo hizo notar Aristóteles, por su

/interacción política.

interacción política. La construcción de la democracia es una labor permanente y ella tiene que ver, en primer término, con la información que proporciona la educación sobre la estructura social y sus valores, junto con una adecuada capacidad para promover y mantener la evaluación y la crítica del propio sistema social. La formación de las élites es un tema que debe ser motivo de preocupación colectiva. Las nuevas generaciones deben disponer de canales adecuados para expresarse y participar en la sociedad lo que, por otra parte, constituye la mejor forma de integrarla y evitar cierto tipo de conflictos generacionales que se han manifestado recientemente en la región. Asimismo, esos canales de expresión y participación permiten que, a través del conocimiento y de la acción, vayan configurándose las distintas subélites que, en el futuro, reemplazarán a la élite del presente. La pluralidad en la formación de las élites no sólo está implícita en el concepto de democracia, sino que constituye una condición necesaria y suficiente del dinamismo social.

El desarrollo de las actividades tendientes a concretar los aportes señalados no depende únicamente del sistema educativo y, en términos generales, éste se encuentra condicionado por la reproducción del sistema social como un todo. El objetivo de la igualdad de oportunidades educativas, por ejemplo, no depende sólo del sistema educacional, ya que está condicionado por los intereses inmediatos de los grupos que tienen mayor poder relativo en la sociedad e incluso por el natural egoísmo del espíritu familiar que, por sobre todo, trata de proteger las posiciones sociales futuras de sus descendientes. Asimismo, la libertad académica necesaria para el desarrollo del conocimiento científico entra frecuentemente en conflicto con las definiciones de algunos grupos que consideran que dicha libertad tiende a desestabilizar sus objetivos políticos. Por otro lado, la asignación de recursos destinados a asegurar una escolaridad básica a la totalidad de la población, implica una reasignación de recursos fiscales que incide en su distribución social y afecta los intereses de grupos que pretenden la utilización de dichos recursos para otros niveles educativos, para mantener cierto estilo de consumo o para armamentos. Los ejemplos podrían continuarse, pero lo que importa de ellos es destacar que la orientación general del sistema educativo está correlacionada con la orientación general del estilo de desarrollo que se adopte en la construcción de un tipo de sociedad.

Esto no significa que no existan márgenes de autonomía para la acción educativa: la sociedad humana no puede compararse con un organismo biológico dotado de un equilibrio ajustado y dirigido por un centro nervioso que comanda todos los órganos y todas las funciones. La sociedad es, por definición, un sistema en equilibrio inestable, en el que las contradicciones y los conflictos forman parte de su propia existencia. Si esto es válido en términos generales para todas las dimensiones del sistema social, tiene una validez mayor cuando se trata de la educación, porque en ella se entrecruzan aspiraciones y demandas contradictorias de los grandes subsistemas sociales y de los diferentes grupos que integran la sociedad. Así, parte del desarrollo educativo sólo puede ser explicado en términos de los valores reconocidos como prioritarios y provenientes de las demandas sociales formuladas por distintos grupos y sectores que no se corresponden ni se limitan a las demandas del sistema económico. Gracias a ello, la población joven latinoamericana de hoy es más educada de lo que hubiera requerido el aparato productivo a partir de consideraciones estrictamente económicas.

Sin embargo, insistir en la autonomía del sistema educativo para generar ciertos cambios puede derivar en el riesgo de engendrar un enfoque centrado en el propio sistema educativo y que le atribuya a éste el papel de gran motor del cambio social, lo que se ha demostrado incorrecto según toda la evidencia empírica disponible.

Pero si se asume el asunto dentro de los parámetros adecuados, es posible afirmar que a partir de la educación se puede generar una serie de cambios y que algunos sólo pueden iniciarse en ella. Bajo este rótulo pueden incluirse algunos aspectos cuyas consecuencias cuantitativas son importantes, como sería el sensibilizar a la opinión pública sobre la existencia de niños y jóvenes marginados de la educación. Esos grupos no tienen voz audible y requieren de portavoces, y ellos pueden ser los educadores. También existen aspectos cualitativos de suma importancia que comienzan por la calidad del conocimiento que se imparte y que siguen por la programación del sistema educativo, para que éste atienda esa edad crucial del desarrollo biológico e intelectual que equivocadamente se ha dado en llamar preescolar o, por último, por la concepción de herramientas culturales y pedagógicas adecuadas a los niveles de bajo desarrollo cultural de los grupos marginados rurales y urbanos.

/Bajo esta

Bajo esta óptica es necesario retomar el análisis de las relaciones recíprocas entre la educación y el desarrollo, considerando algunos aspectos fundamentales que han asumido en años recientes en la región y los desafíos centrales que plantean.

