

691

Preliminar
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, abril de 1967

EDUCACION Y SUBDESARROLLO*

(Consideraciones sociológicas sobre el papel de la educación en
el proceso de desarrollo de América Latina)

* Por Tomás Amadeo Vasconi, de la División de Planeamiento Educativo;
primer borrador, sólo para discusión interna.

1900

1901

1902

Indice

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1
LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA	1
1. Antecedentes y estado actual	1
2. Las "causas" de la falta de desarrollo de la planificación educativa en América Latina	4
3. Planificación y planificación de la educación	5
3.1 Por qué planificación	5
3.2 La planificación educativa y el desarrollo	9
 <u>Capítulo I</u>	
EDUCACION Y DESARROLLO (EL MARCO TEORICO)	12
1. El economicismo	12
2. El sociologismo	17
3. Los estudios sobre educación y desarrollo en América Latina	20
4. Algunas consideraciones teóricas y metodológicas	22
5. La educación como proceso social	23
5.1 Educación y política educativa	26
5.2 El sistema educativo	27
 <u>Capítulo II</u>	
EL SUBDESARROLLO COMO FENOMENO CONTEMPORANEO Y LA EDUCACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS	30
1. Los países subdesarrollados y el "modelo occidental".	30
1.1 Subdesarrollo y dependencia	31
1.2 Desarrollo y cambio social	33
2. Los procesos educativos en un área subdesarrollada	38
 <u>Capítulo III</u>	
EDUCACION Y CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA	40
1. La evolución de los sistemas educativos latino- americanos	40
1.1 La sociedad colonial	40
a) El desarrollo de la agricultura y la hacienda	42
b) La ciudad indiana	44
c) Grupos étnicos y estratos sociales en la sociedad colonial	45
d) La educación y la cultura hacia el fin del período colonial	47

1.2	De los movimientos independentistas a la dominación oligárquica	47
a)	La educación en los primeros años de la Independencia	47
b)	La Independencia y los nuevos grupos dominantes	48
c)	Algunas características de la "clase política" dirigente	50
d)	La organización de los sistemas educativos	52
1.3	La educación y los sectores medios	54
1.4	La acción educativa de los gobiernos populistas	60
1.5	Síntesis: características generales de los sistemas educativos latinoamericanos	62
2.	La situación educativa actual	64
2.1	El analfabetismo	64
2.2	El crecimiento de los sistemas educativos latinoamericanos en la última década	68
2.2.1	Crecimiento y distribución de la matrícula por niveles	68
2.2.2	Anomalías en el crecimiento de los sistemas educativos	70
	i) La extensión de la matrícula primaria	70
	ii) La enseñanza urbana y la rural	70
2.2.3	Tendencias de la distribución de la matrícula en los niveles medio y superior	74
	i) Volumen de la matrícula	74
	ii) Distribución de la matrícula en la enseñanza media	74
	iii) Distribución de la matrícula en la enseñanza superior	78
	iv) Observaciones finales	78
2.3	Los planes de estudio en la enseñanza primaria y media	78
2.4	Otros aspectos característicos del funcionamiento de los sistemas educativos de la región	83
2.5	Conclusiones generales sobre la situación educativa en la región	86

Capítulo IV

LOS CAMBIOS SOCIALES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y LAS NUEVAS DEMANDAS DE EDUCACIÓN

	88
1. Los cambios sociales	88
1.1 Los procesos demográficos	88
1.2 El proceso de urbanización	89
1.3 Los cambios en la estructura ocupacional y el proceso de industrialización	91
a) Los cambios ocupacionales	91
b) La industrialización sustitutiva, la tecnología y el empleo	94
1.4 El sector rural	97
1.5 Los cambios en los sistemas de poder y el populismo. Las nuevas funciones del Estado	100
a) El populismo	100
b) Las nuevas funciones del Estado	102
2. Las nuevas "demandas" de educación	103
2.1 Las "demandas subjetivas"	103
a) Las clases dominantes tradicionales	103
b) Los sectores empresariales modernos	104
c) Los sectores medios urbanos	105
d) Los sectores populares urbanos	106
i) El operariado industrial	107
ii) Los sectores populares urbanos "marginales"	109
e) Los sectores populares rurales	110
i) Los trabajadores de los latifundios y los campesinos minifundistas	111
ii) Los campesinos sin tierra y los braceros migrantes	112
iii) Los obreros de explotaciones modernas	112
f) Algunas observaciones finales sobre las "demandas subjetivas"	113
2.2 Las "demandas objetivas"	113

Capítulo V

SOBRE ALGUNAS FUNCIONES DE LA EDUCACION EN UN PROCESO DE DESARROLLO		115
A.	Educación, ideología y dependencia	115
1.	La transmisión cultural	115
2.	Educación, ideología y alienación	116
3.	Cultura y dependencia en América Latina	120
3.1	La ciudad como instrumento de dominación y la difusión cultural	121
3.2	El "liberalismo" de las clases dirigentes	122
3.3	Hacia el cambio de dependencia	125
a)	La "nueva" clase dirigente	127
b)	Los sectores populares	128
c)	Los sectores medios urbanos, los intelectuales y la dialéctica alienación-desalienación	129
d)	Síntesis	136
B.	Educación, integración nacional y marginalización	137
1.	El problema y los instrumentos	137
1.1	El problema	137
1.2	Los instrumentos: Las "campañas" de alfabetización y educación de adultos, el desarrollo de la comunidad y sus principales supuestos	138
2.	Algunas proposiciones para la revisión de los conceptos de "marginalidad" e "integración"	141
3.	La marginalización en el marco histórico social latinoamericano	142
3.1	El proceso de marginalización	143
a)	El impacto de la colonización ibérica	143
b)	La Independencia y el sistema de la hacienda	145
c)	La situación presente de la producción y el empleo agrícola	148
3.2	Algunos tipos campesinos	149
a)	El campesino minifundista	151
b)	Campesinos sin tierra	152
3.3	Síntesis: el proceso de marginalización en el sector rural	155
3.4	De la marginalización rural a la marginalización urbana	156
a)	La marginalidad urbana como situación	157
b)	Los sectores populares urbanos marginalizados como grupo social particular	178

	<u>Página</u>
4. Educación e integración nacional	180
<u>Conclusión</u>	181
EL DESARROLLO FUTURO DE AMERICA LATINA, LA PLANIFI- CACION Y LAS PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION	181
<u>Epilogo</u>	193

Advertencia y Agradecimiento

Este conjunto de reflexiones sobre la problemática educativa que el desarrollo latinoamericano suscita, son un producto de la labor llevada a cabo en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, durante la segunda mitad del año 1966 y los primeros meses de 1967, como becario de la Organización de Estados Americanos.

En términos generales no se proponen sino un replanteo - y no exhaustivo - de la problemática existente, en los términos que, a nuestro juicio, resultan más correctos y, por consecuencia más productivos. Más que una conclusión, aspiramos a que se constituyan en un comienzo, en un punto de partida, de investigaciones empíricas tanto como de normas de acción educativa.

Es preciso que hagamos mención aquí de todos aquellos que, de un modo u otro, posibilitaron, facilitaron y alentaron esta labor.

Cabe en primer término, la mención de Simón Romero Lozano, experto de UNESCO y jefe de la Sección de Planeamiento de la Educación del INSTITUTO, quien personalmente orientó las gestiones necesarias para lograr nuestra incorporación a esa Sección, prestándonos luego, desde su cargo, toda la asistencia que hubimos menester.

Luego, nuestro profundo reconocimiento al Director de la División de Desarrollo Social del INSTITUTO, don José Medina Echavarría, de quien obtuvimos una deferente atención concretada en importantes críticas, oportunas observaciones y el aliento necesario para proseguir la tarea. Otro tanto podemos decir del Subdirector de la misma sección, Fernando Henrique Cardoso y del sociólogo Francisco C. Weffort.

Nuestro agradecimiento también al Director de la División de Asuntos Sociales de CEPAL, Mr. Marshall Wolfe, cuya preocupación por la problemática que aquí tratamos es internacionalmente reconocida y cuya asistencia se hizo siempre presente a nuestro requerimiento.

Un lugar especial queremos hacer en este momento a la persona del sociólogo peruano Aníbal Quijano Oregón - funcionario también de

/la División

la División de Asuntos Sociales; a las sugerencias por él formuladas en discusiones sobre los originales, se deben gran parte de las buenas ideas que este trabajo pueda contener, y, particularmente en lo que se refiere al capítulo V, para cuya redacción pudimos utilizar trabajos inéditos de este autor.

Sólo la posibilidad de trabajar en esta institución, lo que implicó el acceso a numerosa documentación inédita, como la asistencia recibida de las personas mencionadas, permitieron que concretáramos, en el presente ensayo, lo que no era sino un conjunto de dispersas ideas.

INSTITUTO, Santiago de Chile, abril de 1967

Introducción

LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA

No pretendemos desarrollar aquí todos los aspectos que el título de esta introducción sugiere. Vamos a limitarnos a señalar: primero, algunos antecedentes de la planificación de la educación en nuestros países y su estado actual; luego, trataremos de indicar las líneas principales a través de las cuales creemos necesario buscar las principales respuestas a los problemas que la planificación educativa plantea.

1. Antecedentes y estado actual

Podríamos haber titulado a este primer punto, "crónica de las declaraciones que, sobre planificación de la educación, se han formulado en América Latina a partir de 1956". Porque en esta fecha comenzó, no decimos a hacerse consciente, pero sí a verbalizarse la necesidad de planificación de la educación; fue en Lima, en la Segunda Conferencia Interamericana de Ministros de Educación. Luego otro hito: 1958, Washington; Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, auspiciado por UNESCO y OEA. De allí salió una documentación, tanto teórica como metodológica, cuya importancia es indiscutible.

En 1959, comenzó a atacarse uno de los aspectos de la planificación: la formación de expertos; Bogotá fue la sede del primer Curso Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, organizado por la OEA con la colaboración de UNESCO y el gobierno colombiano.

Una declaración más, aun: la de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial; Punta del Este, agosto de 1961.

Tal vez debamos señalar, como un punto aparte la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina que se llevó a cabo en Santiago de Chile bajo los auspicios de la UNESCO, CEPAL, OEA, OIT y FAO. Una abundante documentación presentada por expertos y estudiosos de los diversos organismos patrocinantes y de los distintos países concurrentes,

/puso de

puso de relieve tanto aspectos teóricos, cuanto problemas prácticos que la planificación de la educación para el desarrollo enfrentaba en Latinoamérica.

A esta altura, prácticamente todos los países latinoamericanos - han establecido organismos de planificación educativa, y prácticamente todos también han elaborado planes educativos.

¿Cómo son esos planes? ¿Qué aspectos contemplan? ¿Qué objetivos fijan? Y por último, "last but not least" - ¿se ejecutan? Para responder a estas preguntas hemos consultado tres documentos - uno muy reciente; otros dos de años próximos - que pretenden efectuar una evaluación de esos planes.^{1/}

Y bien, como se señala en uno de los documentos consultados, "no se puede (...) todavía hallar un ejemplo de un programa integrado efectivamente aplicado a la totalidad del sistema escolar, determinando prioridades y controlando el producto educacional de acuerdo con las concepciones de los objetivos de la educación nacional".

Los planes existentes - aparte de que ninguno de ellos ha sido puesto aun en práctica en su totalidad - se caracterizan, según la información disponible por:

1/ Fernández H., Rafael, Situación del planeamiento integral de la educación en América Latina, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1963.

Halty Carrere, Máximo, "Algunos aspectos del planeamiento de la educación en América Latina" en Los problemas y estrategias del planeamiento de la educación: la experiencia de América Latina, UNESCO, Paris, 1965.

CEPAL-INSTITUTO, La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, Santiago de Chile, 13/VII/66. (Documento presentado a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 20-30 junio 1966.)

/i) fijar sólo

- i) fijar sólo metas cuantitativas, esto es metas de matrícula por niveles y grados, etc.,
- ii) estimar según esas metas las necesidades en materia de recursos financieros,
- iii) definir ciertas medidas tendientes a adecuar la oferta del sistema educativo - y sólo en muy pocos casos y en base a métodos que podríamos calificar de "intuitivos" por cuanto no están precedidos por serios estudios de la demanda futura de recursos humanos - con las necesidades de mano de obra. En general se puntualiza la necesidad de intensificar la especialización técnica en la enseñanza media, en el supuesto de que el desarrollo implica la industrialización pero sin que exista en general un plan concreto acerca del desarrollo del sector industrial que permitiera decidir que tipos - especialidades, ramas, etc., - de esta enseñanza se requerirán.
- iv) señalar algunos problemas que afectan a los diferentes ciclos; por ejemplo en la enseñanza primaria, el ausentismo, la deserción y el perfeccionamiento del personal docente; en la media, la insuficiencia de las especialidades técnicas, y en la superior - universitaria -, sobre todo el desarrollo insuficiente de este ciclo que le impide absorber una demanda creciente.

Como lo señala el informe de CEPAL e INSTITUTO a la Conferencia de Buenos Aires: "Al pasar revista a las realizaciones en materia de planificación de la enseñanza en América Latina hasta el presente, se aprecia el escaso grado de integración de este esfuerzo con el de la planificación general del desarrollo. En efecto, los puntos de contacto no van mucho más allá de una complementación formal, del uso común de determinadas proyecciones demográficas, y de la ubicación de los recursos que se asignan a finalidades educacionales - estimadas frecuentemente en base a criterios muy generales - en el cuadro total de la asignación de recursos".^{1/}

En resumen, que además de tratarse sólo de formulaciones que no hallan en ningún caso aplicación total en la práctica, aquéllas son fundamentalmente de carácter organizativo, administrativo y financiero.

¿Por qué ocurre esto?

1/ CEPAL/INSTITUTO, op. cit., nota 1, página 23.

/2. Las "causas"

2. Las "causas" de la falta de desarrollo de la planificación educativa en América Latina

En los trabajos consultados se esbozan diversas explicaciones que trataremos de sintetizar aquí. Las principales son:

- i) las resistencias que ofrece el propio sistema de educación;
- ii) los obstáculos de carácter "conceptual"; es decir, que "no existe una política clara sobre planificación y esto dificulta su ejecución";
- iii) las contradicciones entre los objetivos de la educación establecidos por los poderes públicos y los objetivos de los "consumidores";
- iv) la inestabilidad - falta de continuidad - de las políticas, no sólo educativas sino generales; y, sobre todo
- v) la falta de desarrollo y perfeccionamiento de los métodos mismos de planificación.

