

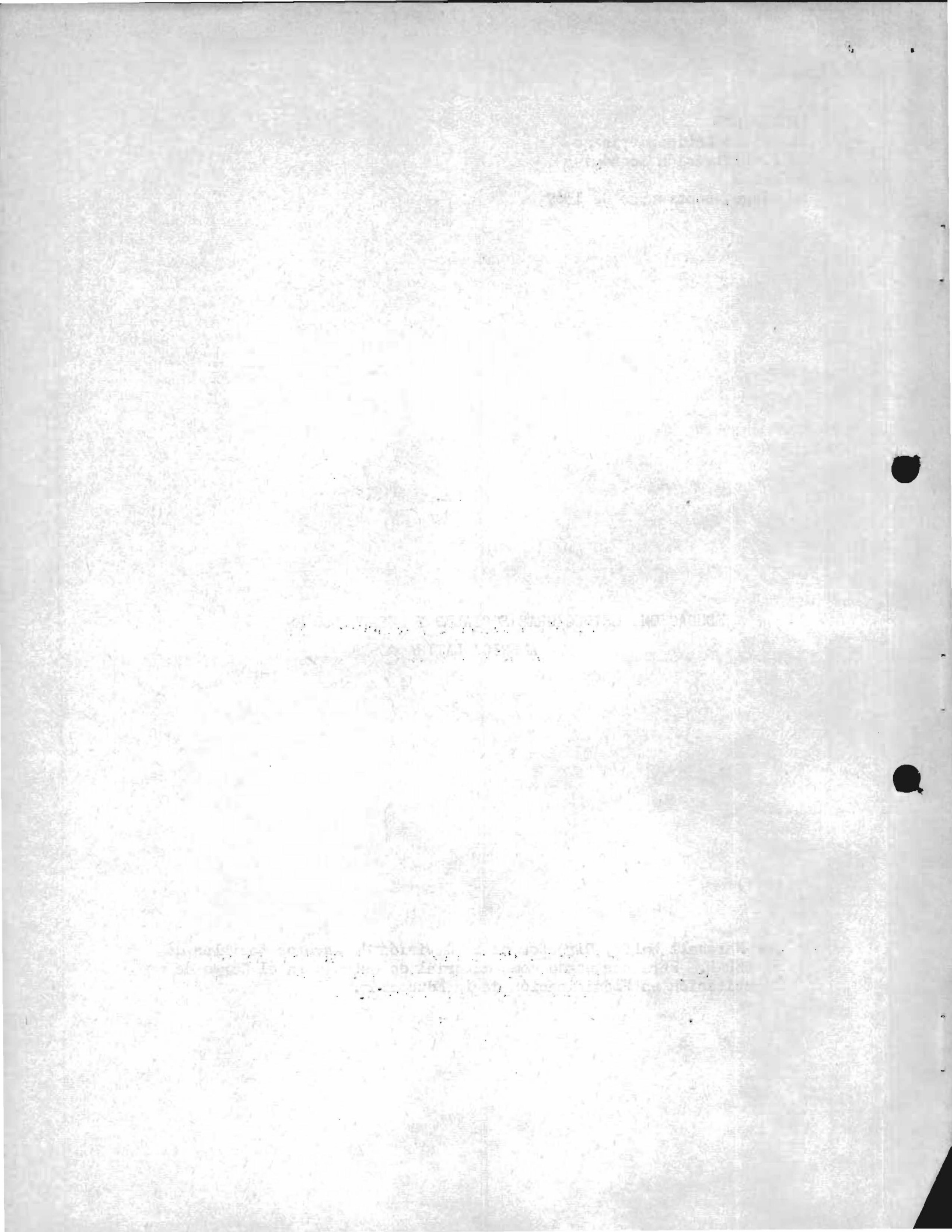
PRELIMINAR  
Instituto Latinoamericano  
de Planificación Económica  
y Social  
Santiago, septiembre de 1967.

M. K. V. ...

H

EDUCACION, ESTRUCTURAS SOCIALES Y DESARROLLO EN  
AMERICA LATINA \*

\* por Marshall Wolfe, Director de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL. Para ser usado como material de estudio en el Curso de Capacitación en Planificación de la Educación.



Marshall Wolfe 2/

1. El desarrollo interpretado como proceso de cambio social: sus repercusiones en la educación.

Durante los dos últimos decenios, América Latina ha puesto más directamente a prueba las teorías prevalecientes de desarrollo económico, mediante el intento de aplicar las políticas y planes que de aquellas derivan. A ello han seguido éxitos parciales y el crecimiento impresionante de sectores de algunas economías nacionales. Ahora, sin embargo, todo indica que no podrá contarse con un crecimiento sostenido del mismo tipo y que, en todo caso, ese crecimiento no está reduciendo la magnitud de los problemas de la pobreza y la inestabilidad, ni está achicando la diferencia entre los ingresos por habitante de América Latina y los de países cuya industrialización es anterior. En otras palabras, no se puede afirmar que esté realmente en marcha un proceso dinámico y autosostenido que responda a las esperanzas expresadas por el término "desarrollo". Los conceptos del desarrollo como un crecimiento de la producción que depende directamente de la tasa de inversión o como resultado de la modernización de instituciones clave en países que exhiben algunos síntomas de "subdesarrollo", han sido ineficaces como criterios orientadores de una política. Los mecanismos formales de planeamiento creados por casi todos los países

---

1/ Trabajo presentado a la Mesa Redonda sobre Sociología de la Educación y del Desarrollo, IV Congreso Mundial de Sociología, Evian, 4 al 11 de septiembre de 1966.

2/ Director de la División de Asuntos Sociales, Comisión Económica para América Latina. Este trabajo se basa en gran parte en los documentos presentados por la Secretaría de la Comisión a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe, auspiciada conjuntamente por la UNESCO y la Comisión Económica para América Latina. Buenos Aires, junio de 1966. (Véase La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, UNESCO/MINEDECAL/9). Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, son de responsabilidad del autor y no coinciden necesariamente con las de la Secretaría de la Comisión.

de la región sólo han podido ejercer hasta ahora una influencia limitada e intermitente. La consiguiente revisión de la connotación del concepto del desarrollo y de las condiciones para alcanzarlo que se está llevando a cabo, confluye a una interpretación del desarrollo como un proceso de cambio social, entre otras cosas.<sup>3/</sup> Según algunos estudiosos del proceso de planificación en América Latina, habría que identificar en las sociedades los grupos que propician u obstaculizan este cambio y vincular las estrategias de acción a las características de tales grupos. Aún más, el objeto de esas estrategias será lograr que los estratos mayoritarios de la población, cuya participación en los cambios y el crecimiento ha sido hasta ahora sólo "marginal", se incorporen tanto a la pugna por el desarrollo como al goce de sus frutos. Ello implica que los estratos hasta ahora marginados habrán de intervenir activamente en la definición de las sociedades nacionales que emergerán del proceso de desarrollo y que, por lo tanto, no cabe suponer que esas sociedades futuras se calcarán de los modelos de países ya industrializados o "desarrollados".

Tales proposiciones plantean interrogantes que rebasan los límites de este trabajo. Para los fines presentes, basta señalar (1) que la interpretación del desarrollo como proceso de cambio social plantea de inmediato la necesidad de evaluar el potencial de los sistemas educativos como instrumentos de cambio; y (2) que los sistemas educativos de la región presentan un marcado paralelismo con las economías, tanto en la índole de su crecimiento como en el proceso de redefinición a que están siendo sometidos.

Los sistemas educativos de América Latina se han ampliado con rapidez notable durante las dos últimas décadas. En su carrera contra las altísimas tasas de crecimiento demográfico, la educación ha ganado posiciones, habiendo influido en su expansión postulados muy similares a los que presiden la política de desarrollo económico. Se ha aconsejado invertir proporciones más altas del ingreso nacional en la enseñanza, en el

---

3/ Véase especialmente Claudio Véliz, Ed., Obstacles to Change in Latin America, Oxford University Press, Londres, 1965.

supuesto de que esa inversión adecuaría el producto de la educación a las necesidades nacionales. Al propio tiempo se ha intentado la modernización interna de los sistemas e instituciones de enseñanza por medio del planeamiento y de una mejor administración. Al evaluar los resultados hasta ahora obtenidos se aprecia que el "crecimiento" no implica el "desarrollo" de la enseñanza, y que en el planteamiento educativo se tropieza con sistemas impermeables a la racionalización y subordinación a objetivos definidos, aunque ellos estén incorporados a leyes y constituciones.

En la enseñanza, como en otros sectores de acción social pública y en las propias economías, se han tomado modelos y normas de sociedades urbanas industrializadas y se han impuesto a realidades diferentes: sociedades rígidamente estratificadas - predominantemente rurales - en que la tradición educativa pone el acento en el título profesional y en los símbolos culturales que se consideran apropiados para élites determinadas de antemano por los lazos de parentesco. En educación, se vienen importando modelos diferentes e incompatibles desde mediados del siglo XIX, cuando se dictaron las leyes de educación universal y durante muchos años misiones procedentes de Europa y Norteamérica trabajaron en la modernización de los sistemas de enseñanza. Ultimamente, el estímulo y el asesoramiento técnico que han proporcionado a la ampliación de la enseñanza los organismos internacionales, han reforzado tendencias manifiestas desde hacía mucho tiempo. Los intentos de aplicar una serie de modelos de enseñanza importados ofrecen otro interesante paralelo con las economías, en las cuales esos modelos han predominado largamente en las esferas teóricas y en la política aplicada. En la educación, como en las economías y en los sistemas políticos, las estructuras tradicionales han mostrado una permeabilidad y una capacidad de adaptación sorprendentes para absorber modelos importados, para cambiar sin llegar a la transformación fundamental que hoy se considera indispensable para el desarrollo dinámico.<sup>4/</sup>

---

<sup>4/</sup> La "permeabilidad" de las estructuras tradicionales a la modernización parcial fue analizada en el estudio de la Comisión Económica para América Latina denominado El desarrollo social de América Latina en la postguerra (Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963).