4. Síntesis del crecimiento económico y del desarrollo educativo regional en el presente decenio

En apretada síntesis, el crecimiento económico de la región ha pasado por tres fases en el presente decenio. Entre 1970 y 1973, la región en su conjunto alcanzó una tasa de crecimiento acumulativo anual de 7.4%, como resultado de las políticas nacionales, la activa demanda externa, el mejoramiento de los términos del intercambio y la disponibilidad de financiamiento externo. En 1974 continuaron en vigencia las políticas de la fase anterior, pero en condiciones internacionales de debilitamiento de la demanda externa, deterioro de los términos del intercambio y aumento de los precios del petróleo, por lo que aquellos países de la región que no son exportadores o no se autoabastecen de este combustible, incurrieron en déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, que fue atendido con financiamiento externo y utilización de las reservas de divisas. A partir de 1975, las condiciones externas se agravaron y el crecimiento acumulativo anual del producto ascendió a sólo el 3%, cifra casi equivalente al crecimiento de la población.

Como resultado de estos procesos, se ha modificado la inserción de América Latina en la economía mundial, en especial en los siguientes aspectos básicos: a) se alteraron las estructuras de las exportaciones, aumentando la participación de los bienes industriales; b) se incrementó el endeudamiento externo, que pasó a ser de corto plazo y de origen privado; c) las empresas transnacionales han seguido jugando un importante papel, hasta tal punto que en 1975 la inversión de los países de la OCDE en América Latina se aproximó a los 40 000 millones de dólares, las ventas de las empresas transnacionales alcanzaron unos 80 000 millones de dólares, suma que casi duplica el valor de las exportaciones latinoamericanas para ese año. Todo ello demuestra que cuando las condiciones externas son favorables, la región es capaz de hacer un esfuerzo interno de acumulación y ahorro y que el crecimiento económico de los países latinoamericanos tiene una marcada

/dependencia del



dependencia del curso de la economía mundial y, en particular, de los países industrializados. Ultimamente, países en diferentes condiciones han adoptado políticas tendientes a la apertura de las economías nacionales, con consecuencias no del todo predecibles sobre la estructura económica y social interna. En todo caso, el proceso económico regional sigue mostrando una capacidad limitada para generar ocupaciones y distribuir equitativamente los frutos del crecimiento, lo que se agravará por el aumento de la población económicamente activa, dados los procesos poblacionales en curso.

En la Evaluación de la Ciudad de la Paz, en términos generales, se expresó que:

"La situación presente de la educación latinoamericana puede ser caracterizada como expansiva en términos cuantitativos, al mismo tiempo que exhibe tendencias contradictorias y graves desequilibrios en su manera de crecer y en el impacto social que produce. Cabe señalar que el vigoroso crecimiento del sistema educativo en su conjunto ha tendido a concentrarse en los niveles medio y superior, en tanto que el ritmo de crecimiento de la educación primaria ha sido entre 1970 y 1975 de 3.9%, apenas superior al crecimiento demográfico. La escolaridad media de la fuerza de trabajo de los países de la región oscilaba alrededor de los cuatro años de estudio hacia 1970, lo que pone de relieve una situación de semianalfabetismo y analfabetismo generalizado. Las tasas de analfabetismo varían entre 5 y 40% de la fuerza de trabajo".

#### 5. Los desafíos que se deberán enfrentar: tendencias y perspectivas

Si se intenta ir más allá del paralelismo entre el crecimiento económico y el desarrollo educativo y se ponen en relación recíproca ambas dimensiones de la realidad social, es claro que los países de la región, en mayor o menor medida y según las circunstancias nacionales que les son propias, enfrentarán en el futuro próximo una serie de desafíos cuya superación exigirá un máximo de decisión, esfuerzo e imaginación creadora y que es necesario considerar, aunque sea someramente.

##### a) La educación y el proceso demográfico

La tasa de crecimiento poblacional muestra tendencias declinantes pero continúa siendo la más alta del mundo, con un 2.7% de crecimiento acumulativo anual. La estructura por edades de la población es predominantemente joven

/y la

y la proporción de menores de 15 años alcanzaba en 1970 al 42% de la población total. Se ha registrado un incremento de la densidad, pero en la mayoría de los países, la densidad media no superaba los 30 habitantes por km<sup>2</sup>, con una elevada concentración en pocas áreas y escasa ocupación del resto del territorio. La urbanización ha sido intensa y se ha acentuado aún más el proceso de metropolización, estimándose que para 1980, la población urbana será de más del 64% de la población total. Por su parte, la población rural registró un crecimiento mucho más lento con lo que, de no mediar políticas específicas se modificará muy lentamente la dispersión que caracteriza a la población rural de la región. La población en edad económicamente activa aumentó cada vez más rápidamente y debe destacarse el hecho de que gran parte de la que habrá en el año 2000 ya ha nacido.

Estas tendencias demográficas repercutirán de distintas maneras en el sistema educativo. Es de prever que se producirá un aumento de la demanda educativa y de capacitación, lo que redundará en presiones cuantitativas y cualitativas sobre los varios niveles del sistema educacional, tendientes a introducir nuevas dimensiones, metas y configuraciones estructurales en la educación. La urbanización tendrá efectos ambiguos: por un lado, es de prever un aumento de la demanda de bienes y servicios de todo tipo, de la presión sobre la infraestructura física y social urbana, de la consiguiente modificación de la estratificación social tanto en el ámbito rural como en el urbano, y de los problemas de integración de los migrantes a la sociedad urbana; por otro lado, la vida en la ciudad no dejará de tener efectos en la modernización mental de los migrantes, al ponerlos en contacto con nuevas formas de pensar, con los medios masivos de comunicación social, con un cúmulo de informaciones y una frecuencia de relaciones interpersonales que, a manera de educación incidental, modificarán su percepción del espacio y del tiempo social.