Ninguna de estas proposiciones, en sí, es incorrecta; sin embargo, creemos que ninguna de ellas llega al fondo de la cuestión y por ende explica verdaderamente este escaso éxito de la planificación educacional.

Por nuestra parte consideramos la planificación fundamentalmente como un acto político; por ende lleva en sí un componente voluntarista - la decisión de planificar verdaderamente - y descansa sobre una racionalización sustantiva, no ya sólo de medios e instrumentos sino, y sobre todo, de metas y objetivos. Para apreciar el porqué esta política de racionalización no alcanza a imponerse, es preciso referirse a las fuerzas sociales que en un momento determinado operan en una sociedad cualquiera, encarnadas naturalmente, en grupos sociales concretos que ocupan diferentes posiciones en el sistema de poder, que a su vez descansa sobre una infraestructura económica determinada. Algunas preguntas sociológicamente pertinentes, serían: ¿Cuáles son las características estructurales de las sociedades en que aparecen estas políticas? ¿Qué grupos reales son sus portadores? ¿Qué grupos las rechazan? ¿Por qué, esto es, cuáles son las "intenciones" - conscientes o no - que subyacen a las actitudes hacia la racionalización sustantiva del proceso social?

✓ Halty Carrere, op. cit. (página 60).

✓ Veamos con

Veamos con más detalle algunas características básicas de la planificación y los supuestos que involucra, para luego tratar de buscar en la realidad social y educativa de América Latina, un principio de respuesta a estas cuestiones básicas.

3. Planificación y planificación de la educación

3.1 Por qué planificación

Tomamos la idea de planificación educativa como centro de nuestras reflexiones, pues se nos ocurre, por su misma esencia, particularmente fecunda. Creemos además que su enorme difusión pone en peligro - el peligro que acarrea todo uso indiscriminado, e inconsciente a veces, de cualquier concepto - la idea misma, al dotarla de diversos contenidos no siempre compatibles entre sí.

Lo dicho nos obliga aquí a realizar una digresión, todo lo breve que sea posible, sobre el concepto de planificación.

Convendría acaso, para explicarnos mejor su multivocidad actual, rastrear brevemente sus orígenes. Y aquí surge, inevitable, el nombre de Karl Mannheim. Cuando Mannheim pone en circulación el concepto de planificación democrática, está haciendo algo más que sentar las bases de una metodología para resolver adecuadamente los problemas más o menos cotidianos de una sociedad compleja. Frente al espectáculo de una explosión irracional que atacaba en sus aspectos más generales la estructura de la sociedad liberal, concibe este autor la superación del estado de "laissez-faire" a través de una planificación coordinada, que tenga como instrumento capital un incremento continuo de la racionalización - de medios y objetivos - y como fin la libertad humana. Esto implica además, como no evita aclararlo, un nuevo "modo de pensar".^{1/}

^{1/} V. Mannheim, Karl, "El pensamiento en el estadio de la planificación", en El hombre y la sociedad en una época de crisis, Buenos Aires, Leviatan, 1958, Capítulo III.

En Mannheim la planificación tiene, a no dudarlo, un sentido sustantivo; se refiere a las metas y a los contenidos mismos del quehacer social.^{1/}

El concepto actual de planificación, sin embargo, reconoce también otros antecedentes que no influyen menos sobre él, y hasta nos atreveríamos a insinuar que están más difundidos. †

Tenemos aquí los desarrollos de las "ciencias" - así se las denomina - de la administración. Desde su progenitor Fayol, es mucho lo que se ha dicho sobre racionalización administrativa, de la dirección, del control, etc. Nos encontramos pues, frente a un nuevo contenido que se incluye también actualmente en el concepto de planificación: el eficiente uso de medios e

^{1/} "Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático; planificación, pero no una planificación restriccionista que favorezca a los monopolios de grupo, sean hombres de empresa o de asociaciones obreras, sino planificación para la abundancia, es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planificación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planificación no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza; planificación para la cultura sin "nivelación por lo bajo", una transición planificada favorable al progreso, sin suprimir lo que hay de valioso en la tradición; planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinando los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en los casos de degeneración institucional o moral definidos por el criterio colectivo; planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planificación para la transformación gradual de la sociedad, a fin de estimular el desarrollo de la personalidad; en una palabra, planificación no regimentación". (K. Mannheim, Libertad, poder y planificación democrática, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, página 45.)

/instrumentos. El

instrumentos. El concepto de "racionalidad instrumental" -- racionalidad de medios, no de objetivos - es el que predomina en este caso.

Deberíamos mencionar, por último, los aportes de la ciencia económica. Superada la concepción clásica de la economía, enfrentada a los problemas planteados a la sociedad liberal por las crisis cíclicas, y a los más actuales del subdesarrollo, y con el concepto nuclear y generador de "escasez", la ciencia económica considera ya que la economía, como actividad social, necesita ser conducida, racionalizada, controlada en sus factores "estratégicos".

De este modo nos hallamos hoy con un concepto de planificación que es utilizado, simultánea o sucesivamente, de dos maneras distintas que, si bien en principio no son excluyentes, sino, por el contrario, complementarias, aparecen en forma separada según las circunstancias.

En un caso, la planificación es interpretada como el esfuerzo por introducir una racionalidad instrumental en el quehacer humano. Esta concepción es la que aparece más frecuentemente, como parecen confirmarlo nuestras "oficinas de planificación de la educación", cuya preocupación central está constituida por el ordenamiento eficaz y económico de los servicios.

En otro, menos frecuente, como racionalidad sustantiva, lo que implica "deliberación sobre metas alternativas"; esto es aplicación de juicios racionales para la evaluación y selección de las metas.

Esta segunda connotación del concepto, tal como se ha elaborado a partir de Mannheim, implica ciertos supuestos que quisiéramos señalar, aunque sin desarrollarlos aquí.

El primero -- acaso común a ambas connotaciones del concepto -- es que no existe nada en la sociedad que pueda parecerse a una "armonía prestablecida" que permitiera suponer que la mera adición de los esfuerzos y actividades llevados a cabo en persecución de fines individuales conduzca a un desarrollo efectivo del todo social. (Este escepticismo, como es obvio, conduce a una posición polarmente opuesta a la sustentada en la concepción de "laissez-faire".) El segundo supuesto es que el desarrollo social es condición "sine qua non" del desarrollo individual, lo que implica que la perspectiva propia de la planificación es la de la sociedad global. Luego

/en tercer

en tercer lugar: que el hombre, si bien es "insertado" en una estructura social particular, dentro de un cierto proceso histórico, en fin, en un espacio y un tiempo, lo que le proporciona una singular perspectiva, no está totalmente determinado y es capaz, mediante su praxis, de operar modificaciones en aquella estructura y orientar su cambio. En cuarto término: que la razón es el instrumento capital que conducirá a esa praxis a operar con resultados efectivos. Quinto, que esa misma razón, común a todos los seres humanos, permite la comunicación entre ellos y posibilita, por ende, la fijación de metas comunes sobre la base de un consenso general. Sexto: que no existen perspectivas privilegiadas en la percepción de la realidad, si no que la "verdad" - histórica - surge de la confluencia de todas las perspectivas posibles; ello implica una múltiple participación en la fijación de metas y el análisis de la realidad. Y por último, que la razón, ayudada por el instrumental proporcionado por la ciencia y la tecnología actuales, permite fijar metas más allá de toda ideología.

No creemos haber sido exhaustivos en esta enunciación; sólo seleccionamos los que a nuestro criterio resultaban cruciales para la interpretación de algunas "actitudes" hacia la planificación, y también de "resistencias" a la misma. No desarrollaremos tampoco ahora - no es el objeto de este trabajo - una especie de especulación filosófica sobre los mismos. Sin embargo, en más de una ocasión estos supuestos aparecerán por detrás de nuestras proposiciones o deberán ser discutidos explícitamente.

Pero aún no hemos dicho nada sobre la fecundidad del concepto de planificación que es, al fin y al cabo, lo que justifica que hayamos partido del mismo para realizar nuestras reflexiones. Para decirlo de una vez: la planificación lleva implícita la praxis; es algo que se hace para hacer; y este hecho pone a las ciencias sociales en una situación difícil por lo que implica de aventura intelectual.

Mientras las ciencias sociales constituyan sobre todo una labor académica, los problemas de la praxis aparecían sólo secundarios; esto evitaba la confrontación directa con la realidad, de los resultados del "laboratorio". Pero de pronto, en el tranquilo estudio, ha aparecido un "paciente", que no es sólo un sujeto de estudio, sino alguien a quien debemos curar. Las ciencias sociales, si algo tendrán que ver en este proceso, deberán ajustar su instrumental para esta nueva operación.

/Lo hasta

Lo hasta aquí desarrollado es válido para la planificación en general. Nuestro tema, sin embargo, es la planificación educativa; algo debemos decir de ella.

3.2 La planificación educativa y el desarrollo

Tratemos en primer lugar de sintetizar las principales caracterizaciones que se han hecho sobre la planificación de la educación.

Un documento fundamental en lo que respecta a nuestro tema, lo constituye sin lugar a dudas, el publicado por UNESCO bajo el título de "La pratique de la planification dans le pays en developpement". Allí se nos señala que la planificación "puede considerar únicamente la extensión cuantitativa de la educación" - y en este caso el plan "deberá prever la población en edad escolar para un período de x años", "determinar ... los efectivos por escolarizar para cada nivel, ciclo y curso" y "calcular las escuelas por construir y equipar, los maestros por formar, etc., las inversiones en capital y los gastos de funcionamiento correspondientes y las implicaciones presupuestarias". O también que "puede perseguir el mejoramiento del rendimiento cuantitativo (...) económico (...) y cualitativo (naturaleza y nivel de los conocimientos, eficacia de la formación moral, social, física, etc.). El plan, en este caso ha de considerar: "el personal docente", "los programas", "los métodos", "los instrumentos" y "los servicios auxiliares".

Por último, el planeamiento "puede proponerse adaptar e integrar el conjunto de los recursos educativos a la situación económica, social y cultural del país y a su Plan General de Desarrollo".

Es decir, en suma, que el planeamiento puede ser por una parte un instrumento para mejorar el funcionamiento de un servicio; en este sentido el papel de los técnicos en administración o de algunos economistas - Schultz, Vaizey, Lewis - que se han ocupado fundamentalmente de la "rentabilidad de la educación", ha sido de suma importancia para dar un contenido más concreto a la planificación. No obstante hasta aquí, el enfoque es parcial y apela solamente a una racionalidad instrumental (adecuación de medios a fines).

Un mayor grado de racionalidad sustantiva hallamos cuando se trata de encarar aspectos cualitativos como fines o contenidos de la educación misma.

/Sin embargo

Sin embargo, en este terreno no es mucho lo que se ha aportado, particularmente de parte de los educadores. Estos, o han mantenido una actitud de desconfianza - los "tradicionalistas" - hacia la planificación y más particularmente a la introducción de conceptos económicos - rentabilidad, etc. - en los juicios sobre la educación, o, muy frecuentemente ahora, adhieren indiscriminadamente a los criterios de los economistas olvidando que la educación tiene fines propios que hacen a esferas más amplias de la existencia, individual o social, que la meramente económica. Algunos, no obstante han criticado los enfoques parciales de administradores y economistas, recordando que planificar la educación es nada menos - menudo problema éste - que procurar conscientemente un tipo de hombre como meta.

Sin embargo, la verdadera problemática del planeamiento educativo la hallamos cuando éste pretende, como lo señalábamos más arriba adaptar e integrar los recursos educativos a los procesos económico-sociales de un país, esto es incorporarlos en un plan de desarrollo. Aquí, acaso, la orientación más clara está dada por los estudiosos de la planificación de los recursos humanos; esta constituye sin duda un fuerte nexo entre la planificación educativa y la planificación del desarrollo nacional. Debemos observar, no obstante, que el punto de vista es esencialmente económico y se refiere al hombre fundamentalmente como productor.

Nuestra opinión al respecto es que ninguna de estas proposiciones llega al meollo - al "hueso" diría Sartre - del asunto. Una de las razones - más superficial pero también más visible - de ello la encontramos en el apresuramiento ^{1/} por ofrecer "recetas" universalmente aplicables, pecado en que incurrían a diario sociólogos, economistas y expertos en recursos humanos. Estas proposiciones se fundan a su vez, como esperamos mostrarlo, en generalizaciones de tan elevado nivel de abstracción que más que ayudar

^{1/} Habría que explicar también, naturalmente, este "apresuramiento", por causas más profundas; esperamos que éstas irán apareciendo en el curso de nuestra exposición posterior.

/imposibilitan la

imposibilitan la comprensión de procesos singulares como son aquéllos sobre los que se quiere operar. Lo dicho aquí requiere aclaración y a ello dedicaremos la primera parte de este trabajo, consagrada a un análisis de las diferentes perspectivas teóricas sobre las que ha tratado de fundarse la planificación de la educación para el desarrollo, análisis que persigue un doble objetivo:

- i) señalar las limitaciones de los enfoques actuales, y
- ii) proponer un punto de vista alternativo.

Capítulo I

EDUCACION Y DESARROLLO (EL MARCO TEORICO)

La planificación de la educación, tal como lo hemos expuesto en la introducción, pretende en su más elevado nivel implementar la educación con vista a los procesos de desarrollo económico y social de nuestros países; ello supone que, previamente, se conozca cual es el papel que desempeña - y también el que eventualmente podría desempeñar - la educación con un proceso de tal naturaleza. Es por ello que hemos titulado genéricamente este primer capítulo "Educación y desarrollo"; es a la relación entre ambos procesos a la que hemos de referirnos con atención.

Debemos declarar desde ya que consideramos manifiestamente insuficientes los estudios llevados a cabo sobre el tema, y que sin duda constituyen ya un voluminoso conjunto. A fin de centrar nuestra crítica distinguiremos, con algo de arbitrio, dos corrientes principales de estudios, a las que denominaremos, economicismo y sociologismo.