El anhelo de educación y la fe en las ventajas que ésta proporciona, como el propio anhelo de desarrollo, se han extendido a todos los estratos sociales, y en términos estadísticos, las masas de población parecen estar derivando más beneficios directos de la ampliación educativa que de la mayor producción de bienes. Al mismo tiempo, la extrema disparidad en la distribución de la enseñanza corre parejas con la disparidad en la distribución de los ingresos y la riqueza y ayuda a reforzarla. Sólo algunas minorías - y en general las mismas que disfrutaban del avance económico - pueden aprovechar cabalmente la oferta creciente de servicios educativos. La desproporcionada participación de esas minorías vicia los sistemas de enseñanza y restringe su capacidad de ganar o mantener la plena participación de otros estratos sociales. En casi todos los países latinoamericanos la participación de la mayoría de bajos ingresos sigue siendo marginal y decepcionante, como lo es también su participación en nuevos sectores de empleo urbano o en el mercado de bienes de consumo. Son limitadas las ventajas prácticas ofrecidas a los niños de esos estratos por el tipo de educación que pueden obtener y también es menor que el esperado el provecho que pueden derivar los países, en favor de su desarrollo económico, de los esfuerzos que hacen por perfeccionar su potencial humano.

a) La discrepancia entre las esperanzas cifradas en la educación y el beneficio real que de ella se obtiene no se da sólo en el grado elemental, donde se concentran los grupos mayoritarios de bajos ingresos, pues el alto porcentaje de fracaso estudiantil que caracteriza a todo el proceso de enseñanza hasta el final de los cursos universitarios indica la falta de correspondencia entre la oferta de educación y la capacidad de grandes grupos de las capas sociales medias inferiores para hacer uso efectivo de ella, así como la ineficiencia extrema con que se utilizan los recursos públicos destinados a la enseñanza. La migración creciente de profesionales a otras regiones y la tendencia sostenida por incrementar el empleo público también son otros tantos síntomas de un desajuste entre la oferta educativa y la capacidad de absorción que actualmente tienen las economías.

/Estas deficiencias

Estas deficiencias han sido analizadas tanto por las autoridades nacionales de la enseñanza como por las organizaciones internacionales, en estudios preparados para las numerosas reuniones regionales sobre educación y temas afines. Es decidor que en la más reciente de tales reuniones, la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico, realizada en Buenos Aires, pasó a segundo plano la insistencia tradicional en las metas cuantitativas de ampliación de la enseñanza y en la asignación de mayores recursos a la educación, centrándose los debates en las reformas del contenido de la enseñanza y en la reorientación del planeamiento educativo con el fin de transformar la educación en un instrumento eficaz de desarrollo en su sentido más amplio. Los estudios preparados por las organizaciones auspiciadoras y las recomendaciones de la Conferencia destacaron en líneas generales las políticas requeridas.<sup>5/</sup> El presente estudio, más limitado, se centra en la índole de la demanda actual de educación derivada de las estructuras sociales latinoamericanas, en relación con la posibilidad de llevar a la práctica las reformas y aplicar el planeamiento en la educación.

La ampliación del sistema educativo se justifica sobre la base de dos criterios fundamentales: el de defensa de los derechos humanos y el de aprovechamiento óptimo del potencial humano. Ambos se reflejan en las directivas, muy similares en toda América Latina, que los gobiernos imparten al sistema educativo.

Si se interpretan al pie de la letra, el criterio de los derechos humanos y el de aprovechamiento del potencial humano pueden indicar órdenes diferentes de prioridad a corto plazo para la ampliación de los sistemas de enseñanza, pero de hecho suelen ser compatibles y complementarios. Los dos exigen una educación general de tipo universal y uniforme, de tal duración y calidad que permita preparar a todos los niños para su buen desempeño en la vida cívica, en la producción y en el consumo dentro de

---

5/ Véase Educación y desarrollo en América Latina: bases para una política educativa (UNESCO/MINEDECAL/7), Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965 (UNESCO/MINEDECAL/6) y La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina (UNESCO/MINEDECAL/9)

una sociedad moderna, condicionada a la capacidad del individuo el acceso a los tramos superiores de la escala educativa. Ambos favorecen la ampliación y diversificación de la enseñanza media y superior, de tal modo que los individuos puedan realizar todas sus potencialidades y desempeñar funciones sociales y ocupacionales cada vez más diferenciadas y complejas. Ambos buscan las posibilidades máximas de estudio, capacitación y perfeccionamiento intelectual sostenido para la población adulta. En realidad, los conflictos de corto plazo en cuanto a la prioridad que debe establecerse en la asignación de recursos que pudieran derivar de tales criterios (por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria en oposición al adiestramiento acelerado de técnicos de nivel medio) parecen tener mucho menos importancia que los conflictos con otros tipos de demanda que pesan sobre el sistema educativo, según se describirán más adelante.

Es preciso mencionar además otros dos propósitos o funciones de los sistemas educativos. A veces se alude a ellos en declaraciones oficiales de política, y han sido analizados desde diversos ángulos por sociólogos, educadores y líderes políticos, pero no pueden traducirse en objetivos cuantitativos en la misma forma que los objetivos relacionados directamente con los derechos humanos y el aprovechamiento del potencial humano. Las dos funciones son hasta cierto punto compatibles, y de hecho todos los sistemas educativos las cumplen en diversas proporciones, deliberada o involuntariamente. Sin embargo, llevadas al extremo, ambas son incompatibles. Por un lado, se espera que la enseñanza afirme los valores existentes o dominantes en la sociedad que la respalda, los símbolos de jerarquía, las preferencias ocupacionales, etc., y que los transmita a las nuevas generaciones. Por el otro, se le pide que active la modificación de los valores y de las relaciones económico-sociales existentes.

Esta última función puede encarnarse en una política deliberada y masiva, como la que aplican los gobiernos revolucionarios que han utilizado el sistema educativo para inculcar nuevos valores y que han controlado la admisión a los niveles superiores de la enseñanza para dar acceso a los jóvenes de los estratos sociales inferiores desplazando a los grupos

/previamente de



previamente de posición social elevada y que ocupaban los cargos directivos. Puede ser deliberada en un sentido más limitado, si la política educativa procura ante todo ampliar la capacitación en las especializaciones técnicas necesarias en un nivel de desarrollo más alto, pero que no se ajustan a la estructura ocupacional existente. Se ha procurado con ella obligar al cambio social y quebrantar moldes económicos antiguos transformándolos en nuevos.<sup>6/</sup> En la práctica, aun cuando un sistema de enseñanza esté concebido para perpetuar el status quo o no haya una elección consciente entre las orientaciones antes indicadas, por el solo hecho de crecer más allá de cierto punto se hará cada vez más difícil mantener determinada situación y las relaciones ocupacionales existentes. Sin embargo, las tensiones y presiones que se originan por estas circunstancias presumiblemente no se conciliarán fácilmente con los objetivos de "desarrollo", como quiera que éste se defina.

## 2. La demanda de educación y la "resultante"

Cualesquiera sean los propósitos que se propongan el Estado y los educadores, los padres buscan la educación de sus hijos con el fin de consolidar la posición social alcanzada ya por la familia o como medio de escalar a posiciones más altas y ocupaciones mejor remuneradas. Por lo demás, en cualquier sistema educativo que no sea demasiado nuevo y rudimentario existen fuerzas internas de impulso e inercia, muy complejas, derivadas de los intereses de los administradores y maestros en los diversos niveles y especialidades; y en la educación superior, las aspiraciones de los propios estudiantes (a menudo diferentes de las aspiraciones de sus familias) empujan al sistema desde otra dirección. Cuando los objetivos de la educación fijados por el Estado tropiezan con las heterogéneas presiones que actúan interna y externamente sobre el sistema educativo, la evolución real y el "producto" del sistema dependen de lo que se ha

---

<sup>6/</sup> Hla Myint, Education and Economic Development, trabajo presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, junio de 1964.

denominado "la suma de intenciones" o "resultante".<sup>7/</sup> El sistema no puede satisfacer plenamente todas las exigencias que se le imponen, sino que se amolda según la fuerza relativa de ellas.

En una sociedad dinámica y móvil, puede existir una correspondencia entre la suma de tales exigencias y los objetivos que derivan de los conceptos de los derechos humanos y del aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, suficiente como para lograr una eficiencia razonable del sistema. En una sociedad deliberadamente "movilizada" hacia el desarrollo, el gobierno puede imponer sus objetivos con suficiente fuerza y contar con un consenso popular tal, que pueda subordinar a sus objetivos las reivindicaciones de otra índole. En una sociedad tradicional casi estática, el sistema educativo pueden confirmar el "status" adquirido sin mayor dificultad. Más complejos son los problemas que plantean las sociedades en transición o "en conflicto", en las que el orden tradicional ya no se considera viable, pero en las que todavía la aspiración generalizada no ha producido un consenso nacional sobre las condiciones previas para lograr el desarrollo; en estas circunstancias, las discrepancias de objetivos y exigencias que se imponen al sistema educativo pueden llegar a obstaculizar o frustrar la consecución de cualesquiera de ellos. Al ampliarse los sistemas educativos, se desvalorizan las recompensas tradicionales de la educación (garantías de posición social y ocupacional); pero no adquieren análoga capacidad para fomentar la movilidad social y elevar la productividad.

En lo que se refiere a la demanda de educación desde el punto de vista de quienes la "consumen", merecen especial atención cuatro sectores de la población: las clases altas tradicionales y las élites recién formadas; el estrato medio urbano; el estrato inferior rural-agrícola; el sector semi-urbano, que crece rápidamente, tiene movilidad geográfica y suele denominarse "marginal". (Veremos más adelante que este término puede ser inadecuado e inducir a error). El estrato medio urbano es el que ejerce mayor presión

---

<sup>7/</sup> Andrew Pearse, The Instrumentality of Education Systems, documento preparado para el Sexto Congreso Mundial de Sociología, Evian, Francia, 1966.

en pro del aumento de los recursos destinados a la educación, e influye sobre el contenido de los programas no sólo directamente por sus exigencias, sino también indirectamente por su predominio entre maestros, funcionarios y planificadores. Los dos últimos grupos - rural-agrícola y semiurbano - se han incorporado recientemente a la masa creciente que aspira a la educación, pero su poder de presión es relativamente débil y hace poco que han comenzado a exigir que el contenido de los programas se ajuste a las posibilidades que realmente estarán al alcance de sus hijos.