Debe recordarse, además, que uno de los efectos combinados de la residencia urbana y el logro de cierto nivel de escolarización consiste en la reducción de la tasa de fecundidad.

Hasta el presente, en la mayoría de los países de la región, los sectores urbanos han tenido éxito en sus presiones para obtener una asignación favorable de recursos educativos y de capacitación de toda índole, lo

/que redundará

que redundan en la continuación de la atracción de migrantes rurales. Al mantenerse o incrementarse la dispersión de la población rural, se ha elevado el costo unitario de su educación, sin haberse hallado aún soluciones pedagógicas, curriculares o de organización escolar, que permitan evitar la creciente discriminación.

) La educación y el desarrollo rural

En este sentido, los indicadores relativos a la situación educativa de la población rural siguen mostrando, a pesar de los avances realizados, un cuadro notoriamente deficitario. Los porcentajes de analfabetismo son muy elevados y los índices de deserción escolar y extra-edad muestran que el rendimiento de la escuela primaria está por debajo de la línea de funcionamiento satisfactorio. La persistencia de situaciones de este tipo obliga a un serio replanteo de los enfoques con los cuales se ha considerado hasta ahora el problema educativo en las áreas rurales.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que la situación de la región dista de ser homogénea.

Una de las fuentes de heterogeneidad que antes se manifestaba preponderantemente en el sector industrial, se ha difundido también al agro, donde se advierten crecientes diferencias de producción.

Pero, la heterogeneidad en el medio rural no proviene sólo de diferencias productivas. A ellas se asocian otras fuentes entre las cuales se destacan, sin duda, las derivadas de los distintos contextos culturales existentes. En este aspecto, mientras en algunos países la condición de la población rural está asociada a la pertenencia a una cultura diferente, en otros, la homogeneidad cultural es muy alta.

En el caso de las situaciones llamadas tradicionales se constata generalmente la persistencia del complejo latifundio-minifundio; el deterioro de la calidad de los suelos; el descenso de los niveles de producción y la utilización de técnicas obsoletas; la carencia de estructura adecuada de financiamiento, comercialización y transporte; la presión demográfica sobre la tierra; la vigencia de las explotaciones familiares con la consiguiente utilización del trabajo de mujeres y niños; niveles deprimidos de ingresos y ausencia de servicios sociales.

/Estos problemas

Estos problemas se agudizan en el caso de aquellos países que fueron cuna de culturas precolombinas avanzadas y cuyas poblaciones, convertidas en indígenas, están sometidas a diversos grados de aislamiento físico, lingüístico y social.

En el caso de las situaciones asociadas a la modernización agrícola (acumulación, complejización tecnológica, creciente dependencia de sistemas urbanos e internacionales de comercialización y financiamiento) generalmente se constata la existencia de procesos de concentración de las tierras de buen rendimiento y de los capitales de inversión y operación, la elevación de la escala tecnológica y de los requerimientos de calificación de la fuerza de trabajo, y la modificación de la estructura social, ya que para su funcionamiento se recurre a un reducido número de profesionales y técnicos, a unos pocos asalariados permanentes y a un creciente número de asalariados transitorios reclutados entre los campesinos independientes que tienen dificultades para obtener los ingresos monetarios indispensables, entre los hijos de éstos que no tienen acceso a la tierra, y entre aquellos que ante el proceso de concentración, ya no pueden seguir actuando bajo las diversas formas jurídicas anteriores (medieros, aparceros, colonos, inquilinos, etc.).

Si bien algunos países ya han logrado superar los problemas más serios en lo que hace al servicio educativo para la población rural, otros han comenzado sólo recientemente a realizar esfuerzos sistemáticos en esta línea.

Sin embargo, lo que ha resultado claro a partir del análisis de las diferentes situaciones que pueden encontrarse en el agro latinoamericano es que los esfuerzos por superar los déficit educativos sólo pueden justificarse a partir de las demandas de la población y de los objetivos integradores del Estado, más que de los requerimientos del aparato productivo.

/En este

En este sentido, es importante reiterar que, en el caso de América Latina, las demandas educativas básicas de la población rural sólo pueden ser satisfechas por el Estado, y que las políticas elaboradas con ese propósito deberían ir acompañadas por transformaciones estructurales que tiendan a modificar las condiciones generales de vida y de trabajo en el campo. Lo decisivo, no obstante, es que el Estado realice el enorme esfuerzo de voluntad política que supone reasignar recursos y enfrentar los previsibles conflictos, tensiones y presiones de otros grupos sociales que, ineludiblemente, tendrán que ser afectados para la realización de un programa de esta envergadura.