1. El economicismo

Sin duda es esta tendencia la que ha logrado un mayor desarrollo, llegando a generar prácticamente toda una disciplina, relativamente autónoma, como lo es la "economics of education". Sus cultores - Schultz, Vaizey, Lewis, o aun en forma más particularizada, los expertos en "recursos humanos", como Harbison, Myers,

/Parnes y

Parnes y otros ^{1/} - han desarrollado esta problemática bajo diferentes aspectos. Es posible hallar en estos trabajos, minuciosos cálculos

1/ La bibliografía existente sobre el tema es ya extensa; citamos a título de referencia:

- Edding, F.: "Gastos educacionales y desarrollo económico; un análisis de las finanzas escolares en el plano internacional", Proyecto principal de Educación, UNESCO, América Latina, Boletín Trimestral, julio-septiembre, 1959, Vol. 1, No. 2 pp. 11-16.
- Hoselitz, B.: "Reflexiones sobre la economía y la educación en los países subdesarrollados" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 1961, Vol. XXXVI, No. 84.
- Harbison, F. y Myers, C.: Human Resources, Education and Economic Growth, McGraw Hill, New York, 1963.
- Groves, M.: "National Economy and Education", Encyclopedia of Educational Research, The MacMillan Co., New York, 1960, 3a. edición, pp. 1917-21.
- OECD: Varios autores: La planificación de la educación para el desarrollo económico y social, conferencia de Washington, D.C., 16-20 Octubre 1961.
- Schultz, T. W.: "La educación como fuente de desarrollo económico", Proyecto principal de educación, UNESCO, América Latina No. 15, julio-septiembre 1962.
"Investment in Human Capital", The American Economic Review, March 1961, Vol. II, No. 1.
"Education and Economic Growth", 60th Yearbook of the National Society for the Study of Education, Chicago University Press, Chicago, 1961, Part II, p. 75.
- UNESCO: Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación, 1965. (Ver artículos de Phillips, Harbison, y Tinbergen.)
- Vaizey, J.: Educación y economía, Rialp, Madrid, 1962.
- Vaizey, J. y Debeauvais: "Economic Aspects of Educational Development" en Halsey, Floud and Anderson: Education, Economy and Society, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1961.

/sobre la

sobre la "rentabilidad" de las inversiones en educación, análisis de las tendencias de la matrícula, estimaciones de la posible futura mano de obra a la que habrá de proveer el sistema educativo, etc. Una primera observación de carácter formal que podremos hacer a este tipo de estudios, es la superposición de intenciones cognoscitivas y normativas, que no llegan a delimitarse claramente. Ello afecta, sin duda, al poder de aclarar, efectivamente, el papel que la educación cumple realmente, aun con respecto a una sólo dimensión de la vida social, como es la representada por los aspectos de la producción y el consumo.

Dejando de lado ese aspecto, podemos intentar aquí una crítica más acabada del "economicismo", y ello desde dos puntos de vista: primero, aceptando la perspectiva económica de sus autores; luego, criticando a la insuficiencia, las bases mismas de su posición.

En primer lugar señalemos, citando un conocido estudio que trata de evaluar el aporte de distintos puntos de vista a la problemática de la planificación de la educación para el desarrollo, que "el estudio de la educación desde el punto de vista económico tiende principalmente a resolver los siguientes problemas: cómo vincular la enseñanza con las necesidades del desarrollo general (económico y social); nivel de las inversiones que han de realizarse en materia de educación; relación óptima entre los diferentes niveles y sectores de la enseñanza (porcentajes educativos); manera de mejorar el rendimiento de los sistemas de educación; mejor sistema de financiamiento de la educación; beneficios que producen las inversiones en materia de educación".^{1/} Como puede comprobarse, los objetivos propuestos son relativamente modestos; y sin embargo, aun dentro de esa modestia cabría señalar limitaciones que las estrechan aún más. Comencemos por los estudios sobre "rentabilidad de la educación".

Estos denuncian fácilmente el condicionamiento de sus conclusiones por la perspectiva propia de las sociedades industrializadas. Inobjetable, si nos mantenemos en el contexto de economías dinámicas,

^{1/} Phillips, H.M., La educación y el desarrollo, UNESCO, op.cit., p.23

en que existe una demanda ocupacional óptima - en cuanto a la oferta que pueda realizar el sistema educativo. En esas condiciones no es difícil aceptar que un incremento en el nivel educativo de la fuerza de trabajo provoque, como consecuencia, un aumento de la productividad. Si nos apartamos de ese contexto - de carácter por otra parte, típico-ideal - no es tan fácil aceptar una relación mecánica e inmediata como la establecida aquí.^{1/}

En cuanto a lo que se denomina "previsiones de mano de obra" o de "recursos humanos" - que es el aspecto más particularmente normativo de estos trabajos - suelen señalarse también, dificultades particulares. Anotemos las principales.

1) Resulta sobremanera difícil, según los mismos expertos, prever con cierto rigor las necesidades de mano de obra, para lapsos mayores de ocho a diez años; la planificación educativa, en cambio, requiere, por las peculiaridades del proceso educacional, que se efectúe por períodos no menores de quince o veinte años.

ii) Es técnicamente objetable el establecimiento de una relación educación-rendimiento, esto es, la hipótesis de que "un rendimiento dado requiere un volumen determinado de mano de obra con un grado determinado de enseñanza y de formación."^{2/} El margen actual de sustitución de mano de obra por capital, según diversas combinaciones tecnológicas, es muy amplio. Una relación fija como la propuesta no puede sino derivar en una decisión previa con relación a la utilización de los diferentes factores productivos, y no se halla de ningún modo impuesto por alguna mecánica de la producción.^{3/}

1/ Bueno es aclarar que algunos de estos autores son conscientes de este hecho capital. Cfr. Lewis, A. W.: Las prioridades en el desarrollo de la educación, OECD, op. cit., Pp. 133-34; y también Hoselitz, B.: "Un intento de perfeccionar el modelo de análisis", op. cit.

2/ Phillips, H. M., op. cit. (página 28 y siguientes).

3/ Consultese al respecto los trabajos dedicados al impacto de la automatización sobre la composición de la mano de obra:

Pollock, La automatización, Buenos Aires, Sudamericana, 1959;

Friedman, G., ¿A donde va el trabajo humano?, Buenos Aires, Sudamericana, 1958;

También los diversos informes de la OIT al respecto.

iii) En relación con el punto anterior, se deja de lado, en las previsiones, la decisión sobre los parámetros que han de utilizarse para la previsión misma que son, por una parte, más importantes que ella, y, por otra, corresponden a una decisión de política general y no simplemente a una operación técnica.^{1/}

Así, particularmente en los modelos elaborados por el profesor J. Tinbergen, se opera en una especie de "vacío social"; con esta observación introducimos ya la crítica según el segundo de los puntos de vista propuestos más arriba.

En esta perspectiva "economicista" se deja de lado lo que algunos autores han denominado el "mínimo social" de la educación;^{2/} esto es todos aquellos requerimientos educacionales que escapan a la mera capacitación del productor, o dicho más rudamente a la preparación de un insumo más para el proceso productivo.

Queremos apuntar aquí una objeción más: la previsión de recursos humanos, dentro del cuadro de las economías desarrolladas, dotadas de una dinámica endógena, en un contexto social en que puede registrarse un grado más o menos elevado de "consenso", entre las fuerzas sociales significativas, en cuanto a los valores que se persiguen colectivamente, puede presentarse acaso como una tarea técnica - utilización de técnicas

1/ Phillips, H. M., op. cit., pp. 31-32

2/ Piénsese que con los modelos de Tinbergen podría llegar a estimarse la cantidad de analfabetos que resultan "funcionales" en una economía dada. (Ver "Los recursos humanos y el desarrollo"; en UNESCO, op. cit. pp. 60-69).

Harbison, por su parte, pretende superar esta estrechez dando una definición más amplia de los "recursos humanos", pero entonces enfrenta dificultades insalvables para su previsión; en efecto, ¿cuántos políticos o cuántos artistas son necesarios para el funcionamiento de una sociedad dada?

Como lo señala también Medina Echavarría "... la transformación de los objetivos de la política social en "inversiones humanas", siendo parcialmente legítimo, pudiera conducir a un desliz peligroso: el de considerar semejantes objetivos como rigurosas funciones del desarrollo económico, cosa que no son en modo alguno. Las definiciones que en forma de problemas humanos enfrenta la política social son independiente en principio de toda repercusión económica y se acude a colmarlos en mérito de valores que se tienen como permanentes y supremos (Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, p.11)

/demográficas, estadísticas

demográficas, estadísticas, etc., - porque es, ante todo, una operación de mantenimiento del statu quo. La programación de la educación se realiza en función de un perfil previsto de la estratificación social futura. En una economía "en vías de desarrollo" - como lo veremos luego con más detalle - el imperativo es lograr un cambio que va más allá - y excede por lo tanto - las posibilidades de las técnicas corrientes de previsión de la ocupación.

Nuestra conclusión, hasta aquí, es que el punto de vista del "economicismo" resulta demasiado estrecho para abarcar la problemática de las relaciones entre la educación y el desarrollo. Veamos que nos aporta la perspectiva sociológica.

2. El sociologismo

En principio, el enfoque sociológico de la problemática educativa, pareciera resultar más comprensivo, si atendemos sobre todo a la intención totalizadora del sociólogo. Sin embargo, la consideración estructural - funcionalista predominante en la sociología contemporánea - particularmente en la sociología norteamericana pero trasladada a nuestros países "sine crítica" - no se ha mostrado particularmente apta para tratar los temas referidos al papel de la educación en un proceso de cambio.^{1/} No es este el lugar de repetir las críticas generales que a esta teoría se han formulado; debemos sí referirnos a las limitaciones que este punto de vista impone cuando se trata de investigar las relaciones entre la educación y el proceso de desarrollo.

Tradicionalmente la concepción del papel de la educación con relación al cambio social ha estado dominado por dos corrientes opuestas; lo que podríamos llamar el optimismo ingenuo de un Dewey o un Ward -

^{1/} Un buen resumen del estado actual de los estudios de sociología de la educación, lo constituye el Reader editado por Halsey, A. H., Floud, J. y Anderson, C. A.: "Education, Economy and Society", The Free Press, Glencoe, Ill., 1961. Pueden consultarse también Havighurst, R.J. y Neugarten, B.: Society and Education, Allyn and Bacon, Boston, 1959; y Brookover y Gottlieb: A Sociology of Education, American Book Co., N.J., 1964.

-utilitarista y racionalista al mismo tiempo - que hacía de la educación un motor fundamental de cambio y la representada por la sociología europea de tradición durkheiminana que siempre percibió la educación en estricta dependencia de la estructura social, considerándola fundamentalmente una institución "adaptativa".^{1/} En el enfoque actual, la influencia de los antropólogos ha sido decisiva; claro es que en las "sociedades primitivas", la educación se presenta como "un proceso de socialización individual en interés del consenso y la integración; el antropólogo interesado en la educación en esas sociedades se preocupa por las relaciones entre generaciones donde quiera que ellas ocurren, pero especialmente dentro de la familia, y en subestructuras tales como grupos de edad y fraternidades religiosas que llevan a cabo funciones socializadoras".^{2/} Este punto de vista no puede ser transferido directamente, como veremos luego, a las actuales sociedades plurales que cuentan con un orden institucional específico encargado de la educación. El sistema educativo no puede ser tratado, como lo quiere Parsons como un mero "agente de socialización" que operase en relación a un sistema social dado.^{3/}

1/ Véase Floud, J., and Halsey A. H.: Education and Social Structure: Theories and Method, Harvard Educational Review, Vol. 29, N° 4.

2/ Idem.

3/ "... desde el punto de vista funcional, la clase escolar puede ser tratada como un agente de socialización. Es decir, es un agente a través del cual las personalidades individuales son entrenadas para adecuarse motivacional y técnicamente al desempeño de los roles adultos."

"... La función de socialización puede sintetizarse como el desarrollo en los individuos de las lealtades y capacidades que con requisitos previos esenciales de su futuro desempeño de roles."

"... Mientras por una parte la clase escolar puede verse como un agente primario del cual surgen estos diferentes tipos de lealtades y capacidades, por otra parte, desde el punto de vista de la sociedad es una agencia de ubicación de energía humana". (Parsons, T.: "The School Class as a Social System: Some of its functions in American Society", en Halsey A. H., Floud, J. and Anderson, C., op. cit. pp. 434-455)

El estructural-funcionalismo se preocupa ante todo de la integración del sistema social, integración que se halla basada en el consenso, esto es, en un conjunto de valores compartidos. La educación cumpliría así el papel de un agente motivador de los individuos para obtener que éstos otorguen su consenso a esos valores, logrando de este modo el equilibrio del sistema. Parece oportuno indicar ya aquí algunas críticas posibles.

Primero, al colocarse en un nivel de máxima generalidad - la educación en la sociedad - adopta una perspectiva suprahistórica e imposibilita la comprensión del carácter de fenómenos específicos como, en nuestro caso, el papel de la educación en el proceso de desarrollo de las áreas subdesarrolladas. Segundo: la noción de sistema social, como conjunto de relaciones funcionales, y la descripción de la educación como instrumento de integración del sistema, haciendo hincapié en el consumo de valores antes que en la producción de los mismos, impide el análisis de su papel con relación al cambio social, que es aquí nuestra preocupación central.

Tercero, y por las mismas razones apuntadas en el párrafo anterior, se elimina la intelección del conflicto como elemento presente en toda sociedad plural y esencial al cambio, y por lo tanto también, el papel de la educación en el conflicto.

En suma, según la perspectiva estructural-funcionalista la educación aparecería como un mecanismo estructural cuya función sería proveer al consumo de valores a fin de acrecentar el área de consenso y propender a una mayor integración de la estructura social.

Por nuestra parte, necesitamos un marco teórico que nos permita comprender el papel de la educación, en una sociedad: a) que no constituye de ningún modo un todo homogéneo, es decir, en una sociedad plural; b) en que el conflicto aparece como un componente permanente y esencial, y, c) en que existe un orden institucional específico que, más que asumir por sí el proceso de socialización en la sociedad, enfrenta, con su acción, otras formas de socialización también presentes.

En los próximos puntos desarrollaremos estos aspectos con miras a componer un marco teórico para nuestros análisis posteriores. Pero antes de ello, y para concluir con esta breve reseña de los tratamientos que se

/han otorgado

Handwritten notes on the right margin: a bracket on the top right, and a vertical line with zig-zag and scribbles on the bottom right, with the letters 'a)', 'b)', and 'c)' written next to it.

han otorgado a la problemática de las relaciones entre la educación y el desarrollo, intentemos una rápida evaluación de los estudios realizados en América Latina.