Las clases altas de antiguo arraigo establecieron los moldes educativos, a los cuales se impusieron más tarde nuevos objetivos y formas. En épocas más recientes, la influencia de este sector parece haber sido principalmente negativa, pues se ha retraído parcialmente o se ha mostrado pasivo frente a las presiones que ejercen en la educación los estratos medios. La educación no constituyó un "problema" para estos grupos mientras pudieron enviar a sus hijos a escuelas privadas o a estudiar al extranjero, y mientras los títulos profesionales fueron más importantes como conformación de su status que como medio de ganarse la vida; pero, posteriormente, el menor crecimiento relativo del ingreso agrícola, así como el aumento demográfico de este grupo, han obligado a una proporción creciente de jóvenes pertenecientes a esta clase a entrar en la competencia profesional y en los empleos de oficina. La creación de universidades privadas en diversos países parece haber respondido al deseo de la élite de evitar el hacinamiento y el ambiente agitado de las universidades estatales, y la política restrictiva de admisión a que se aferran algunas de las facultades tradicionales de las universidades del Estado puede responder a motivos similares. Sin embargo, las élites tradicionales aparentemente no han intentado en general usar de la educación pública para sus propios fines. En algunos países, la nueva élite industrial ha comenzado a satisfacer sus propias necesidades de técnicos bien capacitados al margen de los sistemas de educación pública, ayudando a las universidades privadas, las escuelas técnicas y a otras instituciones o servicios de capacitación que ofrecen cursos especializados relativamente cortos que responden a las necesidades inmediatas de la industria. Al parecer, han

/contribuido a

contribuido a estimular esta política tanto la baja calidad de la enseñanza como el clima politizado de las universidades y escuelas técnicas existentes.<sup>8/</sup> En el predominio que ejercieron y en la pasividad que posteriormente mostraron las élites en relación con la educación pública, puede buscarse en parte la respuesta a la pregunta que suele formularse de por qué el estrato medio, luego de haber adquirido mucha fuerza e importancia cuantitativa, no ha podido ofrecer un liderazgo más coherente. La política educativa ha sufrido los efectos de la crisis que afecta a los mecanismos tradicionales de "adopción de decisiones" o "vacío de poder" indicado en varios estudios recientes sobre América Latina, pero ha contribuido también a ella.

Educación del estrato medio urbano. Las "clases medias" de América Latina han sido durante algunos años tema de polémica, aunque es de lamentar que las investigaciones empíricas de sus características sigan siendo escasas. Ya en el siglo XIX los autores comenzaban a deplorar la existencia de sociedades compuestas por dos clases, lo que parecía incompatible con el avance de la región hacia la democracia y la prosperidad. Más tarde comenzaron a sondearse las sociedades nacionales con ansiedad para advertir los signos de la aparición de una clase media. En uno o dos casos se solicitó asistencia técnica internacional para identificar a la clase media y propiciar su surgimiento. Estudios más recientes han comenzado a demostrar que el cuadro estereotipado de una región dominada por las clases altas tradicionales y poco numerosas ha dejado de tener validez. Los estratos medios que han surgido podrían carecer de homogeneidad suficiente para justificar el empleo del término "clase", pero es evidente

---

8/ Un observador sugiere que esta tendencia quizá determine la composición de las futuras élites políticas y económicas, si las universidades estatales no efectúan las reformas necesarias ni elevan la calidad de su enseñanza (John P. Harrison, Learning and Politics in Latin American Universities, The University of Texas, Institute of Latin American Studies, Offprint Series, N° 10). Las investigaciones sobre grupos de élites realizadas por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela indican que la élite económica, a diferencia de las élites políticas y culturales, está dispuesta a apoyar la educación privada para satisfacer sus necesidades de técnicos, lo que obedece en parte a su desconfianza ante una educación nacional politizada. (Julio Cotler, "El proceso de cambio de la élite venezolana", Sociología y sociedad en América Latina, Memoria del Séptimo Congreso Latinoamericano de Sociología, Tomo I, Bogotá, 1965.

que los representantes del "estrato" o "sector" medio ocupan las posiciones directivas en varios países y pugnan por lograr el predominio político y económico en otros. Varios indicadores estadísticos muestran que el estrato medio ha crecido casi proporcionalmente al grado de urbanización en los diferentes países. Pese a que tales estadísticas distaban mucho de ser definitivas, indicaban que la porción de las poblaciones nacionales formada por el estrato medio fluctuaba entre casi la mitad, en algunos de los países más urbanizados, hasta menos de una décima parte en algunos de los países pequeños donde es abrumador el sector rural. Muy pronto, sin embargo, se desvirtuaron las conclusiones más optimistas derivadas de esos cálculos.<sup>9/</sup> Se ha aducido que el creciente estrato medio de las ciudades latinoamericanas es muy diferente de las clases medias frugales y emprendedoras que (según interpretaciones muy difundidas) forjaron el progreso de Europa en el siglo XIX. Se ha acusado a los estratos medios latinoamericanos de imitar las modalidades de consumo ostentosas de las clases altas; de basarse en relaciones de clientela; en la protección gubernamental contra la competencia y en la ampliación del empleo público, en desmedro de la indispensable iniciativa empresarial; se les ha acusado también de incapacidad para proporcionar un liderazgo político que pueda modernizar a fondo las estructuras tradicionales. Esta evaluación ha sido recogida incluso por la prensa destinada a los estratos medios, y las críticas a la "empleomanía" van unidas casi siempre a críticas al contenido de la educación media y superior.

---

9/ Entre los hitos principales en la discusión de la "clase", "sector", o "estrato" medio se incluyen los seis volúmenes de Materiales para el estudio de la clase media en América Latina, publicado por la Oficina de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana en 1951; John J. Johnson, Political Change in Latin America: Emergence of the Middle Sectors (Stanford University Press, 1958), y El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra (op. cit.). Un estudio presentado al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en 1960 sobre Las clases medias en Centroamérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo (E/CN.12/CCE/176/Rev.2) ilustra el intento de utilizar asesoramiento técnico ante los problemas que plantean los estratos medios.

Las estimaciones de la UNESCO indican que entre 1955 y 1965 la matrícula aumentó 120 por ciento en las escuelas secundarias y 114 por ciento en las instituciones de enseñanza superior, mientras la matrícula en las escuelas primarias se elevaba sólo en 72 por ciento. No cabe duda de que es necesario ampliar la enseñanza secundaria y superior, posiblemente con un ritmo aún más rápido, pero el tipo de ampliación que se realizó no responde a claros objetivos públicos. Los estratos medios urbanos presionaron irresistiblemente para que sus hijos recibieran educación secundaria, en lo posible conducente a la universidad y a una carrera profesional, o por lo menos a un certificado que asegurara el acceso a un empleo público o privado. En forma mucho más restringida, algunos sectores del estrato urbano inferior comenzaron a luchar por idénticos objetivos.

Los planificadores de la educación suelen señalar la imposibilidad de que continúe encauzándose hacia la universidad a más de las dos terceras partes del alumnado secundario, una vez que éste ha experimentado tan enorme expansión. Hace más de diez años que existe ya un acuerdo generalizado sobre las orientaciones generales de las reformas necesarias; pero el problema radica en encontrar la manera de "enseñar" a los consumidores más ávidos de educación a aceptar dichas reformas.

Las dificultades con que tropiezan la elaboración de una política educativa y la planificación de la enseñanza resultan ser más complejas de lo que parecen a primera vista. El tipo de demanda de enseñanza media no sólo hace que ésta continúe concentrándose en la preparación tradicional para la universidad, sino que contribuye al rebajamiento de sus normas de calidad inevitable en un período de rápida expansión; los consumidores no se interesan suficientemente por la aplicación práctica futura de la enseñanza recibida, ni les preocupa ejercer una fuerte presión correctiva si el sistema sacrifica la calidad en aras de la cantidad. En la medida en que la enseñanza pública no satisface esa demanda, los consumidores se vuelven hacia las escuelas privadas pagadas, cuyas normas de calidad son aún más difíciles de controlar, a las cuales tienen aún menos acceso los grupos de ingresos más bajos, y que absorben, en la forma de subvenciones, una proporción importante de los fondos fiscales destinados

a la enseñanza media. Es significativo que la educación secundaria en la actualidad esté principalmente en manos del sector privado en la mayoría de los países, en tanto que la educación primaria y superior sean en general públicas y gratuitas (aunque los gastos adicionales del alumno pueden ser elevados). Alrededor de 1962, según una estimación, el 70 por ciento de los alumnos que cursaban estudios secundarios académicos, o el 50 por ciento de los alumnos en todas las instituciones de enseñanza media, asistían a escuelas privadas, en tanto que sólo el 10 por ciento de los estudiantes universitarios estaban en universidades privadas.<sup>10/</sup> Esta anomalía indica por sí sola en qué medida la expansión de la enseñanza secundaria obedece a presiones de los consumidores más bien que a una política pública: asimismo indica el principal mecanismo por el cual la educación universitaria "gratuita" se reserva a un grupo limitado. Históricamente esta situación deriva del doble origen del sistema educativo: educación universitaria para las élites (en que la etapa preparatoria a menudo estaba a cargo de escuelas adscritas a las propias universidades) y educación primaria pública para las masas, dejando casi de lado la enseñanza secundaria.