En el plano de las políticas educacionales, este desafío tiene una dimensión específica. No es aventurado señalar que, en no pocas ocasiones, la voluntad política del Estado se vio frustrada por la deficiente implementación de sus objetivos estrictamente educativos. Muchos de los esfuerzos actualmente vigentes en materia de educación rural resultan claramente improductivos. Los resultados de investigaciones recientes muestran que un porcentaje considerable de individuos analfabetos ha asistido entre uno y tres años a la escuela y que el aprovechamiento del aprendizaje que realizan los niños rurales es tan deficiente que llegan a los grados superiores con un manejo muy elemental de los mecanismos de lecto-escritura.

/Si bien

Si bien la escasa productividad de la acción escolar en las zonas rurales se vincula con una serie de factores sobre los cuales la escuela no puede incidir en forma directa (mala alimentación, trabajo infantil, etc.), hay otros que le atañen en forma específica. Entre estos factores, el docente y el tipo de diseño curricular vigente en las escuelas, parecen ser los principales. Con respecto al docente, es suficientemente conocido que el desempeño en el ámbito rural plantea una serie de exigencias, para las cuales la formación habitual no ofrece elementos que permitan satisfacerlas en forma mínimamente satisfactoria. El docente rural debe atender simultáneamente varios grados, poblados por niños que manejan códigos lingüísticos y culturales distintos y en el marco de comunidades donde la escuela suele ser la única institución social con existencia efectiva, sobre la cual recaen, por lo tanto, demandas de naturaleza muy diversa que no necesariamente se vinculan con la tarea de enseñanza-aprendizaje. Frente a este panorama, el docente tiene, por un lado, notorios déficit de formación, ya que los planes de estudios del magisterio suelen ser uniformes y basados por lo general en los requerimientos de los centros urbanos. Pero, por el otro, la propia organización escolar impide que los docentes puedan satisfacer alguna de estas exigencias ya que la disociación entre los requerimientos formales de las disposiciones vigentes y los requerimientos reales del ámbito de trabajo suele esterilizar muchos de los esfuerzos voluntaristas llevados a cabo por los docentes.

En cuanto al curriculum de las escuelas rurales, a pesar del notorio avance que han realizado las ciencias de la educación en la elucidación de las variables a tener en cuenta para el diseño curricular, la realidad de las escuelas rurales sigue mostrando que se aplica un ordenamiento que difiere en forma poco significativa del urbano. En este aspecto, hay que distinguir las dimensiones relativas al contenido de la educación, de aquellas que tienen que ver con la situación rural en su conjunto. Entre las primeras, es obvia la importancia del problema de la castellanización en aquellas zonas donde predomina la población indígena. Esta tarea es de una importancia tal que los diseños curriculares de las escuelas deberían incorporarla como paso previo a la realización de otros aprendizajes. Entre las segundas, en cambio

/se destaca

se destaca la diferente importancia que tiene la escuela como institución en el ámbito rural y en el urbano. Mientras en este último la escuela es una institución especializada históricamente reconocida, con funciones claramente diferenciadas del resto de las funciones sociales atendidas institucionalmente en otros ámbitos y por otros agentes, en el ámbito rural la escuela asume una variedad muy grande de funciones y el acceso a ella constituye una verdadera novedad social. En este sentido, la escuela rural debe asumir que los niños acceden a ella sin ningún tipo de aprestamiento - ni social ni individual - para el desempeño del rol de alumno. Asimismo, la escuela suele constituir el único ámbito donde los niños de las zonas rurales de la región pueden compartir actividades definidas como infantiles. Estos factores, entre otros, deben necesariamente afectar no sólo el funcionamiento real de la actividad escolar sino sus expresiones formales, y deben ser tenidos en cuenta en los esfuerzos tendientes a cerrar la brecha entre la práctica pedagógica y las exigencias formales y administrativas en las que se desenvuelve.

En torno a estas cuestiones, el desafío más serio que enfrentan los sistemas educativos de la región consiste en encontrar las respuestas pedagógicas aptas para que la voluntad política de los Estados y los esfuerzos de la población se traduzcan operativamente en forma productiva. Esas respuestas no pueden ser uniformes. La heterogeneidad de situaciones rurales es muy alta como para pensar en soluciones de validez general. Sin embargo, esta misma heterogeneidad brinda el punto de partida básico para la búsqueda de estas respuestas: ellas no pueden encontrarse al margen de la participación de los propios interesados. Las demandas actuales de educación rural deben constituir el punto de apoyo para que las propias comunidades expresen el contenido que define el tipo de educación que ellas reclaman. La interacción de estas demandas con las propuestas derivadas de los intereses nacionales puede dar forma a las soluciones que, en este sentido, deben encontrarse rápidamente.

/c) La

c) La educación y el mercado de trabajo

El mercado de trabajo es uno de los mecanismos institucionales cruciales de una sociedad. En él se produce el encuentro entre la demanda de fuerza de trabajo de las distintas unidades que componen el sistema productivo, y la oferta de trabajo cuyo mantenimiento y reproducción, en la organización social prevaleciente en la región, es una responsabilidad que cada unidad familiar debe enfrentar con los medios a su alcance.