3. Los estudios sobre educación y desarrollo en América Latina

Si hacemos un breve balance de los estudios sobre "educación y desarrollo" realizados en América Latina - inspirados en general en los "modelos" criticados a través de los puntos anteriores - podríamos señalar como características principales - presentes todas o algunas de ellas, según los casos:^{1/}

a) Estudian las relaciones entre el estado de la educación y su desarrollo - medidos generalmente por el porcentaje de analfabetos o el de matriculados, los niveles educativos de la población, etc. - y el "nivel de desarrollo" de los países - para lo que utilizan como indicadores, el ingreso "per capita", el porcentaje de población urbana, etc.

b) Analizan la "oferta" del sistema educativo - particularmente de graduados en las ramas técnicas y profesionales en relación con la demanda, real (histórica) o supuesta, de "mano de obra".

c) Indagan en los cambios de actitudes operados por la acción del sistema educativo, en las poblaciones sometidas a su influencia.

1/ Los títulos siguientes ejemplifican algunos de los principales "tipos" de trabajos publicados sobre el tema:

Martins, D.: "Analfabetismo y nivel educativo en América Latina" en la revista La Educación, No. 29/30, Washington, D. C.

Moreira, R. J.: Educación y desarrollo económico y social en América Latina y Educação e desenvolvimento no Brasil, Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciências Sociais, Publicação No. 10, Rio de Janeiro, 1960.

Silvert, K. y Bonilla, F.: Education and the Social Meaning of Development: A Preliminary Statement, American University Field Staff, New York, 1961.

UNESCO: "Educación y progreso técnico" en La situación educativa en América Latina, Paris, 1960, pp. 214-220.

Ver también documentos presentados a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago, Chile, 5-19 de marzo de 1962.

/ d) Investigan el

d) Investigan el "acceso" al sistema educativo de sujetos provenientes de distintos "estratos" socioeconómicos.

En general podríamos resumir las críticas específicas a estos trabajos sosteniendo que, o son estrictamente macroscópicos o exclusivamente microscópicos.

En la perspectiva "macroscópica", se investigan, como ya lo señalamos, las correlaciones entre "indicadores" de la situación educativa - porcentaje de analfabetos, de matriculados, etc., - y sus cambios, e "indicadores" macroeconómicos o macrosociales - producto o ingreso "percapita", porcentaje de población urbana, composición demográfica, etc. - y sus cambios. Al operar así nos enfrentamos con "procesos" globales, en que las correlaciones parecen adquirir un carácter de "legalidad impersonal", de naturaleza "ahistórica". Es decir los procesos económicos, sociales, educativos, etc., presentan a esta perspectiva una regularidad más o menos espontánea independiente de las acciones llevadas a cabo por grupos determinados. Nuestra opinión a este respecto puede resumirse en la siguiente formulación: al operar de éste modo, no solo eliminamos la posibilidad de "comprender" estos procesos, sino que reducimos su inteligibilidad de la de un mecanismo suprahistórico. Esto se verá más nitidamente si tenemos en cuenta que cuando estas correlaciones no se presentan con el grado o nivel esperados - hecho que ocurre más que frecuentemente cuando se abandona una perspectiva secular - se reduce la escala geográfica de los estudios a unidades menores que las de un continente o un país - se adjudica al fenómeno un carácter aleatorio, sujeto, por otra parte, a las leyes del azar. Frente a esto, nuestra posición es definitiva: los fenómenos sociales - como fenómenos históricos - son producto de acciones humanas y es a ellas a las que debemos remitirnos si queremos "comprender" los procesos. Luego volveremos a esto con detalle.

En cuanto a la perspectiva "microscópica", nos enfrenta con problemas diferentes, aunque complementarios de los anteriores. Al reducir el análisis exclusivamente a los microprocesos - a menudo de carácter psicosocial - nos hallamos inhabilitados para comprender el significado de sus resultados dentro de los procesos de la sociedad global, a menos que interpretáramos estos últimos como una mera adición de microacciones.

/Es preciso

Es preciso pues hallar una perspectiva que permita un análisis estructural e histórico al mismo tiempo, como único medio de lograr una comprensión de los procesos en estudio.

4. Algunas consideraciones teóricas y metodológicas

Como premisa capital de todas nuestras consideraciones, afirmaremos el carácter esencialmente histórico de todo hecho social, "cuyo sentido sólo puede aprenderse en el interior de una totalización en curso, inteligible como relación dialéctica entre el hombre y la naturaleza, el hombre y los demás hombres, y el hombre en sí mismo.^{1/}

Esto implica simultáneamente, la especificidad del hecho histórico; es preciso restituirle su función y sus múltiples dimensiones.

Al referirse al acontecimiento histórico, dice Sartre: "... ni queremos considerarle como simple significación irreal de encuentros y choques moleculares, ni como su resultante específico, ni como símbolo esquemático de movimientos más profundos, sino como la unidad movедiza y provisional de grupos antagónicos que los modifica en la medida en que ellos lo transforman. Al ser así tiene caracteres singulares: su fecha, su velocidad, sus estructuras, etc. El estudio de esos caracteres permite racionalizar la historia a nivel de lo concreto."^{2/}

El acontecimiento histórico es un producto de la acción humana. Pero esta acción no se ejerce en un vacío infinito, en que la libertad de elección fuese absoluta, sino en un campo más o menos limitado de posibles. El hombre hace la historia, pero no como ser ahistórico, sino como ser en situación.

Es preciso dirigirse a esa praxis "situada" para lograr una comprensión de los procesos. Comprender es, en este sentido, retomar la intención total que involucra la praxis de ese organismo situado.

1/ Nun, J.: "Los paradigmas de la ciencia política; un intento de conceptualización" en Revista Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, marzo de 1966, Vol. II, No. 1, pp. 67-93 (p. 92).

2/ Sartre, J. P.: Crítica de la razón dialéctica, Losada, Buenos Aires, 1963, p. 115.

Pero esta comprensión no es algo distinto y otra cosa que la intelección del fenómeno; más bien la supone.^{1/} Esto suscita la necesidad de una aproximación fenomenológica, como primer paso de la comprensión. Ahora bien: "el fenómeno es siempre una forma mistificada de objetividad en tanto manifestación aparente - aunque necesaria y específica, es decir, irreductible - de una realidad esencial a descubrir - y ésta sólo puede alcanzarse destruyendo el objeto percibido y reestructurándolo conforme a su función en el interior de la unidad del proceso histórico, o sea, de la realidad en tanto que devenir social".^{2/}

Ello significa, en suma, que la consideración sincrónica y la perspectiva diacrónica deben operar como métodos complementarios y no excluyentes en el estudio de un proceso social.^{3/}

Cuales son las consecuencias de la adopción de una tal perspectiva para el estudio de las relaciones entre la educación y el desarrollo?

Tratemos de precisar más, sin abandonar el nivel de generalidad en que nos hemos situado, algunos conceptos que han de guiar todas nuestras indagaciones ulteriores.

5. La educación como proceso social

Dijimos ya que, en el marco teórico en que nos situamos, no es posible considerar los hechos sociales como cosas sino como procesos.

1/ Sartre, op. cit. T. I., pp. 226-227.

2/ Nun, J., op. cit.

3/ Sartre propone - siguiendo a Lefebvre - la adopción de un método que sea a la vez progresivo-regresivo: "... un método muy simple, utilizando las técnicas auxiliares y comportando varios momentos:

- a) descriptivo: observación, pero con una mirada informada por la experiencia y por una teoría general....
- b) analítico-regresivo: análisis de la realidad, esfuerzo por fecharla exactamente....
- c) histórico-genético: esfuerzo por volver a encontrar el presente, pero elucidado, comprendido, explicado." Op. cit. nota al pie de la página 54.

De este modo, también, la educación se nos aparece como un proceso, resultado de la praxis de actores humanos en situación, acciones que se relacionan con la transmisión cultural, la información, el aprendizaje de roles, etc., esto es, con los procesos genéricos denominados habitualmente socialización (endo culturación) y selección. Queremos sin embargo, hacer ya aquí una primera restricción: no vamos a referirnos a la educación, en general, en toda sociedad, si no sólo a las situaciones presentes en las sociedades históricas contemporáneas, en que aparece una forma de institucionalización de estos procesos, constituida por lo que denominamos habitualmente, el sistema educativo. Los procesos educativos aparecen organizados a nivel del Estado - aunque esto no es excluyente de la concurrencia de otros entes - la educación constituye así, con todo su aparato institucional y sus procesos, un fenómeno de superestructura. Nuestra primera tentación, por ello, es operar un proceso de reducción: en una sociedad dividida en clases, como la educación está organizada y dirigida por la clase dominante, todo este aparato superestructural no es sino otra cosa que un instrumento de dominación: lo cual es cierto, pero no es toda la verdad. Si operamos así, toda historia escrita sobre cualquier proceso superestructural sería superflua: como siempre ha habido opresores y oprimidos luchando en un medio de escasez, podríamos reducir a este hecho esencial cualquier fenómeno de la superestructura. Nuestro propósito es muy otro: queremos, aun admitiendo la presencia subyacente de una realidad más esencial,

/conservar la

conservar la especificidad del fenómeno superestructural.^{1/} Aceptamos el hecho de que el proceso educativo es una de las formas que asume el control social; pero, con decir esto, no hacemos sino subsumirlo en otra categoría más amplia sin llegar a conocerlo, en su realidad propia. Como dice Nun, comentando un pasaje de Marx: "todo dato social es, no material, sino real: sin embargo, en el interior de ese real global (Marx) descubre el primado (...) del real-material sobre el real-ideal (superestructura). Pero - nótese bien - reconociendo a ambos rubros idéntico estatuto de realidad.^{2/} Vamos a tratar así de explicitar nuestro real no-material con sus características propias.

1/ "Al hablar de las relaciones entre las ideologías y las infraestructuras, no tenemos derecho de pasar en silencio la autonomía relativa de las primeras. Huelga decir que ciertos elementos fundamentales de una visión, una vez destacados en los planos respectivos del derecho, de la religión o del arte, por ejemplo, los juristas, los teólogos, los pintores o los artistas de la época, tenderán a desarrollarlos cada vez más en todas sus consecuencias y a expresarlos en conjuntos coherentes. Así hay sin duda una influencia de los juristas sobre el derecho y de los teólogos sobre el pensamiento religioso y sería absurdo querer relacionar todos los detalles de un sistema jurídico con las infraestructuras o los otros dominios ideológicos. Una relación tal existe, sin duda, en el contenido de las normas fundamentales - por ejemplo, en la noción de propiedad privada en la sociedad capitalista, en las formas particulares de la copropiedad del suelo entre el siervo y el señor en la sociedad feudal. Pero, cuando estas reglas son efectivas, los jueces, los legisladores y los juristas son los que en gran medida, deciden las formas de su aplicación concreta en las mil circunstancias reales o posibles previstas por los textos y las costumbres. El historiador, en su trabajo debe, demás está decirlo, hacer la separación entre los dos órdenes de factores, separación que depende del caso concreto y que no permite ninguna regla general." (Goldman, Lucien: Las ciencias humanas y la filosofía, Galatea/Nueva Visión, Buenos Aires, 1958, pp.78-79)

2/ Nun, J.: op. cit., p. 87.

5.1 Educación y política educativa

La educación, dijimos, es una forma de control social. Es conveniente citar aquí, para evitar una simplificación excesiva, algunos conceptos de Gramsci, respecto a la dominación: "La supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos: como dominio y como dirección intelectual y moral. Un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tiende a liquidar o a someter, aun por la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados;"^{1/} por ello define al Estado como un "todo complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados."^{2/} Es en este último sentido que opera particularmente la educación administrada a través de un sistema educativo ^{3/} que funciona dentro del aparato estatal. Por ello podríamos definir provisoriamente la política educativa, a nivel del grupo gobernante, como el conjunto de acciones llevadas a cabo por un grupo dotado de poder, vinculadas a la socialización de los miembros de la sociedad, tendientes a lograr un incremento del área de consenso y por consecuencia, a consolidar el dominio de aquel grupo. Dicho de otro modo: se trata de obtener, a través de la ampliación del consenso, la legitimación de la situación de poder dada. En este sentido general, toda política educativa se muestra como un acto de defensa del status quo. Pero observemos con un poco más de detalle el instrumento por excelencia de toda política educativa: el sistema educativo.

1/ Gram, S. C., citado por Nun, J., op. cit., página 90.

2/ Idem, página 90.

3/ "C'est que l'école ne fournit seulement des repères, elle dépose aussi des itinéraires, c'est-à-dire, au sens premier, de méthodes ou des programmes de pensée. Les schèmes intellectuels et linguistiques organisent un espace balisé, parsemé de sens obligatoires et de sens interdits, d'avenues et d'impasses...." (Bourdieu, Pierre: Systèmes d'enseignement et systèmes de pensée, documento presentado al Congreso Mundial de Sociología de Evain, 5-12 de Septiembre de 1966, pág.16).

5.2 El sistema educativo

En toda sociedad existente se realizan, con mayor o menor sistematicidad actos educativos; dicho de otro modo: toda sociedad tiene necesidad de socializar a sus miembros jóvenes e iniciarlos en el aprendizaje de los roles exigidos por la convivencia. Un sistema educativo, sin embargo, no es una mayor o mejor organización de esos procesos. Es un hecho histórico, que aparece en determinado estadio de la evolución de una sociedad cualquiera, y de ningún modo como una especie de "institucionalización espontánea" de aquellos procesos a que hacíamos referencia. Los sistemas aparecen organizados dentro de un Estado, el que a su vez es una resultante de las distintas fuerzas que operan en la sociedad. La clase dirigente a cuyo cargo está la organización del sistema, imprime en él formas organizativas - que van desde la duración de los estudios y modos de promoción - y ciertos contenidos, que corresponden a su propia experiencia, a sus particulares concepciones de la naturaleza, al hombre y la sociedad (ideologías) y a las perspectivas derivadas de su propia posición. Es decir, este sistema inicialmente, está previsto, en su estructura y funcionamiento, para actuar de acuerdo a las condiciones y perspectivas que son propias de esa clase dirigente. En ese sentido, más que completar o perfeccionar los procesos de socialización operados por otros grupos distintos de la sociedad, interfiere en ellos; esto es, establece una relación potencialmente conflictiva. Mientras el sistema opere en el ámbito exclusivo de la clase dirigente estos conflictos potenciales no se manifestarán dentro de él; esta situación, concebible en una sociedad rígidamente estratificada en castas, conduce al sistema educativo a operar con un sentido "separador" ^{1/} de las diferentes . . .