Si para los consumidores la entrada a la enseñanza secundaria tradicional se hace más difícil y onerosa, en tanto que es fácil y barato el ingreso en las escuelas técnico-vocacionales, cabe esperar que algunos de ellos (las familias que a duras penas pueden dar educación a sus hijos) envíen a sus hijos a estas últimas escuelas. Pero ello no significa que

---

<sup>10/</sup> Silvain Lourié, "Educación para hoy o para ayer?", en Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación: La experiencia de América Latina, UNESCO: Instituto Internacional para la Planificación de la Educación, París, 1965. En un cálculo que corresponde a 1964, en el que se omite al Brasil, se llega a un porcentaje de 37.4 para la parte que corresponde a las escuelas privadas en el total de la inscripción de la enseñanza media. (Javier Le Fort y Patricio Cariola, S. J., "Algunos aspectos del financiamiento de la educación privada en América Latina", UNESCO/SS/Ed. INV/6.B, Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina, Santiago de Chile, 5-13 de diciembre de 1966).

abandonen sus objetivos primitivos, a lo que puede atribuirse en parte el hecho de que la enseñanza impartida por esas escuelas corresponda en medida tan limitada a las necesidades de conocimientos técnicos modernos. Ejemplo notorio es la enseñanza agrícola; no sólo es muy reducida la matrícula en relación con las necesidades nacionales,<sup>11/</sup> sino que la gran mayoría de los alumnos proceden del estrato medio urbano y buscan trabajo en las ciudades después de recibirse. Este fenómeno afecta también a las escuelas normales: éstas suelen ser usadas por muchos jóvenes para obtener educación secundaria de bajo costo (frecuentemente con la ayuda de becas), sin que tengan la intención de dedicarse a la enseñanza; otros, habiéndose formado en "escuelas normales rurales", se dedican a la enseñanza en las ciudades.

No son muchos los niños pertenecientes al estrato urbano "marginal" inferior que llegan a las escuelas de enseñanza media, pero un número creciente de hijos de obreros con empleo regular lo logra. Las pocas investigaciones sobre su situación sugieren que su medio cultural constituye un grave obstáculo para que aprovechen esa educación, aunque el ingreso familiar sea suficiente para mantenerlos mientras estudian.<sup>12/</sup> En la

11/ La educación agrícola hace aflorar con especial claridad las discrepancias entre las necesidades de educación calculadas por los planificadores y la demanda efectiva de educación de las estructuras existentes. Muchos informes han puesto de relieve la necesidad de contar con un número mucho mayor de especialistas en agricultura; sin embargo, en las escuelas agrícolas la matrícula sigue siendo muy inferior a la capacidad, y muchos egresados se emplean en actividades que no guardan relación con sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero.

12/ Un estudio efectuado en 1961 sobre los estudiantes secundarios de Montevideo, ciudad en que los jóvenes pertenecientes a la clase trabajadora disfrutaban de oportunidades más o menos equitativas de ingreso en la enseñanza secundaria, indica que existen enormes diferencias en cuanto a la deserción y las calificaciones obtenidas en los exámenes finales según la ocupación del padre. Entre los estudiantes del primer año de los liceos, 19.2 por ciento proceden de familias de trabajadores calificados y 3.3 por ciento de familias de jornaleros. En el cuarto año, los porcentajes correspondientes han bajado a 5.3 y 0.4 (Aldo Solari, Estratificación social y rendimiento liceal, trabajo presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio de 1964).



medida en que tienen éxito escolar, ascenderán individualmente al estrato medio, y adquirirán las preferencias ocupacionales descritas. Al usar la escuela como medio de ascenso social, el estrato medio no tuvo imaginación para romper los moldes de la educación que anteriormente monopolizaba la clase alta. Ahora los asalariados urbanos corren el riesgo de caer en el mismo error, es decir, de impulsar a sus hijos a ingresar en la masa, ya excesiva, de empleados a sueldo.<sup>13/</sup> Aunque prefieran una educación orientada hacia el empleo calificado en la industria, las deficiencias de la mayoría de las escuelas vocacionales los disuade de ello.<sup>14/</sup>

13/ Un reciente estudio de la juventud realizado en un distrito de bajos ingresos de Santiago describe la importancia que tiene para ella la educación como medio de escapar a su ambiente y a su clase, y señala que las modalidades educativas actuales probablemente contribuirán a privar a la población de bajos ingresos de líderes instruidos procedentes de sus propias filas. (Adolfo Gurrieri, Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, E/LACCY/BP/L.2). Otra encuesta realizada en Santiago indica que lo insatisfactorio del ingreso y de las oportunidades ocupacionales que proporciona una educación secundaria, y el abismo que media entre las aspiraciones de los sectores de bajos ingresos y sus posibilidades de satisfacerlas, inducen a las familias a valorar la educación por la educación misma. (Peter Heintz, A Study of Educational Sociology, documento presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología).

14/ En el Perú, los estudios del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial indican que, pese al déficit de obreros calificados en la industria, menos de 11 por ciento de los 4 341 técnicos en diversas especialidades industriales que egresaron de escuelas estatales entre 1962 y 1965 se incorporaron realmente a la industria. La poca inclinación de los dueños de fábricas a aceptar a los egresados de tales escuelas, o a aceptarlos en mayor número, se atribuye a que los empleadores consideran mala la preparación recibida. La infancia y la juventud en el desarrollo nacional: problemas y perspectivas, Informe presentado por el Gobierno del Perú (E/LACCY/CS/L.1). Véase también Benjamín Samamé, "Problemas y políticas de mano de obra en el Perú", Revista Internacional del Trabajo, 73, 2 de febrero de 1966.

La influencia del estrato medio urbano sobre el sistema escolar no se limita a presiones externas para conseguir educación de determinado tipo; los miembros de este estrato - que son producto de la modalidad de educación descrita - componen el profesorado de las escuelas e inevitablemente les imprimen sus propios valores e inquietudes. El sistema de enseñanza está tan expuesto como otros medios de ganarse la vida a las presiones organizadas para proteger el status, la seguridad de tenencia y el aumento de las oportunidades de empleo, sobre todo en los cargos administrativos.<sup>15/</sup> Las reformas que parecieran amenazar los intereses de cualquier grupo especializado de profesores o funcionarios administrativos suelen ser resistidas, generalmente por la vía política. Al propio tiempo, los esfuerzos para racionalizar la expansión del sistema educativo se ven contrarrestados por presiones continuas en favor de programas especiales y de la creación de nuevas instituciones locales, iniciativas a menudo bien intencionadas y convenientes en sí mismas, pero que no guardan relación con las prioridades establecidas y que en la práctica sólo contribuyen a crear nuevos cargos y a complicar el aparato administrativo. La actual proliferación de nuevas universidades y escuelas especializadas en respuesta a las iniciativas locales y sectoriales sin considerar los objetivos de la capacitación o la disponibilidad de profesores

---

<sup>15/</sup> En un documento presentado a un seminario del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación en 1964, Fernando de Escondrillas pone de relieve la hipertrofia del aparato administrativo. En un país, la enseñanza secundaria contaba con el doble de funcionarios administrativos que de maestros, y esta situación, como se expresa en el trabajo, se observaba también en otros países. (Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación. La experiencia de América Latina, p. 102).

/idóneos, los

idóneos, los recursos naturales y los estudiantes, es una faceta importante de este problema.<sup>16/</sup> Los propios organismos de planificación no están libres de las presiones en favor de la burocratización derivadas de la formación educativo y de las aspiraciones de su personal en materia de ocupación.

Las consideraciones anteriores no significan que haya que responsabilizar a los estratos medios de monopolizar y deformar deliberadamente las oportunidades de educación. Su posición es difícil, especialmente en los países en que son numerosos los individuos que los componen y la economía se ha quedado rezagada. La carga de dar a sus hijos una educación media puede ser muy pesada, y las posibilidades consiguientes de ascender en la escala social y de ingresos serán cada vez más decepcionantes en los sectores de ocupación en que se han concentrado hasta el presente. Ampliadas las posibilidades de completar la educación media, encuentran creciente frustración en el paso de la escuela secundaria a la universidad, pues éstas no se han ampliado con rapidez suficiente como para absorber el creciente número de jóvenes que cumplen con todos los requisitos formales de ingreso, o han creado sus propias barreras para impedir el paso a los egresados de una educación secundaria depreciada.

---

<sup>16/</sup> Los peligros de esta tendencia han sido señalados por diversas autoridades especializadas de la enseñanza superior. El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación estima que "muchos de los países de América Latina no tienen todavía ninguna idea clara del personal capacitado que sus planes y programas de desarrollo pueden exigir ... Al mismo tiempo, sin embargo, podemos advertir en muchos países una multiplicación de institutos de capacitación que no parecen ajustarse a ningún plan preestablecido. Esto sólo puede conducir a una dispersión de esfuerzos ..." (Declaración inaugural de la Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación, 1965, LARO/65/CONF.5). Véase un análisis del mismo problema en relación con las escuelas de servicio social en: Virginia A. Paraíso, "Servicio Social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", Boletín Económico de América Latina, XI,1.

De otra parte, están las influencias que pueden ejercer los propios estudiantes. Estos, cualquiera que sea su origen social, constituyen grupos aún no comprometidos en el status o el orden ocupacional actual; se ven acicateados tanto por sus propios impulsos adolescentes como por dificultades materiales hacia una actitud de rebeldía y crítica, siendo muy importantes tanto por su número como por su concentración en las instituciones urbanas. En algunas esferas se han puesto grandes esperanzas en los estudiantes como fuerza de cambio social revolucionario. Pero la inquietud que hoy se hace evidente en ellos parece corresponder a una combinación aún indeterminada de varias formas de enfocar el futuro. Un camino es el de ejercer una presión organizada para conformar las instituciones de enseñanza secundaria y superior a sus propias limitaciones, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir los frutos materiales tradicionales. Otro es el buscar admisión en el sistema de clientela existente, a través de lazos de parentesco o partidos políticos, y un tercero, incorporarse deliberadamente al esfuerzo nacional de democratización y desarrollo, evaluando y apoyando las reformas educativas en función de este propósito, y buscando relaciones constructivas con las mayorías urbanas y rurales "marginales". La participación en gran escala que han tenido últimamente los estudiantes de diversos países en campañas para fomentar la organización local y la autoayuda entre los campesinos y en asentamientos urbanos de bajos ingresos, cualquiera que sea su utilidad directa para las masas, es muy promisoría como símbolo de una apreciación más real de las necesidades y posibilidades de cambio social por las futuras élites nacionales.