En la región, en términos generales, el empleo presenta las siguientes características: el 27% de la fuerza de trabajo se encuentra subempleada; se identifican cambios en su composición sectorial, con disminución relativa de las ocupaciones en el sector primario y crecimiento de los sectores secundario y terciario; cambios en las relaciones de dependencia de la fuerza de trabajo, con una creciente salarización de los trabajadores; crecimiento de las categorías ocupacionales no manuales. Asimismo, se registran las siguientes tendencias: un incremento sostenido de la escolaridad en todos los estratos ocupacionales; acercamiento entre los niveles de educación de las ocupaciones manuales de nivel superior y las no manuales de nivel inferior; similitud entre los niveles educacionales de los estratos ocupacionales no manuales altos y bajos; expansión del llamado "empleo espúreo", es decir, el crecimiento de las burocracias públicas y privadas, cuya contribución al proceso de desarrollo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población es bastante discutible. En el sector industrial, en particular, una misma ocupación es realizada por personas que tienen los más variados niveles educativos. La competencia para obtener un puesto de trabajo es más intensa, y mayor la cantidad de años de educación necesarios para acceder a ella.

Esto último, fundamentalmente, es el resultado de la autonomía de los sistemas educativos con respecto a los sectores de la producción, que se observa en casi todos los países de la región. En otras palabras, históricamente, se registra el hecho de que la evolución de los sistemas educativos formales difícilmente puede enmarcarse dentro de objetivos puramente económicos. En efecto, la expansión de los sistemas productivos de los



países de la región y, en especial, de aquéllos más industrializados, exhibe tasas de crecimiento y características estructurales en lo que respecta a la combinación de los factores productivos, que hacen imposible condicionar la expansión y características de las oportunidades educacionales de la población al crecimiento del aparato productivo.

En este sentido, se requiere un considerable esfuerzo de reflexión en torno a las relaciones entre educación y empleo a fin de adecuarlas a la realidad de cada país, para evitar caer en generalizaciones que muchas veces, de manera no intencionada, parecen poner en tela de juicio la bondad de la evolución positiva de la escolaridad de la población económicamente activa que ha tenido lugar en la región.

En verdad, aparte de los cambios estructurales que deberían introducirse para dinamizar la generación de empleo en los distintos sectores de la producción, la evolución positiva de la escolaridad de la población económicamente activa y, en consecuencia, la paulatina elevación de las exigencias educacionales que formulan los empleadores, constituyen un desafío adicional en materia educativa. Esto implica realizar un esfuerzo orientado a elevar el nivel de escolaridad de aquellas personas que no satisfacen los requerimientos mínimos del mercado de trabajo y, por tanto, se encuentran marginados del mismo.

En síntesis, al observar los esfuerzos realizados por los distintos países de la región, orientados a definir los objetivos cualitativos y cuantitativos de los sistemas educativos (es decir, los relativos a la oferta de trabajo) en términos de los objetivos de los sectores de la producción (es decir, los relativos a la demanda), se constata la imposibilidad de condicionar el crecimiento de los primeros en función de los segundos, dadas las características estructurales inherentes a unos y otros, y a la distinta naturaleza de sus objetivos. Este hecho se considera de vital importancia, porque su consecuencia inmediata es una revisión a fondo de las metas y objetivos de los sistemas formales de educación y de los medios y mecanismos apropiados para alcanzarlos.

/El nivel

El nivel superior del sistema educativo ha sido, sin duda alguna, el que ha ampliado su cobertura en forma más espectacular. Sin entrar en un balance estadístico preciso, baste decir que entre 1970 y 1975, la enseñanza superior creció a una tasa acumulativa anual del 16.3%. Sin embargo, este crecimiento no ha implicado una modificación sustancial en el origen social de los estudiantes ni un cambio profundo en la composición de la matrícula por carreras, que sigue canalizándose mayoritariamente hacia las orientaciones humanísticas, en detrimento de las disciplinas científico-técnicas. En buena parte, este fenómeno se explica por la creciente matriculación de mujeres que, lejos de inclinarse hacia las carreras de tipo científico-técnico, tienden a matricularse en aquellas carreras que reproducen el papel socialmente asignado a la mujer. Pero a pesar de estas limitaciones, la masificación de la enseñanza superior está afectando sensiblemente las funciones que ella debe cumplir frente al desarrollo social de los países de la región. A esta altura del proceso, es evidente que la expansión cuantitativa de la universidad no fue el resultado de una política diseñada teniendo en cuenta sólo a la universidad, sino el resultado de una dinámica en la que interactúan tanto las demandas del aparato productivo como las exigencias sociales de ciertas estructuras de poder y las constelaciones ideológicas y valorativas de los distintos estratos sociales.

Ante esta dinámica, la educación superior ha adoptado, a grandes rasgos, dos tipos de respuesta. Por un lado, se ha intentado adecuar la situación universitaria a las demandas del crecimiento económico y a las posibilidades fiscales. Las políticas de este tipo han encontrado límites provenientes tanto de la impredecibilidad del crecimiento del aparato productivo y sus demandas, como de las presiones sociales y políticas. Por el otro, se intentó adecuar la situación universitaria a las demandas sociales y políticas, enfrentando así los límites provenientes de la generación de puestos de trabajo por el aparato productivo y de la limitación de los recursos fiscales. Los países de la región han oscilado entre uno y otro tipo de respuesta, según las coyunturas correspondientes.