^{1/} Dice al respecto Pierre Bourdieu: "L'École n'a pas pour fonction seulement de consacrer la distinction - au double sens du terme - des classes cultivés. La culture qu'elle transmet sépare ceux qui la reçoivent du reste de la société par un ensemble de différences systématiques; la culture savante, véhiculée par l'école, dispose d'un système de catégories de perception, de langage, de pensée et d'appréciation qui la distingue de ceux qui n'ont connu d'autre apprentissage que les contraintes du métier et les contacts sociaux avec leurs pareils". Op. cit. p. 21.

clases. En el desarrollo de una sociedad pluriclasista su operación comienza a sufrir modificaciones. Los procesos que se operan a nivel socio-económico y socio-político - por ejemplo, una mayor demanda de mano de obra calificada como consecuencia de una ampliación y una diversificación del aparato productor - pueden hacer necesaria la incorporación al sistema de sujetos provenientes de otros grupos sociales distintos de la clase dominante. Eso implica una ampliación del sistema educativo. Pero no sólo eso: dos hechos distintos pero que se acumulan contribuyen a modificar el papel social del sistema.

En primer lugar las exigencias que impone la necesidad de entrenar a los individuos para el cumplimiento de los nuevos roles económicos. Esto implica una "profesionalización" de los estudios que conduce paulatinamente a la ruptura de la "cultura tradicional" que, como una totalidad homogénea constituía un sello distintivo de la clase dirigente;^{1/} luego, en la medida en que el acceso de sujetos provenientes de grupos dominados se hace cada vez mayor - y por supuesto - mayor la "distancia social" que presentan con el grupo dominante - se va interiorizando en el sistema el conflicto social que antes sólo aparecía fuera, poniendo en evidencia sus limitaciones. Su operación tenderá a manifestar un deterioro visible a través de fenómenos como el incremento de los fracasos, la deserción, etc. Esto llevará, en ocasiones, a operar ciertas reformas aunque el sistema de dominación social no haya cambiado.

Pero hay más: la dinámica del proceso no concluye aquí. El sistema educativo, como orden institucional, puede llegar a alcanzar un cierto grado de autonomía, al desarrollarse en él un particular sistema

^{1/} "... la rationalization progressive d'un système d'enseignement qui s'organise de plus en plus exclusivement par rapport aux activités professionnelles de plus en plus diverses auxquelles il prepare, pourrait menacer l'intégration culturelle de la classe cultivée, si pour cette classe, la mission de la culture et particulièrement de ce que l'on nomme la culture générale n'incombait au moins autant à la famille qu'à l'École..." "La participation à une culture commune... est sans doute un des fondements les plus surs de la complicité profonde qui unit les membres des classes dominantes..." (Bourdieu, P., op. cit. pp. 18-19)

de valores - propiamente educativos - y al delimitarse y definirse fines específicos. La aparición del "pedagogo" - como técnico con un particular rol social - y otros roles conexos, introduce nuevos elementos al perseguir este grupo - verdadera "burocracia tecnocrática" - fines que eventualmente pueden no coincidir exactamente con los intereses de los organizadores del sistema, ni con las aspiraciones de los "consumidores" de servicios educativos. Podríamos resumir todo esto señalando: el proceso educativo que se opera en un sistema cualquiera se halla condicionado por los intereses del grupo dominante en la sociedad global (la cultura oficial). Sin embargo, ese sistema no es un mero instrumento de afirmación de ese grupo, aunque comúnmente así opera, y eventualmente - frente a procesos particulares de cambio - se trate de utilizarlo como instrumento "retardatorio", manteniendo a través de la acción educativa valores y normas tradicionales. Y ello, porque los límites de operatividad del sistema están colocados por los cambios reales que se registran en el contexto social y por las presiones que otros grupos ejerzan sobre él. Lo que podría hacer que eventualmente provocase efectos contrarios a los originalmente propuestos. Por ello, reducirlo a simple instrumento directo al servicio de los intereses de la clase dirigente resulta una burda simplificación. El funcionamiento del sistema educativo, en un momento determinado, aparecerá como la resultante de la presión operada por distintas fuerzas sociales y de su peso relativo. Todo proceso de cambio social, que implica una redistribución de esas fuerzas, habrá de reflejarse: en el comportamiento del sistema y en los resultados de la acción educativa.

El estudio del papel de la educación en un proceso de desarrollo ha de consistir sobre todo en la descripción de esas distintas fuerzas sociales - sus intereses, su acción, su peso relativo - y del sistema educativo y su operación como resultante.

Antes de entrar al estudio de la situación y perspectivas educacionales en los países latinoamericanos se hace necesaria aún una digresión más, de carácter general y teórico, sobre los conceptos de subdesarrollo y desarrollo. A ello va dedicado el capítulo siguiente.

Capítulo II

EL SUBDESARROLLO COMO FENOMENO CONTEMPORANEO Y LA EDUCACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

1. Los países subdesarrollados y el "modelo occidental"

Si bien gran parte de los economistas han descartado ya totalmente el concepto de subdesarrollo como equivalente directo de atraso - y por lo tanto la experiencia histórica del desarrollo de Europa Occidental y Estados Unidos como "modelo" para los países actualmente desarrollados - ^{1/} y los sociólogos trabajan actualmente en la misma dirección, ^{2/} no parece que aun, fuera de círculos relativamente especializados, estuviera demasiado difundido el hecho de que el subdesarrollo constituye un proceso histórico típicamente contemporáneo, incomprensible si no hacemos referencia a la situación de dependencia en que sumió la mayor parte de los países del mundo, la expansión del capitalismo occidental.

Así podemos leer en un trabajo reciente sobre nuestro tema: "Las consecuencias sociales de la desigual distribución de la enseñanza en el Reino Unido a mediados del siglo pasado, son bien conocidas. Determinaron en parte el problema de las "dos naciones" dentro de un país.... No es éste el lugar de examinar los mecanismos sociales de adaptación con los que se evitó ese peligro y se pudo crear, con una serie de medidas, el

1/ Véase partic.

Furtado, C.: Desarrollo y Subdesarrollo, EUDEBA, Buenos Aires 1964.
Dialéctica del desarrollo, F.C.E., México 1965.

Sunkel, O.: Desarrollo Económico, INSTITUTO, Santiago 1966 (mimeo).
El concepto de desarrollo, INSTITUTO, Santiago 1966 (mimeo)

Frank, A.G.: "Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Historical Studies of Chile and Brazil", Monthly Review Press, New York, 1967.

2/ Véase espec.

Medina Echavarría, J.: Consideraciones Sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1965.

Cardoso, Fernando H.: El proceso de desarrollo en América Latina, Hipótesis para una interpretación sociológica, INSTITUTO, Santiago, 1965 (mimeo).

moderno Estado-providencia "unitario" en la Europa Occidental y más tarde, con otras, en la Europa Oriental. En ambos tipos de sociedad la extensión de la enseñanza a la totalidad de la población y la creación de medios que facilitaban el acceso a la educación constituyeron la base de la estructura y el desarrollo del Estado. Es indudable que este proceso histórico puede servir de orientación a los nuevos países en vías de desarrollo que se proponen constituir una sociedad bien organizada así como a los países que, por razones históricas y materiales relacionadas con su desarrollo, conservan todavía elementos de una "sociedad dual".^{1/}

Aquí encontramos expresado con toda claridad los dos conceptos que consideramos negativos, no sólo a los efectos de la comprensión del papel de la educación en el desarrollo de los países subdesarrollados, sino también para la definición de una política educativa. Y ello porque: 1) identifica el "dualismo" social de los países subdesarrollados al presentado por un país desarrollado en una etapa anterior, y 2) propone como paradigma la experiencia histórica de ese país.

La reiteración de expresiones de esta naturaleza en obras dedicadas a nuestro tema es lo que nos lleva a esta digresión que, de otro modo, podría considerarse aquí superflua. Comenzaremos pues, por una aclaración de los conceptos ya apuntados de subdesarrollo y dependencia.

1.1. Subdesarrollo y dependencia

A menudo se señala como un país subdesarrollado a aquél que muestra una conjunción de características evaluadas a través de diversos indicadores: bajo ingreso per cápita, predominio de actividades primarias, elevado porcentaje de población rural, escaso número de alfabetizados, etc., etc. Al proporcionarnos estos "indicadores" una descripción estática del fenómeno, oscurecen el verdadero sentido del proceso histórico involucrado.

El subdesarrollo no es de ningún modo una supervivencia de instituciones y modos de vida arcaico, sino que "el desarrollo del subdesarrollo"

1/ Phillips, H. N.: "La educación y el desarrollo", UNESCO, Aspectos sociales y económicos de la planificación educativa, 1965, p. 18.

como dice Frank "fue y es aún generado por el mismo proceso histórico que originó el desarrollo económico: el desarrollo del capitalismo mismo".^{1/}

4
o Visto desde un ángulo, es producto de la expansión del capitalismo occidental; desde otra perspectiva, podemos decir que es un proceso que se inicia con la incorporación al mercado internacional de sociedades cuyo aparato productivo presenta un bajo grado de diferenciación. Esta incorporación se realiza habitualmente a través de sólo uno o unos pocos productos primarios.

El proceso descrito tiene algunas notorias consecuencias:

i) el sector productor de aquel o de aquellos bienes, con los cuales el país subdesarrollado se incorpora al mercado internacional, sufre un intenso desarrollo, provocando simultáneamente el estancamiento o la regresión de otros sectores.^{2/}

ii) la forma de incorporación al mercado internacional - como exportador de productos primarios e importador de productos manufacturados - genera una situación subordinada, una dependencia más o menos intensa de las operaciones de ese mercado que controlan los países "centrales", y ello sobre todo porque,

iii) el sector externo - a diferencia de lo que ocurría en etapas anteriores en los países hoy industrializados - constituye el sector dinámico por excelencia de la economía. En los países subdesarrollados - al menos en una primera etapa, como después podremos aclarar - las exportaciones constituyen prácticamente el único componente autónomo en el crecimiento del ingreso.

De este modo, y para lograr una caracterización final, escasa diferenciación del aparato productor, desarrollo unilateral de la producción y dependencia, configuran las tres notas básicas de los países subdesarrollados.

^{1/} Frank, Andrew Gunder: "El desarrollo del subdesarrollo", en Desarrollo Año 1, N° 2, Colombia, marzo de 1966, p. 15.

^{2/} La percepción estática de este proceso generó la teoría del "dualismo estructural" que impidió durante bastante tiempo percibir que al "retraso" de las áreas más subdesarrolladas de los países subdesarrollados, se debía, particularmente a la acción del mismo "sector moderno".

/Siendo este

Siendo este fenómeno - el subdesarrollo - ante todo un proceso, no tiene mayor sentido describir aquí sus características generales - notorias por demás - sino hacer referencia de los procesos que en esos países se operan, hablando ya de desarrollo en una situación de dependencia, como lo haremos en el punto siguiente.

1.2. Desarrollo y cambio social

Se ha tendido a menudo a interpretar el proceso de desarrollo según "modelos" de desarrollo económico y social;^{1/} es posible resumir la crítica hecha a estos modelos, apelando a dos o tres conceptos fundamentales.

Primero, el aceptar la existencia de un "cuasi" mecanismo económico (caso de los modelos tipos Harrod-Domar-Hicks); el problema del subdesarrollo sería el de un mecanismo que funciona mal o que se halla detenido; el desarrollo consistirá pues en una labor de "ingeniería económica" que lo ponga en funcionamiento, como lo hace en las sociedades capitalistas industrializadas. Segundo: en esos modelos el subdesarrollo aparece, simplemente, como una "etapa" anterior al desarrollo; es decir que se trata de un estudio por el que han pasado todas las sociedades antes de ser desarrolladas; desarrollarse es pues, pasar por las mismas etapas que pasaron aquellas sociedades.

Lo común y característico en estas postulaciones es que desconocen el carácter histórico - y por ende original - del subdesarrollo y: aceptan como supuesto básico (ideológico) que el modelo de sociedad desarrollado está constituido por la organización económica, social y política de las sociedades occidentales industrializadas.

".....el núcleo central de un análisis sociológico del desarrollo" - declara Cardoso - "está constituido por el problema del control social de la producción y del consumo. Desde ese ángulo entra en juego el análisis de los "mecanismos de decisión" actualmente en boga; más la problemática sociológica del desarrollo no se reduce a este punto. Ella

^{1/} Para una crítica de los distintos modelos de desarrollo económico, véase Sunkel, O., op. cit., pp. 30-84; para los modelos sociológicos, Cardoso, F.H., "Análisis sociológico del desarrollo Económico", en Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. I, N° 2, Buenos Aires, julio de 1965, págs. 178-198.

implica también el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación particular. Dentro de la perspectiva generalizada, esa problemática comprende necesariamente el análisis de las presiones sociales que mantienen un patrón dado de control y las que se le oponen. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que dan a la acción sus marcos de referencia,

La comprensión de esos movimientos y fuerzas constituye parte fundamental del análisis sociológico del desarrollo; porque éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación así como supone la redefinición de las formas de control y de organización de la producción (inversiones) y del consumo (renta).^{1/}

No es el caso aquí, siquiera intentar algo así como una "sociología del desarrollo"; sin embargo, y siguiendo el autor que venimos citando, trataremos de ofrecer un breve resumen de lo que implica como proceso de cambio social el desarrollo de un área subdesarrollada a fin de ofrecer un escueto marco de los procesos educativos a los que muestra preocupación se dirige particularmente.

Retomemos la situación expuesta al principio: el ingreso ^{2/} al mercado internacional de un país cuyo aparato productivo se halla escasamente diferenciado.

En su dimensión socio-política, esto significa que el grupo vinculado a la producción de aquellos bienes con los cuales el país subdesarrollado se incorpora al mercado internacional pasa a ocupar una posición "central" en el sistema de dominación de la sociedad; y también, que los límites de las decisiones de estos grupos estarán dados por el

1/ Cardoso, F. H. : El proceso de desarrollo en América Latina, op. cit., p. 12. (Los subrayados son nuestros.)