La tasa de aumento de la matrícula secundaria y superior en el decenio pasado que fue de más de 10 por ciento anual, excedió considerablemente no sólo la tasa de crecimiento demográfico, sino la de crecimiento económico. Este rápido crecimiento, cuando no va unido a la planificación eficaz de las fuerzas trabajadoras y el control de la calidad de la enseñanza, puede tener consecuencias que un economista ha resumido así:<sup>17/</sup>

---

<sup>17/</sup> Hla Myint, op. cit.

<sup>17/</sup>El número

"El número de egresados de las escuelas y universidades tiende a crecer con mayor rapidez que el ingreso nacional, aunque éste registre una tasa relativamente elevada, y éste también con frecuencia tiende a tener un ritmo de crecimiento más pausado por efecto, a veces, del estancamiento de las exportaciones ... El fin de los estudiantes es alcanzar el nivel de vida de la clase media, con una buena casa en los suburbios y un automóvil, nivel del que hasta ahora sólo disfruta una minoría privilegiada. Evidentemente, es imposible que un número siempre creciente de egresados disfrute de un nivel de vida que representa cinco o diez veces el ingreso por habitante de sus países, a menos que el ingreso nacional aumente con suma rapidez. Por otra parte, dada la reducción de las normas de calidad académica que sigue al aumento del alumnado, los nuevos profesionales no tienen preparación suficiente como para mejorar el sistema administrativo e introducir nuevos métodos de organización y producción, único medio de elevar la productividad y los ingresos. De ahí que se acumulen fuerzas para la "explosión" que sigue a una malograda "revolución de las aspiraciones crecientes".

Hasta ahora, el desempleo de las personas instruidas ha sido un fenómeno menos conspicuo en América Latina que en algunas partes del Asia y el Medio Oriente. La causa tal vez esté en el mayor grado de urbanización de América Latina, con las oportunidades consiguientes de empleo de oficina, y la abrumadora mayoría de estudiantes de origen urbano en la enseñanza superior; los hijos de pequeños propietarios agrícolas, de tenderos de aldea, etc., que se educan en las ciudades y deciden permanecer en ellas han sido menos numerosos que en otras regiones, en relación con el tamaño de la población urbana. Sin embargo, hay indicios de que está aumentando el desempleo de personas instruidas. El carácter de la "explosión" que podría provocar la contradicción entre los usos que se le da a la enseñanza y la capacidad de absorción de las economías dependerá en gran medida de la capacidad de los estudiantes que proceden del estrato medio para comprender lo que está ocurriendo y plantearse objetivos diferentes para su educación.

/Educación rural.

Educación rural. La educación que hasta ahora se ha ofrecido a la población rural no parece ajustarse a los cánones descritos, pero en realidad está dominada por ellos. En gran medida, la escuela rural ha sido un producto exótico y falto de vigor trasplantado desde las zonas urbanas, más bien por decisión de política nacional que en respuesta a una demanda local. El pequeño agricultor u obrero rural podía aspirar a educar a sus hijos, pero hasta hace muy poco tiempo casi no ejercía influencia sobre la cantidad o contenido de la educación que se le ofrecía. Poco a poco se amplió el radio geográfico que abarcaban las escuelas rurales, pero como las exigencias perentorias en materia de educación provenían de la ciudad, estas escuelas continuaron siendo un remedo de los dos o tres primeros grados de la escuela primaria urbana. Los intentos del gobierno central por planificar y establecer normas apenas influyeron en la superación de las deficiencias, en parte por falta de recursos materiales y profesores idóneos para aplicar los planes; influyó además la distancia tanto geográfica como cultural que separa a las autoridades de la población rural, y la incompatibilidad entre el sistema de relaciones rurales económicas, políticas y sociales, y la educación de masas.

En algunas de las zonas rurales más tradicionales, donde no se ha iniciado la reforma agraria y la mayoría de la población está compuesta por trabajadores que residen en latifundios y por minifundistas, pueden concebirse tres posibles funciones de la enseñanza:

- Su desarrollo se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se aleja a la población rural-agrícola de una educación que no está ligada a sus necesidades.<sup>18/</sup>

- Su desarrollo puede minar las estructuras existentes, al crear aspiraciones que no pueden satisfacerse dentro de esas estructuras, al proporcionar a la población rural instrumentos para organizarse y vincularse con la vida política nacional, y al estimularla a abandonar el medio agrícola-rural.

---

<sup>18/</sup> Caso extremo de un sistema local de enseñanza de este tipo es el descrito por Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff en The People of Aritama, Londres, 1961.

- Su desarrollo puede ir unido a movimientos de mayor trascendencia en favor del progreso rural, reforzando así las medidas en materia de reforma agraria, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos, y recibiendo a su vez el apoyo de esas medidas.

Hasta el momento han predominado las dos primeras funciones, con frecuencia combinadas en forma contradictoria. El hecho de que las escuelas rurales sean pobres e incompletas, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, corresponde al fenómeno de exclusión de la población rural de la participación en las sociedades nacionales, pero hasta las escuelas de este tipo han hecho algo por estimular el inconformismo del sector rural con su suerte tradicional. A medida que los sindicatos campesinos y los movimientos políticos comienzan a penetrar en los campos y la reforma agraria gana terreno, se hace sentir con mayor insistencia una demanda de educación rural más concreta.<sup>19/</sup> Mientras tanto, los programas experimentales de educación rural de muchos países han proporcionado alguna experiencia en el uso de técnicas destinadas a cumplir la tercera función.

Como la baja productividad de la mano de obra en la agricultura y la emigración incontrolable a la ciudad constituyen dos de los problemas regionales más sobresalientes, es natural que se formulen proposiciones a favor de una educación rural concentrada en la agricultura, en que la edad de admisión a la escuela sea superior a la normal para las escuelas urbanas. Sin embargo, por muchos motivos difícilmente puede evadirse la tarea de nivelar la educación rural y la urbana.<sup>20/</sup>

---

<sup>19/</sup> Varios observadores han hecho referencia a la presión en favor de mejores escuelas rurales ejercida por los sindicatos campesinos de Bolivia y la vigilancia que ejercen sobre los profesores. En varios países, grupos rurales han construido sus propias escuelas e incluso contratado sus propios profesores cuando las autoridades nacionales no han podido proporcionarlos.

<sup>20/</sup> Thomas Balogh, "Tenencia de la tierra, educación y desarrollo en América Latina" y Alvaro Chaparro, "Enseñanza y formación para el desarrollo de la agricultura", en Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación. La experiencia de América Latina, indican formas optativas de abordar la política de educación rural.

- Se alcancen o no tasas más satisfactorias de crecimiento de la producción agrícola, no puede esperarse que la demanda de mano de obra agrícola aumente a un ritmo equiparable con el crecimiento de la población rural. Cabe esperar que en la mayoría de los países entre un tercio y la mitad de los niños de las zonas rurales se desplacen hacia empleos no agrícolas. Lo que esos niños de las zonas rurales realmente necesitan es que la escuela rural los prepare para la vida en la sociedad nacional y les proporcione la base para continuar una educación sistemática o para formarse en el trabajo, pero la escuela primaria rural no puede distinguir entre los niños que abandonarán la agricultura y los que permanecerán en ella.

- En cuanto al grupo que permanece en el campo, su principal necesidad a largo plazo no corresponde a la instrucción agrícola elemental que puede impartir la escuela primaria. Dentro de la estructura rural tradicional, dicha enseñanza sería casi inaplicable, y hay que suponer que el desarrollo futuro de la agricultura significa por una parte el incremento del número de granjas familiares económicamente viables, y por otra, la modernización de los grandes predios, ya sea en un sistema de tenencia individual, cooperativo, o de otra clase. En ambos casos se requerirán trabajadores capaces de manejar maquinaria y de aprender nuevas técnicas por medio de libros, transmisiones radiales o demostraciones prácticas. Para cumplir estos fines, cabe exigir a la escuela primaria que logre la alfabetización funcional, que familiarice a los niños con los principios de la mecánica, que les cree una conciencia sobre las posibilidades de innovación y de progreso técnico, y les dé a conocer las fuentes de nueva información. Los profesores rurales suelen estar insuficientemente preparados para cumplir estas tareas mínimas de la educación primaria, pero será más viable adecuar su preparación para el desempeño de esas labores que convertirlos en buenos instructores de técnicas agrícolas.

- Una educación primaria predominantemente agrícola despertaría fuerte resistencia de la propia población del campo, en gran parte porque ésta conoce los factores mencionados. Tendría fundamentos para no esperar gran utilidad práctica de esa enseñanza, en las condiciones en que se impartiría a sus hijos, y temería que ella perpetuara su posición desmedrada



en las sociedades nacionales. La población rural pide ahora educación, primero, como instrumento para defenderse de la explotación (por saber leer, escribir y calcular), y segundo, como medio de liberar a sus hijos del trabajo agrícola.

La asistencia efectiva a las escuelas rurales durante los seis años de enseñanza primaria, para no mencionar los períodos más largos de educación universal general que se proponen ahora, impondrá una carga muy pesada sobre los padres, aunque los costos directos de la asistencia a la escuela se mantengan en un nivel mínimo, pues el trabajo infantil sigue teniendo gran importancia en la agricultura. Los padres, naturalmente, querrán ver compensados los sacrificios que hagan por mejorar la suerte de sus hijos y aumentar su capacidad de obtener ingresos. Si las economías rurales se vuelven más dinámicas, cabrá esperar una ampliación considerable del empleo local que recompense la instrucción y las habilidades mecánicas como la conducción de camiones, autobuses y tractores, la reparación de maquinaria y la enseñanza rural mejor pagada. También se multiplicarían y ejercerían mayor atracción los cargos de liderazgo local que requieren preparación: funcionarios municipales, jefes de cooperativas y sindicatos campesinos, representantes y organizadores de los partidos políticos. Sin embargo, si las oportunidades reales no aumentan, la juventud rural instruida difícilmente podrá sustraerse a la pauta descrita de competencia por conseguir empleos de oficina en las zonas urbanas.