Lo cierto es que, en este juego de demandas y respuestas contradictorias, la universidad ha ido perdiendo de vista el problema de cuál es o cuál debe ser su contribución al desarrollo social de la región. En este sentido es posible distinguir por lo menos dos dimensiones del problema. Por un lado, la universidad está llamada a responder al conjunto de exigencias que plantea el desarrollo científico-técnico del sistema económico y social. En este sentido, las evidencias empíricas disponibles parecen indicar que el proceso de maduración tecnológica que se produce en la región no podría haber tenido lugar de no mediar la existencia de sistemas universitarios relativamente evolucionados, en especial en lo que se refiere a las carreras de ingeniería y ciencias. Desde luego, esta situación no es homogénea y generalizable a todos los países de la región, pero se verifica tanto en aquellos cuyo sistema universitario se adelantó a los requerimientos de los sectores de la producción, como en aquellos en que el sistema de educación universitaria tuvo un desarrollo más tardío y fundamentalmente trató de responder a las demandas inmediatas originadas en las unidades de producción. Sin embargo, este ámbito de la actividad productiva y educacional está permanentemente sometido a nuevas exigencias. En efecto, la naturaleza misma del cambio científico y técnico y la dinámica de la demanda de recursos humanos por parte de las unidades de producción, hacen prácticamente imposible cualquier ejercicio de planificación orientado a determinar la cantidad de recursos humanos que deben producir las universidades para lograr niveles óptimos de ocupación profesional. En este sentido, la evidencia empírica tiende a demostrar que una de las maneras de resolver los posibles desajustes entre la oferta y la demanda de recursos humanos universitarios, se basa en el logro de una sólida formación científica básica, que permita adquirir la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones cambiantes que impone el desarrollo del conocimiento y del aparato productivo.

Otra dimensión del aporte de la universidad al desarrollo deriva de la forma como se está operando la ampliación universitaria en la región. El riesgo y, en consecuencia, el desafío mayor que comienza a percibirse en lo que respecta al crecimiento de la matrícula, deriva de la necesidad de adoptar formas institucionales y pedagógicas que garanticen un nivel de calidad óptimo

en la enseñanza, sin por ello restringir el acceso, ni estratificar internamente el sistema de manera tal que, dentro del mismo nivel, se ofrezcan tipos de aprendizaje de calidades diferenciadas.

d) La educación y la estratificación social

Los distintos aspectos considerados hasta aquí se condensan en la estructura de la estratificación social de los países de la región. Se ha constatado la aparición de líneas de ruptura en los valores de distintos indicadores, que están señalando la presencia de barreras sociales bien configuradas: la residencia rural o urbana; las oportunidades educacionales; la estructura del empleo y de los salarios; los niveles de consumo y de posibilidades de vida; la participación efectiva en la orientación de la economía, la sociedad y el Estado. Todo ello ha producido un distanciamiento creciente entre la ancha base y la estrecha cúspide de las pirámides de estratificación. El estilo de desarrollo predominante en la región, del que derivan todas esas tendencias, lejos de conducir a la integración del Estado-Nación, parece apuntar hacia su segmentación. El ritmo de crecimiento de las capas medias es más intenso que aquél al que ha crecido y se ha transformado la economía, y se ha basado en su mayor educación, su mayor capacidad de organización social y de presión política y en la fuerza paradigmática de sus pautas de consumo y de comportamiento, y no en la participación innovativa y pujante en la producción económica. En las capas medias altas ha podido detectarse actitudes conformistas y adaptativas, con un alto grado de inmovilismo en las ideas y de inercia en cuanto a las transformaciones sociales. Este segmento, que ha conseguido ingresar a la sociedad de consumo, forma un sólido bloque social y político que favorece la continuidad del statu quo o que está dispuesto a aceptar sólo aquellas reformas que no amenacen las posiciones que ha alcanzado, las que, a su vez, son impensables sin modificar la distribución del ingreso y el acceso a los distintos tipos de bienes, servicios y oportunidades sociales. En los sectores medios y bajos de las capas medias, hay algunos contingentes que no han podido ser rápida y favorablemente incorporados al sistema, y existe un número en aumento de egresados de los niveles medio y superior del sistema educativo que no encuentran empleo adecuado a su formación y aspiraciones. Estos contingentes, estructuralmente contradictorios, con elevadas aspiraciones sociales y /económicas y

económicas y parcialmente desempleados o subempleados, insatisfechos cuando no abiertamente frustrados, pueden ser capaces de generar actitudes que los marginen del sistema, a menos que éste encuentre alguna manera de incorporarlos o cambie su naturaleza. La meritocracia basada en el credencialismo educativo, empieza a encontrar limitaciones objetivas, provenientes del propio estilo de desarrollo, y tiende a generar disconformismo o apatía en los jóvenes, quienes no aciertan a discernir cuál va a ser su destino no sólo en la producción económica sino también en la creatividad social.