2/ No importa aquí las "causas" de ese ingreso, que pueden incluir desde una relación de tipo exclusivamente comercial hasta la conquista y la colonización. La descripción que intentamos a nivel muy general halla, sin duda, su referente empírico, en el caso de América Latina.

grado de dependencia que la situación del subdesarrollo implique. Si bien no podemos aquí desarrollar todas las posibles alternativas - pues ello nos alejaría demasiado de nuestro tema específico - es necesario, no obstante, señalar por lo menos dos situaciones típicas^{1/}: una en que el sector productivo a través del cual el área subdesarrollada se incorpora al mercado internacional constituye un "enclave" (minero, agrícola)^{2/} a menudo en manos de productores extranjeros (enclave minero, agrícola, etc.). En este caso, el desarrollo nacional del país subdesarrollado, estará limitado por los márgenes de negociación que encuentre la "clase política" local, con el enclave. Además, la elevada particularización y especialización - incluyendo la aplicación de técnicas modernas de explotación - acentuará la diferencia con los sectores productivos "tradicionales"; la expansión del sector "moderno" de la economía no llevará necesariamente a una modernización del resto de la sociedad, sino que, bien por el contrario, provocará a menudo procesos "regresivos".^{3/} Los procesos que se operan en este caso, se vinculan, por una parte con el desarrollo del enclave y, por otra, con las funciones de gobierno; en ambos casos los grupos que participan de la "modernización" son sumamente reducidos con relación al resto de la sociedad, y la "clase política" local presenta un grado mucho menor de autonomía que la que podemos hallar en el tipo siguiente. El desarrollo de sectores medios se hará fundamentalmente a través de las funciones vinculadas al gobierno y algunos servicios urbanos.

Otro tipo de subdesarrollo es el presentado por aquellos países en que la producción de bienes para el mercado externo se halla constituida por explotaciones agropecuarias en manos de productores locales.^{4/} En

^{1/} Para una mayor información sobre este tema remitimos a Cardoso, F.H., El proceso de desarrollo en América Latina, op. cit., págs. 19-37.

^{2/} Por ejemplo, el petróleo en Venezuela, o la producción bananera en Centroamérica.

^{3/} V.g., al absorber mano de obra de sectores vinculados a la producción de bienes de consumo (alimentos, etc.).

^{4/} El ejemplo más claro de este tipo lo constituye la producción cafetalera en el Brasil.

este caso,

este caso, la clase política local, formada sobre la base del grupo de productores locales y de los grupos comerciales y financieros vinculados a esa producción y al comercio exterior, tendrá sin duda un grado de autonomía mayor. Sin embargo, ésta distará mucho de ser absoluta, pues la dependencia que implica la incorporación al mercado internacional señalará los límites de su operación. El tipo de producción característico en estos casos - agrícola, ganadero - puede llevar a una expansión considerable del "sector moderno", de manera que la modernización de las sociedades respectivas puede alcanzar, eventualmente, a grupos más amplios de población. Sin embargo, ciertas características organizativas del aparato productivo - como la gran concentración de la propiedad - sólo permitirá el surgimiento de sectores medio vinculados también como en el caso anterior, a las funciones estatales y a los servicios urbanos, aunque aquí ampliados por todas aquellas ocupaciones surgidas en los servicios de comercialización y finanzas.

En este tipo, como consecuencia del desarrollo de las funciones de gobierno y las actividades vinculadas al comercio exterior, puede registrarse un proceso de urbanización relativamente importante, con el consecuente desarrollo de los correspondientes servicios. Eventualmente, una situación particular en el mercado internacional - guerra, depresión - puede llevar al desarrollo de un grupo de productores de bienes de consumo para el mercado interno; en la medida en que este grupo alcance un volumen relativamente grande puede entrar a participar como una nueva fuerza social en los procesos de la sociedad considerada. Este desarrollo de las manufacturas conduce también a la aparición de otro nuevo grupo social: el proletariado urbano. La emergencia de estos nuevos grupos, como consecuencia de una mayor diferenciación del aparato productor, nos pondría ya frente a un tercer tipo de subdesarrollo, en que el juego complejo de las fuerzas sociales parece aproximarlos al tipo de funcionamiento de las sociedades centrales.

/Es preciso,

Es preciso, sin embargo, tener en cuenta que esta industrialización - que ha sido denominada "sustitutiva de importaciones"^{1/} - no surge como un proyecto autónomo en los países subdesarrollados sino como una respuesta a situaciones particulares del sector externo, y por lo tanto, dependiente de éste. En las singulares condiciones que implica la dependencia, este proceso, en el orden internacional, no conducirá a una mayor autonomía del país en que se lleve a cabo, el que sigue dependiendo en gran medida, para su crecimiento, de la exportación de sus productos tradicionales. En el orden interno, si bien lleva a la creación de un nuevo sector dinámico, la característica de los mercados y de la tecnología empleada, no conduce sino en una primera etapa a una cierta redistribución del ingreso y a un incremento del empleo; el operariado industrial seguirá constituyendo un grupo minoritario en el conjunto de los sectores populares.

Fenoménicamente, la estructura social de un país subdesarrollado, en sus dos primeros tipos, se presentará típicamente biclasista - esto es, con una muy reducida proporción de los llamados sectores medios, una clase dirigente reducida compuesta por los poseedores de los medios de producción de aquellos bienes que se exportan, y las funciones de comercialización y financiamiento conexas, y el ejercicio del poder político - que puede superponerse en gran parte con aquellas actividades, y una amplia clase popular compuesta por sectores muy heterogéneos: trabajadores en el sector exportador, minifundistas, que viven aún en sectores en que predomina una economía de subsistencia, y ocupados en servicios urbanos no calificados. En el tercer tipo, en que el proceso de industrialización sustitutiva ha alcanzado cierto desarrollo, vemos aparecer en la clase dirigente un nuevo sector - los empresarios industriales - aunque a menudo vinculado, sea por lazos de parentesco o por sus intereses en la producción a la clase dirigente tradicional,^{2/} y observamos, al menos en las áreas "centrales" de estos países, un incremento de los sectores

1/ - Más adelante expondremos con más detalle las características y consecuencias de este proceso, en los países en que presenta su mayor desarrollo.

2/ Debe tenerse en cuenta que, en un primer momento al menos, el mercado para los bienes manufacturados está constituido por los sectores tradicionales de altas rentas.

medios, lo que da nacimiento a una formación social "policlasista". No obstante, los sectores populares sólo muy parcialmente son incorporados a este proceso de modernización, lo que supone la presencia de un creciente proceso de marginalización de la mayor parte de los mismos.

Luego volveremos sobre estas últimas consideraciones con mayor detalle; veamos ahora, manteniendo el nivel de generalización hasta aquí sostenido, las características que los procesos educativos asumen en las áreas subdesarrolladas.

2. Los procesos educativos en un área subdesarrollada

Con respecto a la educación en las áreas subdesarrolladas se ha señalado a menudo lo más general y aparente: las relaciones que existen entre el "subdesarrollo" - evaluado por el ingreso per cápita - y el porcentaje de analfabetos o los niveles educativos de la población. Así se calculan matemáticamente las correlaciones entre esas variables, de modo tal que la relación inversa entre indicadores de desarrollo y analfabetismo o bajos niveles educativos, aparece cotidianamente en libros y artículos dedicados al tema. Podríamos preguntar entonces: ¿las sociedades subdesarrolladas son sociedades analfabetas? Aquí bordeamos el peligro de una generalización indebida; invirtiendo los términos podríamos afirmar también que toda sociedad en que predomine el analfabetismo - y con mayor razón, aún, una tribu ágrafa - es una sociedad subdesarrollada.

Si nos acercamos un poco más, y analizamos con mayor detalle, veremos que los fenómenos educativos asumen, en los países subdesarrollados, características particulares, sustantivamente diferentes de los que puede presentar cualquier sociedad "atrasada", o la misma sociedad europea occidental antes del siglo XVIII.

Como formulación más general, estableceremos que los fenómenos educativos asumen ciertas peculiaridades que dependen de los procesos que exponíamos con el punto anterior.

Su presencia misma, las características de su organización, sus contenidos, métodos, etc., etc., sólo se explican a partir de la situación de dependencia de los países centrales desarrollados, cuyas características socioculturales se adoptan, en la medida en que ellas enmarcan valorativa,

/ideológicamente, una

ideológicamente, una relación sustentada en una "división internacional del trabajo". Si toda sociedad - como ya lo hemos señalado - tiene sus formas de educación (socialización, selección, etc.) y, por ende, también las sociedades subdesarrolladas previo a la iniciación del proceso de "desarrollo de su subdesarrollo", los sistemas educativos que se implantan, en este último caso, no sólo no están relacionados con esos procesos anteriores, sino que parten de la relación básica existente con el área "central". Expresado de otro modo, diríamos que prolongan, a nivel de la superestructura, la dependencia infraestructural.

Estas características, que ocultan su verdadera realidad tanto a la descripción puramente macroscópica, cuanto a la investigación microscópica, pueden ser comprendidas si enfocamos los fenómenos con una perspectiva histórica. Es lo que intentaremos ahora, a partir del capítulo siguiente.

Capítulo III

EDUCACION Y CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. La evolución de los sistemas educativos latinoamericanos

Este ensayo constituye sólo una primera aproximación al tema. El colocarse en una perspectiva latinoamericana, implica asumir un nivel de generalización tan grande que no permite formular sino un esquema general interpretativo. Para el mismo, se ha tenido en cuenta particularmente, la evolución de aquellos países que han alcanzado un mayor desarrollo educativo, aunque se hará referencia, de paso, a otras situaciones; estudios posteriores deberán hacer hincapié en las condiciones singulares en que este proceso se ha llevado a cabo en los diferentes países.

1.1 La sociedad colonial

La conquista y la colonización de América Latina, representan el primer paso de la incorporación de esta región a la historia del mundo occidental.

Si económicamente la acción de los colonizadores laicos implicó la destrucción del sistema tradicional de producción indígena, la Iglesia completó este proceso con la destrucción del sistema cultural precolombino.^{1/}

Es a partir de esta acción que la "europización" de América Latina irá haciendo desaparecer paulatinamente los rasgos de una cultura aborígen, que de aquí sólo permanecerá como resabios regionales y subculturales campesinas.

^{1/} "No es posible separar el estudio de la administración (colonial) del estudio del clero que fue uno de sus mejores agentes".
Agente de la autoridad real, la Iglesia ayudaba al Rey a dominar a la población española mediante la Inquisición, instaurada en Indias por real cédula del 26 de marzo de 1509.

Pero la obra capital de la Iglesia consistió, ante todo en la conversión de los indios a un cristianismo sumario, primer paso decisivo, no obstante hacia la europeización...las órdenes religiosas de franciscanos, dominicos y agustinos desempeñaron, en el trabajo de convertir a los indios, papel capital antes de que los jesuitas viniesen a ocupar la primera línea en los siglos XVII y XVIII."(Chaunu, P.: Historia de América Latina, EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pág. 37.)

La tarea del clero no se limitó a la "cristianización" de los indígenas - tarea en las que las "misiones" jugaron papel trascendental, sino que - y en un principio sobre todo por obra de los dominicos - crearon escuelas y universidades. Así, hacia 1538, el Papa Pablo III, a solicitud de aquella orden, autoriza el establecimiento de la Universidad de Santo Tomás de Aquino en Santo Domingo. Durante los siglos siguientes estas fundaciones se multiplican siguiendo las líneas de la conquista y las universidades y escuelas vieron su destino marcado por la acción colonizadora. Tras la conquista de Nueva España y del Perú, La Española (Sto. Domingo) entró en un largo período de decadencia, cuando "el poder y los intereses culturales españoles se dirigieron hacia el oeste y el sur, hacia el continente".^{1/} Hacia 1551, se fundan universidades en las dos capitales virreinales de México y Lima. Durante el siglo XVII se establecieron siete universidades más (Córdoba, Bogotá, Quito, Chuquicamata, Guatemala, Ayacucho, Cuzco), que señalan las direcciones en que se efectúa la expansión hispana en la región.

Estas universidades, deficientes copias de la tradicional universidad hispana, contaban con las cuatro facultades clásicas de teología, leyes, artes y medicina, dictándose en la facultad de artes, las siete artes liberales del "trivium" (gramática, retórica y lógica) y del "cuadrivium" (aritmética, geometría, música y astronomía). En resumen: los rectores eran siempre clérigos, las universidades fundaciones religiosas y la teología, el derecho canónico y la filosofía eran las disciplinas de máximo prestigio. "...hasta el comienzo de las ideas revolucionarias en las dos décadas finales del siglo XVIII, la formación de sacerdotes era, con mucho, la tarea universitaria más importante".^{2/}

Junto a las universidades, las "escuelas preparatorias" (de nivel medio), dependientes generalmente de aquéllas, las escuelas conventuales y

^{1/} Benjamín, Harold R.W.: La educación superior en las Repúblicas Americanas; McGraw-Hill Book Company Inc., traducido por F.J. Morales Belda, Madrid, 1964.

^{2/} Benjamín, H.R.W.; op. cit., p. 16.

en las ciudades las "escuelas del rey", dependientes de los cabildos, constituyeron el precario panorama educativo colonial, germen y núcleo inicial, sin embargo, de los sistemas educativos latinoamericanos.

a) El desarrollo de la agricultura y la "hacienda"

La explotación de minerales constituyó, sin duda, la actividad económica esencial de los primeros siglos de la colonia; la agricultura y la ganadería, surgen como actividades subsidiarias de la minería, destinada a abastecer a la población ocupada en las actividades extractivas. "Lo que aquí interesa señalar, es que la actividad minera significó que, desde un comienzo, la agricultura se incorporase a un sistema de mercado. Las minas, hay que repetirlo, son el primer y principal motor del desarrollo económico indiano y en torno a ellas surgieron las actividades agrícolas y ganaderas".^{1/} En los casos en que las áreas cercanas a las explotaciones mineras no se presentaron aptas para los cultivos o la cría de ganado, como es el caso del altiplano andino, ello dió origen a un activo tráfico comercial entre la zona minera y las áreas agrícolas o ganaderas más próximas.