En la actualidad son pocos los niños de las zonas rurales que se hallan dentro del radio geográfico de cualquier tipo de escuela postprimaria. Todo incremento en el número de niños rurales que completa su educación primaria será seguido necesariamente por un aumento de los niños que desean continuar su educación. Si no es posible satisfacer sus necesidades en la localidad, se acelerará la emigración de los jóvenes más capaces y de aquellos a quienes sus padres pueden auxiliar para seguir sus estudios en las ciudades. De ellos serán pocos los que regresen, aun cuando no puedan realizar sus aspiraciones de educación.

/Los argumentos

Los argumentos en favor de una enseñanza orientada a la agricultura y a ocupaciones conexas tienen mayor validez en el nivel postprimaria que en el primario, pues en aquel sería posible seleccionar a los jóvenes que tienen más posibilidades de permanecer en el campo. Si operan las reformas agrarias, habrá demanda de cursos con jornada completa en nivel medio, en los que se enseñen técnicas agrícolas, junto con los conocimientos complementarios que requiere el agricultor o administrador agrícola moderno (contabilidad, conservación de la maquinaria, evaluación de las posibilidades de comercialización, etc.). Aun en esas circunstancias, sin embargo, quizás la escuela de jornada completa no sea la forma más importante ni eficaz de adiestrar a los futuros agricultores.<sup>21/</sup> Si han de predominar los pequeños propietarios campesinos, hecho inevitable en algunas zonas agrícolas muy pobladas, será difícil dar educación postprimaria en jornada completa a un número considerable de jóvenes que espera permanecer en el medio agrícola. En cualquiera de los dos casos, una enseñanza primaria efectiva sentaría las bases para el mejoramiento de la agricultura y de los niveles de vida completándose con la labor de los divulgadores agrícolas, los clubes juveniles, los cursillos para adultos, las clases radiales, las cooperativas, etc. Los planes de enseñanza rural deben tomar en cuenta en su totalidad las modalidades previstas para sociedad nacional en el futuro y en tales planes, la educación primaria universal y completa es un objetivo prioritario ineludible; los planes para la esfera más limitada de la educación agrícola deben armonizarse con la estructura que desea darse a la agricultura y al tipo de fuerza de trabajo que habrá de emplear.

---

<sup>21/</sup> Chaparro, *op. cit.*, expone las deficiencias de la educación agrícola hasta el presente; observa que el tipo de capacitación que se obtiene en las escuelas agrícolas muchas veces tiene poco que ver con las condiciones locales, y acentúa las ventajas de centros de capacitación agrícola que ofrezcan cursillos de diversa duración y carácter, según las necesidades; concluye observando que tal capacitación puede resultar inútil si no va acompañada simultáneamente de la reforma agraria.

La mayor parte de la población rural de América Latina vive en minúsculos villorrios, donde sólo se justifica una escuela primaria con un maestro, o bien se halla dispersa en grupos familiares. Aunque las políticas nacionales de hoy suelen prever la concentración de las familias rurales en asentamientos más grandes, en realidad hay una tendencia hacia una mayor dispersión y falta de permanencia. El mejoramiento de las carreteras y del transporte por ómnibus permitirá reunir gradualmente a los niños de muchas de esas familias en escuelas más grandes, pero para su educación postprimaria habrá que recurrir a los pueblos que son cabecera de municipio, centro comercial y sede de las ramas locales de los servicios técnicos proporcionados por el gobierno nacional. En el pasado, la mayoría de esos pueblos han desempeñado el papel de centros comunitarios en forma letárgica u opresiva, han monopolizado todos los servicios públicos disponibles y se han enorgullecido de su superioridad y de su aislamiento de todo lo rural. En la actualidad, están perdiendo las pocas funciones que han desempeñado a medida que mejoran las comunicaciones, disminuye la importancia de los mercados locales y la juventud pueblerina de los estratos medio y alto emigra a las ciudades.

Infundir nueva vida a algunos de esos pueblos puede ser así importante por dos razones: 1) se necesitan centros locales vigorosos para que la población rural-agrícola tenga acceso a servicios que acerquen su nivel de vida al urbano; 2) la creación de oportunidades de empleo en esos centros puede retener parte de la corriente migratoria que ahora afluye a las grandes ciudades latinoamericanas. La política de revitalización de tales pueblos deberá incluir ciertamente el establecimiento de escuelas de nivel medio de calidad equivalente a las de las grandes ciudades, a las que la juventud tenga acceso efectivo, o cuya enseñanza esté orientada a satisfacer las necesidades locales de conocimientos especializados. Si las escuelas se crean sin aplicar simultáneamente programas que provoquen una mayor demanda local de esos conocimientos, es evidente que no sólo no contrarrestarán sino que formentarán el proceso de emigración. En este campo de la política educativa, probablemente sean un obstáculo las demandas de

/educación de

educación de los estratos superior y medio de la localidad. Sin embargo, en grandes extensiones de América Latina el abandono que esos grupos hacen de los pueblos, y su reemplazo por elementos móviles de los estratos rurales inferiores, parece estar abriendo nuevas posibilidades y creando también nuevos problemas<sup>22/</sup>

La educación y los grupos móviles de bajos ingresos o población "marginal". A través de la historia latinoamericana, los contactos entre la población rural y las sociedades urbanas han sido limitados y han ido en desmedro de la primera; por lo general en estas relaciones los grandes terratenientes han "representado" a mayorías rurales pasivas. Ultimamente, los contactos entre ambos sectores se han hecho más frecuentes y han variado, sin beneficiar con ello a la población rural. La línea que antes separaba claramente lo urbano y lo rural se está desvaneciendo - aunque no exactamente en la misma forma en que esto sucedió en los países urbanizados más antiguos - por la movilidad geográfica de millones de familias e individuos que buscan ganarse la vida dondequiera que puedan hacerlo, incapaces de dedicarse a una ocupación determinada, sin conocimientos especializados y con una educación sistemática escasa o nula, pero provistos a menudo de una variada experiencia de trabajo y un acopio de información sobre oportunidades relativas en diferentes medios. Las informaciones actuales, derivadas de algunas pocas investigaciones en el terreno realizadas en diversos períodos y localidades de la región, casi no permiten generalizar sobre la importancia relativa de los factores que influyen en el crecimiento y en la movilidad cada día mayor de los grupos de población que hoy se califican de "marginales". Sin embargo, es posible resumir brevemente algunos de los factores más visibles:

---

<sup>22/</sup> Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 1, marzo de 1965.

a) El crecimiento demográfico acelerado está haciendo insostenible la anterior distribución geográfica y ocupacional. En las zonas más antiguas de minifundios la subdivisión de los predios por la herencia y la sobreutilización inevitable de la tierra está empobreciendo los suelos, de suerte que muchas de esas zonas ya ni siquiera pueden dar sustento a sus poblaciones actuales sin deterioro de los niveles de vida. La demanda de mano de obra de los grandes predios no aumenta, y la tendencia actual a la modernización y mecanización indica que la demanda de mano de obra rural asalariada permanecerá estática o declinará, aunque la producción se eleve. La posibilidad de colonizar nuevas tierras sólo se ofrece a una pequeña parte de la población rural superflua.

b) La conciencia de las ventajas de las formas urbanas de vida, de la diferencia entre los ingresos urbanos y los rurales, y en algunos países, de la seguridad relativa que ofrece la ciudad ante la violencia y la opresión, ha penetrado en los campos. Los contactos iniciales con la vida urbana a través de la migración de mano de obra estacional, de la conscripción militar, etc., han sido reforzados vigorosamente por la penetración más amplia del transporte por camión y ómnibus, y del hoy omnipresente receptor de radio de transistores. La atracción que ejerce la ciudad ha afectado primero y con más fuerza a los pueblos pequeños que a las zonas estrictamente rurales, y la decadencia de esos pueblos ha hecho aún más difícil que la localidad pueda satisfacer las necesidades crecientes de la población rural.

c) Los estudios sobre los migrantes que se han empleado en la industria y de las localidades rurales que son fuente de trabajadores industriales, indican que esos trabajadores no proceden de los estratos rurales más pobres que se ven forzados a abandonar la tierra: la mayoría de ellos son hombres jóvenes con alguna instrucción, con parientes asentados en medios urbano-industriales, etc. Exceptuando algunas ciudades dinámicas, sin embargo, los problemas más sobresalientes de la urbanización no son, por desgracia, los de la transición desde las formas de vida rurales a las industriales. La ampliación del empleo en las

/industrias modernas

industrias modernas y en otras ocupaciones urbanas de productividad relativamente alta ha sido apreciable, pero aun así ha ido a la zaga del crecimiento de la mano de obra urbana. Este rezago ha obedecido no sólo a la tasa de crecimiento global de la producción industrial, sino también al carácter derivativo de industrias que han imitado fielmente las técnicas destinadas a ahorrar mano de obra en países industrializados; a la falta de conocimientos técnicos, instrucción y estabilidad de la mayoría de los trabajadores que buscan empleo urbano; y en alguna medida, a lo oneroso de los sistemas de seguridad social y protección laboral que se introducen al mismo tiempo y que disuaden a los empleadores de contratar mano de obra no calificada. Así, la porción más marginal de la fuerza de trabajo no ha tenido acceso a la industria moderna y trata de ganarse la vida en diversas ocupaciones poco productivas, entre las cuales se cuentan algunas servicios y las "industrias" en pequeña escala que han proliferado al margen de las normas que rigen a las industrias modernas. El hecho de que las industrias requeridas en las siguientes etapas del crecimiento económico necesiten gran densidad de capital indica que la absorción de mano de obra marginal será cada día más difícil y que el desempleo encubierto que prevalece en las masas urbanas se convertirá en un desempleo franco de grandes proporciones, como ya parece estar sucediendo en algunas grandes ciudades, especialmente en Caracas.<sup>23/</sup>

Los estratos de la población que están siendo moldeados por las influencias señaladas son demasiado heterogéneas y probablemente demasiado transitorios como para analizarlos satisfactoriamente en breve espacio y sobre la base de la información fragmentaria con que se cuenta. Su

---

<sup>23/</sup> Véanse algunos análisis de los problemas y probables tendencias del empleo industrial en: Comisión Económica para América Latina, El proceso de industrialización en América Latina, 1965: "Cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina, X, 2, 1965; Anibal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El trimestre económico, 125, enero-marzo de 1965.

fenomenología incluye miseria extrema, desorganización social, y la pérdida de las fuentes tradicionales del sentimiento de seguridad personal, pero al mismo tiempo se advierten señales del surgimiento de nuevas formas de organización social local, liderazgo, e incluso de habilidad empresarial, que muestran la resistencia de los seres humanos confrontados por problemas formidables.