La ancha base rural y urbana de la pirámide de estratificación enfrenta otro tipo de problemas, derivados de sus bajos niveles de ingreso, de su acceso limitado a los bienes, servicios y oportunidades, y de su escasa o nula participación social. La población que la integra no es ajena a la atracción que ejerce el estilo de vida de las capas medias y altas, atracción que se refuerza en un contexto de creciente visibilidad social, aumento de la difusión de los medios de comunicación social y persistencia de la imagen de vivir en una sociedad abierta. En estas condiciones, perciben que la elevación de sus niveles educativos es una condición necesaria para estar en condiciones de participar en la vida de la sociedad, lo que se manifiesta en las expectativas de logros educativos para sus hijos y en las demandas que realizan en tal sentido. Por otra parte, su misma situación educativa les dificulta una evaluación adecuada de su situación actual y de sus perspectivas futuras. Sin duda, éstas estarán condicionadas por la posibilidad de que encuentren alguna manera de expresar sus propias necesidades lo que, a su vez, estará asociado a la elevación de sus niveles educativos y a su capacidad y posibilidades de organizarse para estructurar sus demandas de manera satisfactoria. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los sistemas educativos de la región consiste en discernir estrategias y métodos adecuados para elevar, en un plazo muy breve y de manera eficaz, los niveles educacionales de las grandes masas pobres rurales y urbanas que viven en situaciones marcadas por una gran heterogeneidad.

Desde el punto de vista de la estructura de estratificación social, la coexistencia de un estilo de desarrollo nacional concentrador y consumista, y de un desarrollo del sistema educativo caracterizado por tasas de expansión para los niveles medio y superior muy elevadas en relación con las del nivel

/básico, coexistencia

básico, coexistencia predominante en la mayoría de los países de la región, presenta desafíos cuyas distintas alternativas de solución ya comienzan a manifestarse. Ha quedado claro que, si se mantienen el estilo de desarrollo nacional y de desarrollo del sistema educativo, puede preverse un aumento de las ya pronunciadas distancias entre los estratos sociales y la configuración de un Estado-Nación crecientemente segmentado. En un contexto de restricción del gasto público, esto puede redundar en opciones que conduzcan a que los estratos sociales que sólo tienen acceso al nivel básico queden cada vez más rezagados en sus posibilidades efectivas de participación social y económica y excluidos casi definitivamente de alcanzar los umbrales mínimos necesarios, y cada vez más altos, para su incorporación plena a la sociedad; y, respecto de los sectores que tienen acceso a los niveles medios y altos, puede conducir a dos tipos de políticas: o a la restricción generalizada del acceso al sistema educativo medio y superior, con lo que se estaría hipotecando el futuro intelectual de los países; o un acceso diferenciado según carreras y tipos de establecimientos, con lo cual, desde el propio Estado se estaría propiciando la segmentación de la sociedad. Distintas formas de respuesta son posibles a este desafío, pero es necesario tener presente que aquella que se adopte estará prefigurando el futuro económico, político y social de toda la sociedad. Los países, y en particular el sistema educativo, tienen que llegar a ser capaces de satisfacer, prioritariamente, la demanda de educación básica de los sectores pobres rurales y urbanos, de manera de que lleguen a superar los umbrales mínimos necesarios para integrarse a la vida económica, social y política de la sociedad; de satisfacer la demanda de educación media que formulan los sectores medios, sin que ello signifique detrimento de la prioridad antes mencionada; de satisfacer la demanda de educación superior que efectúan todos aquellos que estén en condiciones intelectuales de plantearla.

e) La planificación educativa

En lo que respecta a la planificación educativa, cabe consignar que ésta tuvo un gran dinamismo en el último decenio, manifestado en la creación de oficinas específicas en casi todos los países de la región, en la

/formación de

formación de personal especializado, en la realización de numerosos trabajos técnicos de investigación, diagnóstico y programación, y concretado en la aparición de los primeros planes de reforma educativa.

Metodológicamente, estuvo bajo el influjo de la planificación económica y, en consecuencia, centró sus esfuerzos en los indicadores físicos y en la determinación de objetivos y metas cuantitativas para cada uno de los niveles de enseñanza, mientras que la forma en que se asumió la vinculación con la planificación global se orientó, en muchos planos, a centrar los esfuerzos en la previsión de requerimientos de recursos humanos de nivel superior y técnico. No se tuvo en cuenta, en general, la diferencia cualitativa entre el proceso educativo y el proceso productivo. En este último, el papel de la tecnología asegura por una parte un nivel de calidad aceptable en la instrumentación de los proyectos y, por otra parte, el mercado actúa de regulador, aceptando o rechazando los bienes y servicios, de forma tal que los indicadores de resultados cuantitativos tienen alguna validez. En materia de educación los indicadores de resultados en términos de población cubierta por el servicio, egresos, etc., dicen poco sobre la calidad del conocimiento. Pero sobre todo lo que importa es la concepción misma del sistema educativo ya que alrededor de ese eje, deben medirse los logros sociales de la educación. Dicho de otra forma, los aspectos centrales de la planificación educativa son: el proyecto de sociedad que está implícito y las condiciones por las cuales se generan ambientes académicos y pedagógicos que permiten el desarrollo de la inteligencia y del conocimiento.