Si bien durante un largo período el agricultor blanco no es elemento presente,^{2/} pues originalmente los españoles reciben la producción agrícola en forma de tributo, hacia el siglo XVII se organiza la producción en manos de españoles, asumiendo ésta, desde el principio, los caracteres de la gran propiedad.^{3/} El siglo XVII asiste a la ampliación de este tipo de

1/ Faletto, Enzo: Dualismo estructural: notas sobre la sociedad indiana: siglos XVI y XVIII, Santiago, INSTITUTO, 1965, pág. 3, (mimeografiado)

2/ Faletto, E. op. cit. (p. 4)

3/ Furtado explica así las razones económicas de esta característica: "Dada la inexistencia de toda infraestructura la unidad agrícola debía contener en sí misma todo un sistema económico de producción y comercialización, ligándose directamente a algún centro urbano principal. Las dimensiones de una unidad agrícola semejante, tendrían por lo tanto que ser considerables, lo que explica la circunstancia de que la adjudicación de tierras haya sido limitada a personas que disponían de recursos para organizar una gran empresa agrícola capaz de prescindir de toda economía externa, vale decir, de incremento de productividad causados por inversiones realizadas fuera de la empresa". (Furtado, Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Eudeba, Buenos Aires, 1966, p.13.

organización productiva, que va extendiéndose, a costa de las propiedades más pequeñas y de las comunidades indígenas, hasta consolidarse definitivamente, hacia fines de ese siglo en el sistema de la hacienda. Esta pasa a constituir, en la expresión de Medina Echavarría, la institución social básica.^{1/} Citando a G. Céspedes del Castillo (La sociedad colonial americana en los siglos XVI y XVII) agrega: "Nos dice una excelente exposición histórica ... en torno a la hacienda comienza a adquirir cuerpo y vigor la vida rural, todavía tan poco conocida", y añade en un párrafo cuajado de significado para quien quiera entender toda la historia posterior: "Frente a la gran ciudad, punto de apoyo de un Estado en progresiva debilitación, la hacienda significa el poder de los grandes propietarios, cuya autoridad se mide de hecho por el número de dependientes y trabajadores que les rodean y por la cantidad de tierras que poseen. A fines del siglo XVII, la hacienda simboliza la importancia y extensión de la vida rural en un grado que sin riesgo permite compararla a la villa romana durante la décadencia del Gran Imperio".^{2/}

No se piense, sin embargo, aquí en una organización "feudal", como a veces ha querido mostrarse la hacienda; esta organización por una parte es un producto del capitalismo comercial que preside la acción colonizadora; aunque, si desde cierto punto de vista podría considerarse como una unidad social más o menos cerrada en sí misma, es preciso no olvidar que su producción estaba destinada a un mercado;^{3/} por último si sobre la base de la hacienda se crea una "aristocracia rural", esta aristocracia "basa su rango en el dinero".^{4/}

1/ Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, op. cit., p. 30.

2/ Medina Echavarría, J. op. cit., p. 31.

3/ "Pero hay más; tan pronto como es posible se inician los cultivos tropicales: cacao, añil, y sobre todo caña de azúcar, destinados a la exportación". (Faletto, op. cit., p. 6)

4/ Faletto, E., op. cit., p.5, y continúa este autor: "Aunque los conquistadores intentaron estructurar la sociedad indiana a partir de los supuestos medievales de tipo señorial, las bases definitivas se crean en el siglo XVII y son, valga la expresión, las de un 'capitalismo moderno de tipo colonial', aunque subsistieron vigentes en la sociedad amplios residuos de mentalidad señorial". Página 6.

También debe descartarse aquí toda interpretación basada en la concepción del "dualismo estructural" por el cual se constituye una "sociedad rural", distinta y enfrentada con una "sociedad urbana". Si por un lado la agricultura se encuentra relacionada con la producción minera, por otro hallamos que "entre los muchos requerimientos para otorgar la propiedad de la tierra se postulaba la obligatoriedad para el propietario de residir en la ciudad en cuyo término está la tierra".^{1/} Pero además de esta relación "personal", es preciso considerar, como veremos, que la ciudad constituía, como hoy, el centro de las operaciones comerciales y financieras. La economía y la sociedad colonial constituyen un todo en que la ciudad cumple un papel singular; veamos algo sobre ésta.

b) La ciudad indiana

El origen de la ciudad indiana ha sido reiteradamente calificado de "fundacional"; la fundación de la ciudad constituye el punto de partida de la colonización que se extiende luego hacia el interior del territorio; fue en este sentido, un instrumento de conquista.^{2/} Durante el proceso de consolidación y desarrollo de la colonización la ciudad pasa a ser un centro político y administrativo, cuyos altos puestos se hallan ocupados por los españoles nativos, pero no menos, el lugar en que se desenvuelven las actividades comerciales. Si la actividad industrial no alcanzó gran relieve

1/ Faletto, F. op. cit., página 4.

2/ "... son varios los motivos, estos de carácter quizá más tangibles que influyen en las fundaciones, la ciudad surge por la necesidad de controlar puertos vitales o estratégicos. A veces sirve como defensa contra los indios, se ubica en un punto que es el centro de las comunicaciones, o se crean en lugares de indudable interés económico, ya sea porque ahí existen las codiciadas minas, porque hay en el lugar tierras fértiles o porque constituyen buenos puertos o centros comerciales. Estos distintos intereses dan origen a diferentes tipos de ciudades: la ciudad política y administrativa, la ciudad militar, el puerto, el centro comercial y el real de minas". (Faletto, E.: "La ciudad indiana y los grupos sociales", en INSTITUTO, Las elites urbanas en América Latina, Santiago 1966, p. 10. Véase también al respecto: Frank, Andrew Gunder: El desarrollo del subdesarrollo, op. cit.

en la colonia - sólo algunas incipientes industrias de transformación, talleres artesanales destinados a satisfacer parte del consumo local - en cambio el comercio se expandió considerablemente.^{1/}

Lo más importante, al respecto, es que provocó la emergencia de un grupo social, que podríamos denominar burguesía mercantil en las ciudades, y que dió origen a una serie de ramificaciones que penetran o interesan a todo el sistema. La amplitud de los negocios de los comerciantes obliga a que estos establezcan una amplia red de factores que son sus agentes o representantes de numerosas ciudades.^{2/} El campo y la ciudad se hallaban conectados así por una red de actividades comerciales y también financieras, junto a las político-administrativas.

Las características de la organización de la producción en el período colonial generan un perfil particular a la sociedad indiana al que queremos referirnos brevemente.

c) Grupos étnicos y estratos sociales en la sociedad colonial

En una perspectiva fenoménica, podríamos describir sumariamente el perfil de la sociedad indiana señalando:

i) en lo más elevado de la escala social, se encontraban los españoles nacidos en la metrópoli que detentaban las principales funciones administrativas y políticas.

ii) inmediatamente después de ellos, los "criollos", hijos de españoles, de raza blanca pero americanos nativos; si bien ocasionalmente pudieron ocupar cargos menores en la administración colonial, se hallaban

^{1/} "A causa del mismo régimen central de monopolio, que determinó la centralización del tráfico exterior de las Indias en muy pocas ciudades (México, Lima, Veracruz, Acapulco, Cartagena, Portobelo, etc...) aparecieron en ellos grupos de comerciantes en condiciones óptimas para acaparar y almacenar mercancías y después distribuirlas por el territorio disfrutando de absoluta exclusividad. Tales negocios, de carácter monopólico, dejaban, como es de presumir, pingües ganancias, lo que dió paso a una rápida formación de capitales..." (Faletto, E., Dualismo estructural, op. cit., p. 7).

^{2/} Faletto, E., Dualismo estructural op. cit., p. 8.

en general apartados de ellos. No obstante, llegaron a tomar parte en las actividades comerciales y financieras urbanas y, lo que es más importante, no les estuvo vedado el acceso a la posesión de la tierra, por lo que hacia el fin de la etapa colonial y más aún, luego de la liberación de la metrópoli, pasaron a jugar un papel capital como "señores de hacienda o de ingenio".^{1/} De estos criollos surgió también una élite intelectual urbana que va a jugar un papel decisivo en la orientación de los movimientos independentistas.

iii) Más abajo dlos indios, "diez millones de indios, rebaño para el trabajo del campo y de las minas"^{2/} y las "castas", "en cuya aparición no son ajenos los negros; aparecen los multaos, zambos, quarterones, quinterones..."^{3/}

Si quisiéramos enriquecer un poco esta descripción sumaria, podríamos señalar que "no todos los españoles que vinieron a América tuvieron la suerte de hacer fortuna y transformarse en ricos comerciantes o aristócratas hacendados; muchos de ellos debieron ganarse la vida en oficios menores y sobretodo en el pequeño comercio".^{4/} En cuanto a los indios, llegaron a participar con los españoles de clase baja en labores artesanales, a las que se incorporaron también, eventualmente, negros y "castas".

Así, hallamos ya en la colonia, un proletariado urbano considerablemente numeroso, formado por indígenas, mestizos "y los más desamparados de los españoles".^{5/}

1/ "La hacienda estuvo por lo general en manos de criollos y por su importancia, puede presumirse que formó la base económica, política y militar que permitió en la guerra de la Independencia a los criollos enfrentar con éxito a los hispanos". (Faletto, E.: La ciudad indiana, p. 13.

2/ Chaunu, P., op. cit., p. 43.

3/ Faletto, E.: La ciudad indiana, op. cit., p. 12.

4/ Idem, p. 18.

5/ Idem, p. 19

d) La educación y la cultura hacia el fin del período colonial

La educación, hasta el fin del período colonial, continuó siendo eminentemente elitaria; si "la conversión de los indios a un cristianismo sumario (constituyó) un paso decisivo ... hacia la europeización", prácticamente la educación de la población aborígen no pasó del nivel descrito. La educación formal, y muy particularmente la universitaria quedó reservada a un reducido núcleo de población, compuesto en forma creciente por los criollos que pasan a constituir, cada vez más, la élite intelectual de la sociedad indiana.

Si la enseñanza continuó siendo durante todo el período eminentemente tradicional y los contenidos del "trivium" y el "cuadrivium", y el derecho canónico se asimilaban en penosas clases de severo corte "ecolástico", ya hacia fines del siglo XVIII, las exigencias impuestas por el desarrollo de las funciones administrativas, pero sobretudo el comercio y las finanzas van provocando modificaciones en los planes de estudio, introduciendo con mayor frecuencia los estudios de derecho positivo y aun las ciencias exactas y naturales. Y no sólo en la universidad hallamos ya signos renovadores, sino que es por esta época en que aparecen las primeras escuelas a las que con cierta propiedad podríamos denominar "profesionales", como la Escuela de Náutica y la de Dibujo creadas en el Río de la Plata por impulso del Consulado. Si bien su funcionamiento fue precario y corta su vida, señalan, no obstante, una tímida respuesta a las exigencias de los tiempos nuevos.

Es por esta época, también en que la élite intelectual criolla, toma sus primeros contactos con las ideas liberales que tan capital papel han de jugar en las décadas siguientes.

1.2 De los movimientos independistas a la dominación oligárquica

a) La educación en los primeros años de la independencia

Durante los primeros años de los movimientos independistas todos los gobiernos más o menos provisionales que se sucedieron, tratan de encarar una reforma educativa. Los tiempos, sin embargo, no se muestran aptos para ello. El quehacer bélico que se prolonga hasta más allá de los

años 20, absorbe demasiado sus energías, dineros y aun entusiasmo,^{1/} y reflejándose en muchas fundaciones educacionales.^{2/} Los años de luchas intestinas que siguieron al fin de la guerra con España, hará que debamos esperar hasta la segunda mitad del siglo XIX para hallar la organización de sistemas educativos que merezcan el nombre de tales.^{3/}

Antes de llegar a su descripción, es necesario que nos refiramos a los cambios que, en los órdenes económico y político y social implicó la independencia, para poder explicarnos más claramente las características que asumirán los sistemas educativos.

b) La independencia y los nuevos grupos dominantes

Habíamos señalado ya que los siglos XVII y XVIII marcaron la consolidación del sistema de la hacienda. De alguna manera, la independencia implica, en gran parte la imposición y generalización de la hacienda como núcleo del sistema productivo. Como lo vimos ya en un punto anterior, los grupos agrícolas y ganaderos estaban controlados por los criollos, mientras que los sectores comerciales - particularmente los vinculados con el comercio exterior - se encontraban bajo control metropolitano. Por ello, en estos países "la lucha de independencia contra los "portugueses" o los "españoles" se desdobló en luchas internas contra los comerciantes, hasta que el sistema agrario exportador se rearticuló mediante alguna forma de pacto entre los que controlaban los puertos, las líneas de comercialización,

-
- 1/ La Gaceta de Buenos Aires se siente obligada a exhortar a los jóvenes al estudio, señalando que la pasión guerrera amenazaba con hacer desaparecer todo otro interés; sin embargo, el mismo gobierno debe utilizar dependencias del Colegio San Carlos para alojar allí las tropas.
 - 2/ La Escuela de Matemáticas creada en Buenos Aires en 1810 y puesta bajo la dirección de Felipe Sentenach estaba destinada particularmente a preparar artilleros.
 - 3/ No obstante, en algunos países (Chile especialmente), encontramos ya una organización estatal relativamente consolidada en la primera mitad del siglo; Chile es considerado hacia mediados del siglo pasado como el país más "avanzado" en materia de educación.

/el financiamiento

el financiamiento y la producción. La consolidación de este sistema de alianzas hizo viable el esquema de "desarrollo hacia afuera...".^{1/}

Así, se constituyó una alianza entre los grupos exportadores con las nuevas funciones urbanas, comerciales y financieras, que políticamente se expresó en lo que ha dado en llamarse la "oligarquía"^{2/} y que en muchos casos - particularmente los países del Atlántico, significó la incorporación de nuevos grupos. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que durante todo el proceso de organización de las distintas unidades nacionales se mantuvo la vinculación de las economías locales con el mercado mundial. "Se procuró que la ruptura del pacto colonial no ocasionase una solución de continuidad en el sistema productivo nacional y una desorganización casi completa de la economía interna, ni disminuyera las posibilidades de ejercicio del poder por la élite económica que asumía las funciones políticas en los distintos países; para ello se imponía garantizar la continuidad de las exportaciones".^{3/} Ahora bien: "... el problema fundamental que era asegurar la continuidad de las exportaciones se traducía políticamente en la reorganización del poder, tanto interno como externamente, a fin de erigir una estructura que hiciese viable trasladar de los países ibéricos a Inglaterra el polo principal de la economía nacional".^{4/}

Así, se incorpora América Latina a un sistema de división internacional del trabajo - en que opera como proveedora de materias primas - impuesto por las nuevas características del capitalismo industrial, cuyo centro constituyó Gran Bretaña. El proceso, si por un lado conduce a la consolidación del aparato productivo de la hacienda - no sin que sufra naturalmente ciertas modificaciones impuestas por el nuevo destino de sus productos - por otro

1/ Cardoso, F.H., "Las élites empresariales", en INSTITUTO: Las élites urbanas en América Latina, op. cit., p. 27.