El calificativo de "marginal" ha llegado a aplicarse en forma más bien vaga a dichos estratos, a veces sólo como sinónimo pretencioso de la palabra "pobre". En otros escritos se lo asocia con políticas específicas basadas en la premisa de que la población marginal por definición es incapaz de participar plenamente en las sociedades y economías nacionales sin el auxilio y la organización externos. En algunos estudios se ha preferido el término "sector popular urbano", más generalmente aplicable a los estratos de bajos ingresos y que no implica un juicio sobre las relaciones de esos estratos con el resto de la sociedad.<sup>24/</sup>

Sea como fuere, la "marginalidad" implica algunos problemas prominentes de las poblaciones latinoamericanas de bajos ingresos, tanto rurales como urbanas, aunque conviene hacer notar que estos problemas afectan en diverso grado a toda la población de bajos ingresos, que la información actual no permite trazar una línea divisoria clara entre los "estratos marginales" y otros, y que no puede darse por sentada la existencia de una "masa marginal" desvalida e indiferenciada. En el sentido dado a este término al principio de este estudio al tratar la interpretación del concepto de desarrollo, la "marginalidad" implica contactos limitados, discriminatorios e inseguros entre los estratos "marginales" y el resto de las sociedades nacionales en materia de ocupación, participación en las decisiones políticas y control sobre los bienes y servicios (incluidos servicios públicos como la educación).

---

<sup>24/</sup> Véase El desarrollo social de América Latina en la postguerra, op. cit., capítulo V.

Interpretada así, la marginalidad difiere del aislamiento o la exclusión; los estratos aludidos se hallan en contacto continuo con las sociedades nacionales y las economías monetarias. Tampoco se identifica con la pobreza, aunque normalmente va acompañada de privaciones tanto materiales como culturales; los trabajadores con empleo regular que participan activamente en los sindicatos obreros y en la vida política no son marginales, aunque sus ingresos pueden ser bajos. (En realidad, como se ha sugerido ya, en muchas partes de la región las aspiraciones y modalidades de consumo de los trabajadores de este tipo se asemejan más a los de los estratos medios que a los de las masas que todavía buscan su lugar en la sociedad y la economía urbanas.) El individuo marginal se caracteriza por su desconocimiento de los derechos que le confiere la ley y de su derecho a utilizar los servicios sociales, y por su desconfianza en su capacidad para hacer valer tales derechos por las vías ordinarias. Para protegerse de la explotación busca un "patrón" o intermediario. En las ciudades, la marginalidad social coincide hoy cada vez más con la marginalidad y segregación físicas, a medida que proporciones crecientes de la población de bajos ingresos, no pudiendo ubicarse en los barrios de tugurios centrales y más antiguos, se congregan en asentamientos periféricos. La necesidad en que se ven esos asentamientos de defenderse y de presionar a las autoridades para obtener servicios urbanos está haciendo aflorar nuevas formas de solidaridad local, que pueden interpretarse bien como adaptaciones colectivas a la marginalidad, bien como esfuerzos colectivos para superarla.

Los elementos comparables de la población rural, los que han perdido sus vínculos con un vecindario o un predio determinado, se congregan en diversos tipos de núcleos transitorios y asentamientos en línea allí donde se ofrezca empleo estacional, y sus posibilidades de establecer nuevos vínculos sociales son por lo tanto mucho más limitadas.

Ninguno de los países que en el pasado han podido dar una educación universal efectiva ha encarado en escala comparable a la que sugieren las tendencias demográficas actuales en América Latina, el problema de adaptar la educación a las necesidades de las masas "marginales", aunque algunos de ellos lucha todavía con este tipo de problemas en relación con ciertas minorías. El estado de marginalidad es compatible con el ansia de educación;

/en realidad,



en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos, hasta el punto de que muchas familias de bajos ingresos, interrogadas sobre sus razones para migrar a la ciudad, mencionan las mayores oportunidades de educación que ofrece el medio urbano. Sin embargo, estas aspiraciones están lejos de ser universales; las investigaciones muestran que gran cantidad de familias marginales están demasiado resignadas o desorganizadas, o bien se hallan demasiado absorbidas por los problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación. A diferencia de las familias rurales, la mayoría de las familias marginales del medio urbano viven dentro del radio de acción de escuelas primarias completas, y aun de escuelas secundarias aunque generalmente la distancia hasta éstas es mucho mayor. Al mismo tiempo, las familias marginales enfrentan muchos obstáculos que les impiden aprovechar como es debido las oportunidades de educación que se les ofrecen, de modo que la mayoría de sus hijos no completan su educación primaria. He aquí una síntesis de los principales de estos obstáculos:

a) La desventaja más evidente es la incompatibilidad entre el nivel de vida de la familia y una escolaridad externa. Las condiciones de nutrición y salud de los niños pertenecientes a familias marginales por lo general son deficientes. La gran fertilidad que prevalece en esos estratos - tanto urbanos como rurales - limita la capacidad de los padres para mantener adecuadamente a sus hijos, los que a veces carecen incluso de vestuario apropiado para asistir a la escuela. La oposición entre la asistencia a la escuela y el desempeño de actividades que contribuyan al mantenimiento de la familia no se halla tan generalizada como en las zonas rurales; pero aun así es considerable, pese a que en casi todos los países de la región existen leyes que prohíben el empleo de niños menores de 12 o 14 años.

b) La movilidad geográfica de la población rural marginal, y en menor grado de la urbana, obstaculiza la continuidad de la enseñanza y se opone al uso eficiente de las instalaciones educativas permanentes. La construcción de escuelas casi siempre va a la zaga del crecimiento de los grupos de bajos ingresos asentados en la periferia urbana. Por lo mismo,

/sus escuelas

sus escuelas primarias tienen gran exceso de alumnos, y son inferiores en calidad a las de otras zonas urbanas. Las condiciones del hogar excluyen casi totalmente el estudio fuera de la escuela, que generalmente funciona en dos o tres turnos, con horas de instrucción abreviadas.<sup>25/</sup> Los jóvenes que completan la enseñanza primaria con tales desventajas deben recorrer largas distancias desde sus hogares para llegar a escuelas secundarias o vocacionales, donde deben competir por una plaza con una juventud urbana mejor preparada y más adinerada.

c) Cuando el niño que proviene de una familia marginal - o aun de una familia trabajadora relativamente acomodada - supera los primeros años de enseñanza primaria, se ven enfrentado a diversas dificultades originadas en el predominio de valores de otros estratos sociales en el sistema escolar. Los maestros y alumnos del estrato medio probablemente estén prejudiciados por el origen social de este niño. El nivel de instrucción de sus padres es demasiado bajo como para que puedan ayudarlo en sus estudios, como sucede normalmente en otros estratos, o para orientarlo hacia estudios postprimarios adecuados. La falta de material de lectura y de hábitos de lectura en su familia, y la dependencia habitual de la radio para cuanto sea información o distracción, es otro obstáculo para el niño en un medio donde la capacidad de leer tiene importancia primordial. El contenido de la enseñanza, orientado desde la escuela primaria hacia la escuela secundaria académica y a la universidad, no tiene vinculación alguna con su ambiente ni con sus probables oportunidades de trabajo.

Los sistemas escolares han comenzado a aplicar una serie de medidas destinadas a hacer la educación más accesible y útil a los niños de familias de bajos ingresos o marginales. Tales medidas incluyen los almuerzos escolares, los servicios escolares de salud, el empleo de trabajadores sociales calificados para mantener una relación entre la escuela y la

---

<sup>25/</sup> En entrevistas efectuadas últimamente en un asentamiento urbano de bajos ingresos, los maestros destacaron la influencia de la desocupación paterna, de la desnutrición y del hacinamiento en el rendimiento escolar. Un maestro declaró: "No puede decirse que los niños sean flojos, porque tienen tantos problemas que no pueden estudiar; tienen que hacer sus deberes en una mesa, cuando la hay, junto a latas, grasa, carne, a la madre que cocina, a una radio puesta a todo volumen, y a cinco hermanos que gritan alrededor". (Los servicios públicos en una población de erradicación, E/LACCY/BP/L.2/Add.2).

familia del niño y buscar solución a las dificultades hogareñas que impiden una asistencia satisfactoria a la escuela, el empleo de expertos en educación y en orientación vocacional, etc. Tales medidas se han introducido en forma fragmentaria, derivadas a menudo de ofertas de ayuda externa (especialmente en el caso de los almuerzos escolares); al parecer en ningún país responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos en determinados medios.

Se han hecho algunos intentos locales por que las familias ayuden e influyan en la educación de sus hijos a través de centros de madres y asociaciones de apoderados, pero el carácter centralizado y burocrático de los sistemas de enseñanza ha impedido hasta ahora que este importante movimiento progrese en debida forma.