En aquellos países donde la planificación se derivó de proyectos de transformación económica y social, la educación encontró en éstos los objetivos y, en consecuencia, adquirió real importancia política y técnica. Sin embargo, aun en estos casos ha sido bastante notoria la debilidad del proyecto cultural, el que no fue desarrollado como objetivo específico de la planificación educativa.

De la misma forma que la planificación económica estableció como indicadores la producción física, el valor agregado, el balance de pagos, en el caso de la planificación educativa se requiere de la elaboración de indicadores apropiados, que evalúen el papel del lenguaje en la comunicación pedagógica con los grupos sociales marginales, el conocimiento científico

/adquirido, el

adquirido, el desarrollo de la capacidad de observación, la apetencia de leer de los estudiantes, etc. Sólo a partir de la evaluación de este tipo de bases cualitativas se podrá generar una nueva concepción de la planificación educativa que haga del proyecto cultural el centro de la programación de las acciones a corto, mediano y largo plazo.

#### 6. Innovación y desafíos

El conjunto de los problemas analizados supone un desafío cuya superación exige el cumplimiento de una sucesión de etapas, con metas escalonadas de acuerdo con el diferente grado de desarrollo educativo alcanzado por cada uno de nuestros países.

Lo que parece más urgente es atacar las bases de las profundas desigualdades que hoy escinden a las sociedades nacionales. Ello requiere, en primer término, considerar a los grupos sociales que están fuera del sistema educativo. Es injustificable que entre la población joven de 15 a 24 años, censada en América Latina hacia el año 1970, el analfabetismo aún afecte a uno de cada seis jóvenes como promedio y que en algunos países esas tasas sean aún mayores, cuando existen los medios económicos para eliminar esta rémora. Es igualmente grave el hecho de que se considere a la alfabetización como objetivo actual, y no como una meta menor de un objetivo de mayor nivel que, para la situación de modernización social y tecnológica de América Latina, debería ser un ciclo básico de educación. Es preocupante que se siga considerando que la formación educativa se inicia a los 6 o 7 años de edad y que sean precisamente los grupos de ingresos superiores los que envíen a sus hijos a la educación preescolar, cuando la información científica señala que esa etapa es crucial para el desarrollo intelectual y que tiene una importancia mayor en el caso de los niños provenientes de familias sometidas a la pobreza material y cultural.

La escuela primaria sigue siendo la mayor instancia de formación conjunta de toda la población, y de su desarrollo y adecuación a los distintos contextos sociales y culturales seguirá dependiendo el desarrollo de los recursos humanos de la región en el más amplio sentido de este término.

/La educación



La educación de nivel medio, que ha conocido una expansión numérica positiva, requiere, sin lugar a dudas, una reconsideración del nivel cultural y científico de los conocimientos que imparte entre los que debería incluir una introducción al conocimiento de los problemas de la estructura económica y social contemporánea. En los países desarrollados se usan textos actualizados de enseñanza científica y manuales de iniciación en el conocimiento de las estructuras económicas, tan necesario para una participación consciente en la vida social. Es imposible dejar de preocuparse cuando se considera el nivel de los textos y manuales en uso en los países latinoamericanos.

La universidad constituye un aspecto específico en las preocupaciones de la Comisión Económica de América Latina. En la etapa de desarrollo en que se encuentra la región, una de las claves para superar las contradicciones que significa una etapa intermedia de desarrollo, es la disponibilidad de personas muy calificadas para innovar en todos los campos. Es cierto que es necesario incorporar los conocimientos científicos más avanzados, pero también es cierto que es necesario articularlos en un pensamiento adecuado a nuestra situación. La función de la universidad es también, y principalmente, proponer modelos alternativos de organización social, política y económica y dar apoyo a aparentes utopías, que pueden no serlo en el futuro si se crean las condiciones para que sean evaluadas y discutidas.

Los distintos desafíos requieren imaginación innovadora en múltiples aspectos. Existe un llamativo avance en los métodos de educación no formal, en la educación a distancia y en otras modalidades, pero es necesario realizar un esfuerzo adicional reconsiderando el papel que pueden aún cumplir el libro, o la utilización de los medios de comunicación social, o la cooperación técnica horizontal entre los propios países de la región, o la generación de múltiples focos de innovación pedagógica.

Por eso es válido el énfasis que los gobiernos de la región establecieron en la evaluación de la Ciudad de La Paz al afirmar que un desarrollo integrado y la transformación global de nuestras sociedades "requerirá una dosis considerable de innovación en materia de políticas y, sobre todo, un compromiso político mucho más fuerte con los objetivos sociales y humanos del desarrollo".

/Cuando se

Cuando se revisa la evolución de América Latina en las últimas tres décadas, el balance es positivo, porque los logros y la transformación alcanzada son muy considerables. Pero lo propio de una situación dinámica es que en cada etapa surgen nuevos desafíos para enfrentar problemas originados en el mismo proceso de desarrollo y, por ello, el cambio y la innovación deben ser procesos permanentes.