Al calcular en forma realista el costo de dar educación efectiva a los estratos de bajos ingresos, no es posible considerar sólo los costos directos de los edificios y materiales escolares, y de los maestros; hay que incluir también el costo de servicios complementarios que se prestarían en escala mucho mayor que en el presente. Al mismo tiempo, el avance del sistema educacional sólo puede adelantarse al progreso en otros sectores dentro de ciertos límites. Las deficiencias de la educación en los estratos de bajos ingresos no son sólo problemas con sus propias características peculiares y soluciones sectoriales; también son síntomas de deficiencias mayores en las estructuras sociales y económicas, y difícilmente pueden superarse sin atacar desde diversos ángulos y simultáneamente los problemas de marginalidad y pobreza incluyendo - además de los objetivos económicos básicos de aumento de la producción y del tamaño del mercado - la ampliación y diversificación de las oportunidades de empleo y el fortalecimiento de las organizaciones populares capaces de participar en forma efectiva y racional en el debate nacional sobre las políticas de desarrollo, incluidas las relativas a la educación.

3. Papel potencial que cabe a la educación en el desarrollo: algunas consideraciones en relación con la política y planificación educativa.

Anteriormente se sostuvo que la educación, a pesar de su notable crecimiento en los últimos años, ha contribuido en forma relativamente pasiva y confusa a las revolucionarias transformaciones económicas y sociales que se están produciendo o previendo en América Latina. Los objetivos públicos de los sistemas educativos se han formulado en términos de derechos humanos y de desarrollo de los recursos humanos, y estos objetivos se pueden expresar en metas precisas que especifiquen cantidad y calidad. En la práctica, sin embargo, los sistemas educacionales, medidos contra la vara de tales metas, son notoriamente ineficientes en por lo menos tres importantes aspectos: 1) las altas proporciones de estudiantes que abandonan en cada nivel de la pirámide educacional sin terminar sus estudios; 2) la falta de correspondencia entre la educación recibida y las oportunidades de empleo que se abren a la juventud; 3) la falta de correspondencia entre la educación recibida y los órdenes de prioridad que se necesita observar para el desarrollo de los países.<sup>26/</sup> Las ineficiencias de los sistemas se pueden atribuir sólo en parte a errores en la planificación y administración; la incompatibilidad entre la educación universal efectiva y las relaciones de poder que existen; los ingresos y las ocupaciones parece ser un factor más fundamental. La educación en la actualidad, como "resultante" que es de objetivos y presiones contradictorios, simultáneamente contribuye a lo siguiente y deriva de ello: a) la expansión de los estratos urbanos medios que todavía no han logrado formular claros objetivos que contribuyan al desarrollo,

---

<sup>26/</sup> Los dos últimos tipos de ineficiencia no son idénticos. La educación puede corresponder suficientemente a oportunidades reales de ocupación, pero éstas pueden estar en conflicto con las prioridades del desarrollo. Viceversa, se puede concebir una situación en que el sistema educacional está bien adaptado a las prioridades del desarrollo, pero en que las oportunidades reales de ocupaciones no se materializan porque el esfuerzo del desarrollo se ve frustrado por razones que no tienen nada que ver con el sistema escolar.

y que se orientan hacia ocupaciones para las cuales la capacidad de absorción de los países ya está saturada; b) el mantenimiento en posición "marginada" de sectores mucho mayores de la población que no pueden beneficiarse del crecimiento económico o participar plenamente en la formulación de políticas tendientes al cambio económico y social.

De ello se desprende que, en materia de educación, las leyes, los planes y las declaraciones públicas sobre objetivos y metas serán eficaces en la medida en que correspondan con auténticas exigencias formuladas por todos los sectores de la población. El reemplazo de las actuales exigencias a que se somete a los sistemas educativos por tales otras, a su vez, requerirá mayor conciencia nacional no sólo de la necesidad del desarrollo, sino también de sus requisitos previos como proceso de cambio social deliberado. También requerirá el crecimiento de una red más fuerte y diversificada de organizaciones que la que existe ahora - sindicatos rurales así como urbanos, gobiernos municipales por elección, consejos vecinales, clubes de mujeres o de jóvenes - que forman los canales a través de los cuales todos los sectores del pueblo puedan participar en la formulación y ejecución de políticas educacionales y de desarrollo general. Esto no significa que la reforma educacional tenga que esperar a que se llegue a las condiciones previas fijadas. Los sistemas educacionales tendrán que tomar un papel muy activo para inducir estos cambios, y la participación en la lucha en pro de una educación más efectiva es uno de los medios más promisorios para llegar a una participación más amplia en el esfuerzo en pro del desarrollo. Se ha mencionado antes algunos de los casos en que esto ya está ocurriendo - la iniciativa de los grupos rurales para obtener y supervisar sus propias escuelas, la iniciativa de los estudiantes universitarios en su trabajo con comunidades rurales y con colonias marginadas urbanas. Es esencial que las iniciativas de arriba y abajo se unan para formar un sistema, sin pretensiones de armonía ideal y de gran solidez estructural, pero que funcione con un grado razonable de coherencia y flexibilidad.

/Las diferentes

Las diferentes funciones que se necesita que cumpla tal sistema de educación formal dentro de un proceso de cambio social deliberado se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Actuar como instrumento de cohesión social. Esto no significa que el sistema educacional pueda o deba hacer caso omiso de los conflictos de intereses en las sociedades actuales, sino que debe inculcar ciertos valores comunes y objetivos de desarrollo a los que se pueda relacionar tales intereses, debe dar a los jóvenes las herramientas intelectuales para la evaluación racional de los llamamientos contradictorios a que están expuestos y debe disponerlos a resolver los conflictos a través de la negociación dentro del marco del estado nacional.

b) Actuar como instrumento para la selección y la movilidad social. Debe observarse sin embargo que no todos los tipos de movilidad hacia arriba contribuyen a un cambio social constructivo. El movimiento de individuos pertenecientes a la clase trabajadora y a los estratos marginados que se desplazan hacia los estratos del medio, como ya se indicó, simplemente puede privar a los estratos de que proceden de los dirigentes educados que apremiantemente necesitan, y aumentar la oferta en ciertas profesiones. Los objetivos pertinentes son: i) movimiento de los más capaces hacia posiciones de dirección, actividad empresarial, realizaciones culturales y especialización técnica; y ii) movimiento hacia arriba de grandes grupos que emergen de situaciones de marginalidad y pasan a participar plenamente en la sociedad nacional. Al promover estos objetivos, debe reconciliarse la educación general y uniforme que está abierta para toda la población con las adaptaciones especiales y servicios complementarios para hacerla realmente asequible a los grupos marginados urbanos y rurales. La educación uniforme sin ayuda especial para estos grupos seguirá siendo un engaño; una educación adaptada sin que se atiende vigilantemente el mantenimiento de niveles y oportunidades iguales reforzará la marginalidad y la inferioridad.

c) Actuar como medio de acceso al proceso de las decisiones políticas y a la participación en la amplia variedad de papeles públicos asociados con las sociedades modernas. Al mismo tiempo que ayuda a preparar a estratos más amplios para que participen de esta manera y creen sus propios cuadros de dirección, los sistemas educacionales deben ayudar a la juventud de las actuales capas superiores y medias a aceptar tal participación, y el surgimiento de nuevas capas de élite.

/d) Actuar como

d) Actuar como instrumento para la redistribución del ingreso. Generalmente existe ahora acuerdo de que la desigualdad de la distribución del ingreso personal que predomina en la mayor parte de América Latina, los usos del ingreso por los estratos más ricos, y los niveles extremadamente bajos de ingreso de la mayoría son estorbos para el desarrollo, en tanto que un emparejamiento directo de los ingresos no sería posible ni aconsejable.<sup>27/</sup> Las políticas de desarrollo, por lo tanto, propenden, entre otras cosas, a la redistribución por medio de los servicios sociales de parte de los recursos que puede obtener el sector público merced a una tributación más eficaz con respecto a los grupos de ingresos superiores. Tal política debiera ser de especial interés para la educación, porque el emparejamiento de oportunidades educacionales contribuiría a crear capacidades más parejas de obtención de ingresos. Hasta ahora, sin embargo, la distribución de los servicios educacionales ha reflejado y robustecido la inequitativa distribución de los ingresos, en lugar de corregirla. Más atrás se indicaron razones que explican por qué una redistribución real de las oportunidades educacionales que llegue a afectar a los estratos marginados requerirá esfuerzos determinados y costosos, que deben combinarse con las exigencias organizadas de los estratos que más necesitan tal redistribución.

e) Actuar como introducción al mundo del trabajo y como abastecedor de la mano de obra especializada que necesitan las sociedades en desarrollo. Esta función de elevar la capacidad de los "recursos humanos" exige una reconsideración de la división de responsabilidades entre los sistemas educacionales y los empleadores. La experiencia indica que las escuelas son ineficientes como abastecedores directos de mano de obra especializada, y que no se puede presuponer que el hecho de que exista necesidad de ciertas especialidades garantiza que los jóvenes así capacitados en las escuelas

---

<sup>27/</sup> Véase la segunda parte de El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 64.II.G.6) "Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", publicado en el Boletín Económico para América Latina, XI, 1, 1966.

serán absorbidos en empleos correlacionados. En el nivel educacional medio, en particular - y esto presenta en la actualidad el problema más arduo de la educación latinoamericana - ya se está tratando de hallar nuevas soluciones al problema de preparar para la universidad, capacitar vocacionalmente y preparar para la vida. Puede argüirse que los objetivos de transformar las actuales preferencias con respecto a situación y ocupación, impartir un conocimiento práctico de principios básicos de tecnología, reemplazar un enfoque pasivo por otro de innovación, y empujar a mayores estratos de la población hacia la actitud deliberada de procurar el desarrollo son más importantes que la capacitación para impartir habilidades específicas, aún en relación con objetivos económicos estrechamente definidos. En todo caso, parece improbable que los sistemas de educación puedan en un futuro próximo satisfacer plenamente las demandas proyectadas que habrá de diferentes niveles y tipos de especialidades. Los planificadores deben considerar también en qué medida los objetivos del desarrollo - con respecto al nivel tecnológico de la industria, la agricultura, la construcción, etc., - necesitan modificarse para que se igualen al tipo de fuerza de trabajo que existirá con arreglo a suposiciones realistas en relación con la evolución futura de los sistemas educacionales.