2/ Ibid, p. 33.

No todos los países siguieron esta pauta de desarrollo, pues si por un lado están "los países que heredaron de la colonia una actividad exportadora organizada y estable", por otro, se hallan "los que no habían llegado a constituirse como explotaciones típicamente coloniales sino que eran factorías comerciales y puestos de tránsito" (Idem, p. 27). La solución de estos últimos fué algo diferente; aquí sin embargo, concentraremos nuestra atención preferentemente en el primer grupo.

3/ Cardoso, F.H., Las élites empresariales, op. cit. p. 25.

4/ Idem, p. 26.

- ya en el orden externo - implica un cambio de dependencia que da un nuevo sesgo al proceso de "europeización".^{1/}

El tipo de desarrollo que se opera en esta etapa, por la importancia que adquieren los servicios comerciales y financieros y la organización de un aparato estatal relativamente complejo, da un impulso decisivo al proceso de urbanización en los países latinoamericanos, particularmente al crecimiento de las capitales y ciudades menores ubicadas en las líneas principales que sigue el proceso de comercialización.

Es también, por último, en este período, que se crea una infraestructura económica - caminos, ferrocarriles, etc. - que señalan claramente las características de las actividades económicas, impuestas por el papel que estos países pasan a cumplir en el sistema de división internacional del trabajo.

Veamos, antes de continuar, algunas de las características más importantes de esta "nueva clase política".

c) Algunas características de la "clase política"

Las características presentadas por la clase política que tratamos, parecen mostrar, a una primera aproximación, un carácter contradictorio y paradójico, al menos si las analizamos con las categorías corrientes de "tradicionalismo" y "modernización", tan en boga en la sociología contemporánea. Porque no cabe duda que estas élites, que incorporaron por una parte la ideología liberal, por otra se manifestaron contestes en la preservación de lo esencial de la estructura y pautas tradicionales.

^{1/} Esta "europeización" puede ser interpretada, como una expresión de la expansión del capitalismo occidental, como lo hace G. Beyhaut al decir que "la europeización de iberoamérica, y en particular de sus élites, intensificada en la segunda mitad del siglo XIX, puede ser apreciada como un aspecto de la expansión imperialista de Occidente, de su influencia civilizadora" (Raíces contemporáneas de América Latina, Eudeba, Buenos Aires, 1964); desde otro punto de vista, sin embargo, podemos esclarecer la "funcionalidad" que presenta para la clase política latinoamericana, como esperamos mostrarlo más adelante.

"Las condiciones en que se formaron las viejas élites" - sostiene Weffort - "determinarán que sean, a la vez, oligárquicas (es decir, excluyentes), tradicionales y liberales al nivel político-institucional y tradicionales y capitalistas a nivel socio-económico".^{1/} Si atendemos a algunos de los aspectos expuestos en el punto anterior - consolidación de la hacienda y producción para el mercado externo en un sistema de división internacional del trabajo, organización del Estado nacional y dependencia externa - encontramos que esos aspectos aparentemente contradictorios hallan su coherencia interna a nivel de la infraestructura.

Pero fijémonos con un poco más de detalle en la ideología liberal. Respecto a ella dice Medina: "Las influencias del liberalismo fueron, sobre todo en los primeros tiempos, políticas y doctrinarias, estimularon las controversias religiosas - clericalismo - anticlericalismo, peculiar sobre todo en el lado hispano - y dividieron sobre cuestiones que a la distancia de hoy parecen fútiles y sin importancia. Pero, sin que faltaran en el lado económico, la ortodoxia manchesteriana se difunde mucho mejor, atenuada ya la virulencia de otras oposiciones doctrinarias, y se propagan, asimismo con el paso de los años, otros matices del liberalismo europeo - del radicalismo filosófico inglés especialmente y Bentham muy en particular - para acabar en las postrimerías del siglo XIX con el imperio del positivismo - fuese o no de pureza comteana - que tanto influjo tuvo en la "modernización" del Brasil, México y Chile".^{2/} Este liberalismo cumple funciones bien definidas. Si en un principio constituye un instrumento de lucha contra la dominación hispánica, dando expresión ideológica a la acción independentista es luego, a través de sus expresiones económicas concretas, como la defensa de la propiedad individual, el librecambismo, etc., la expresión de la dominación social de una clase de productores latifundistas, que opera en función del mercado externo.

^{1/} Weffort, F.C.: "Algunos aspectos de la crisis de las élites políticas en América Latina", en INSTITUTO: Las élites urbanas en América Latina, op. cit., p. 61.

^{2/} Medina Echavarría, José. Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, op. cit., p. 45.

Si es posible interpretar, a cierto nivel, como se ha hecho en general con la "europeización" de las élites latinoamericanas, como un comportamiento mimético, no cabe duda que este comportamiento cobra una significación perfectamente definida si lo proyectamos sobre el marco del proceso de formación de una organización capitalista dependiente. Aun la "europeización" en sus aspectos más superficiales - imitación de modos, costumbres, pautas de consumo - cumple una función definida al operar como mecanismo de "distinción" de la clase dominante, como "signo indicador de status".

d) La organización de los sistemas educativos

Esta clase política, "no sólo montó las piezas de un Estado, sino que en unas cuantas décadas construyó la infraestructura económica - puertos, carreteras, ferrocarriles, etc. - de que casi ha vivido América Latina hasta la actualidad";^{1/} y también, agregamos, los sistemas educativos que, en sus líneas básicas - como esperamos mostrarlo más adelante - aún perduran así.^{2/}

Los sistemas educativos, creados por esta clase dominante, presentan visiblemente, las características fundamentales que hemos señalado como

1/ Medina Echavarría, J.: op. cit., p. 24.

2/ Es necesario destacar que el modelo de desarrollo descrito corresponde fundamentalmente a los países de Atlántico - Argentina, Brasil, Uruguay - "que heredaron de la colonia, una actividad exportadora organizada y estable". (Cardoso: Las élites empresariales, op. cit., p. 27); en otros países en que la incorporación al mercado exterior se realizó por medio de enclaves económicos, generalmente en manos de productores extranjeros, la autonomía de la clase política local se presentó en grado mucho menor, y menos generalizado también el proceso de "modernización" social (Perú, Ecuador, Centroamérica); esta situación repercutió directamente sobre el desarrollo del sistema educativo. Un caso aparte lo constituye Chile, el cual había logrado organizar ya un Estado durante la primera mitad del siglo XIX, antes de que comenzara la explotación de la gran minería por capitales norteamericanos. Hacia mediados de aquel siglo, como ya lo dijimos, la educación chilena ocupaba el primer lugar en América Latina.

propias y típicas de aquéllas: liberales en la filosofía que los sustenta, en los contenidos impartidos, se muestran oligárquicos - excluyentes - por su extensión y organización. Amplios sectores de la población - la mayoría - queda al margen de los mismos; los sectores populares rurales tienen en él una participación nula. La explicación de este último hecho, aparece bastante simple: el aprendizaje de los roles económicos tradicionales impuestos por la organización de la hacienda - que hace un uso extensivo de tierras y mano de obra - no requiere ninguna acción educativa sistemática.

Además, en su organización, tienen algunas particularidades que es necesario destacar.

Organizados "de arriba hacia abajo" - permítasenos la expresión - su funcionamiento sólo tiene sentido para quienes transitan el sistema hasta sus niveles más elevados. Los grados primario y medio, ninguna significación tienen en sí y por sí.

Otra dimensión fundamental de la situación histórica de estos países se hace presente en los sistemas educativos: el cambio de dependencia.

En este período, los modelos culturales hispánicos son sustituidos por los provenientes de otros países europeos - Francia, particularmente - y de Estados Unidos. Para el funcionamiento de los sistemas educativos, ello significó una modificación de forma, orientaciones valorativas y contenidos. En general, los contenidos impartidos en los sistemas educativos tienen estrecha relación, más que con roles específicamente vinculados a la producción - la organización de la hacienda, como ya lo hicimos notar, hacía que éstos mantuvieran sus características tradicionales - con aquéllos relativos al juego político dentro del estado (como los estudios de Derecho), o con la creciente demanda urbana de servicios, o con las actividades mercantiles y exportadoras, o, en fin, con el mantenimiento de características "culturales" que funcionan como indicadores de alto status.

Es decir: Los contenidos de la educación responden, por una parte a la posición, ideologías, intereses, etc., de la clase dirigente; por otra, revelan claramente la situación de dependencia típica de estos países; pero, también, deben responder a las exigencias inmediatas derivadas del creciente proceso de urbanización y el desarrollo de los servicios conexos con el mismo.

/Estas últimas

Estas últimas exigencias llevan a ampliar sistemas más allá de lo que podrían haberlo hecho los intereses particulares de la clase a cuyo cargo estuvo su organización.^{1/} Este último proceso nos interesa particularmente por su íntima conexión con el surgimiento de los corrientemente denominados "sectores medios".

1.3 La educación y los sectores medios

Preciso es recalcar una vez más un hecho capital: la concentración de las actividades político-administrativas, financieras y comerciales, fue provocando un crecimiento urbano cada vez más acentuado. La multiplicación de los roles correspondientes a aquellas actividades, provocó la incorporación de sujetos provenientes de grupos sociales distintos de la clase dominante: hijos de inmigrantes, de artesanos, de pequeños y medianos comerciantes, etc. Médicos, abogados o diplomados en otras profesiones liberales, profesores de enseñanza media y superior y miembros del clero secular de la Iglesia Católica y de los cuadros medios de las fuerzas armadas, que constitufan en general la delgada "capa media" de las sociedades latinoamericanas hasta 1900, vieron engrosadas sus filas con la incorporación sostenida de nuevas categorías: burócratas, estatales y privados, técnicos, etc.^{2/} El creciente volumen de

1/ Creemos importante señalar aquí que la "brecha" existente entre las consecuencias de la actividad educativa llevada a cabo por los sistemas educativos y la realizada a través de las formas tradicionales de socialización, en los grupos marginados de los mismos tenderá a hacerse cada vez más profunda; la distancia social existente entre los grupos urbanos sometidos a la acción del sistema y los grupos rurales marginados - en sus dimensiones cultural y psicológico social - ha de incrementarse por efecto de aquella acción.

2/ Véase Johnson, J.J.: La transformación política de América Latina; el surgimiento de los sectores medios, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1961, esp. pp. 25 y siguientes. Véase también: Medina Echavarría, J.: Consideraciones Sociológicas... op. cit., pp. 70-83; Weffort, F.C.: CEPAL: El desarrollo social de América Latina en la postguerra, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, pp. 86-122.

/estos sectores

estos sectores y su participación cada vez más activa en la sociedad urbana de los países latinoamericanos, confluyen en la constitución de una fuerza política, expresada generalmente a través de los partidos radicales, que arrastró tras de sí a los grupos populares urbanos. Es de este movimiento político que va a surgir la primera impugnación de la legitimidad del "orden oligárquico-tradicional-liberal".^{1/} Sin embargo, si estos movimientos alcanzaron a abrir la crisis del orden tradicional en el frente político-institucional, logrando poner en evidencia la ilegitimidad del poder oligárquico,^{2/} no pudieron en cambio ofrecer, en otros aspectos, una alternativa estructural al antiguo régimen. Nuevamente hallamos una explicación de este comportamiento a nivel de la estructura socio-económica.

Estos sectores medios, surgidos del desarrollo del sistema agrario-exportador, por la multiplicación y crecimiento de las funciones dentro del mismo, aparecen totalmente dependientes de ese sistema; carecen de una base económica propia que le permita formular un ordenamiento alternativo y opuesto al sistema anterior. Son típicamente, clases medias dependientes, su lucha se lleva a cabo exclusivamente en el plano político, en el que juega como elemento capital, la exigencia de participación.^{3/} Su acceso

1/ Weffort, F.C., op. cit., p. 62.

2/ Weffort, F.C., op. cit., pp. 62-63.

3/ "Digamos a modo de conclusión provisional que el radicalismo anterior a 1916, frente al énfasis en lo económico dado por el movimiento de 1880, aparece con un recurso a valores "metafísicos", constituyéndose alrededor de la exigencia de participación en forma casi exclusiva (Gallo, E. y Sigal, S.: "La formación de los partidos políticos contemporáneos: la U.C.R."; en Ditella, T. Germani, C. y Graciarena, J. P.: Argentina, sociedad de masas, Eudeba, Buenos Aires, 1965, p. 137.)

al poder, cuando fue logrado, no significó, por ello una modificación sustantiva de la formación social preexistente, particularmente en lo que respecta a la relación de dependencia establecida en el período anterior.^{1/} Este tipo de comportamiento - sus intenciones y sus límites - va a reflejarse en la acción educativa de los sectores medios.

La ampliación de los servicios educativos y el fortalecimiento de la enseñanza pública, aparecen como objetivos fundamentales de su política social. Así, se manifestó claramente en los países en que, como en Argentina, Chile, Uruguay y aun México y Brasil más tarde, alcanzaron su mayor desarrollo.

Recurramos a algunas citas.

En Argentina "cuando los radicales aún no gobernaban, dieron su apoyo a la educación. Cuando subieron al poder la protegieron en forma considerable. La Reforma Universitaria de 1918, que garantizaba una mayor autonomía a las Universidades, fue uno de los mayores aportes que la Argentina hizo a la instrucción y este ejemplo fue seguido por varias repúblicas en los siguientes diez años. Los radicales consideraron que la educación elemental era un derecho; y aprobaron todas las medidas tendientes a facilitar la instrucción pública, lo que dió por resultado que el congreso votase mayores sumas para la creación de escuelas y que el porcentaje de analfabetos sufriera una caída vertical."^{2/} En Uruguay es

^{1/} Refiriéndose al radicalismo en Argentina, dice Weffort: "A pesar de haberse constituido en una de las más importantes fuerzas políticas del país ya a partir de la revolución del 90 y de haber gobernado el país desde 1916 (Irigoyen) hasta 1930, no han conseguido fijar para sí mismos una posición de autonomía frente a las vicisitudes porque pasa el sector externo de la economía, controlado por la oligarquía". (op. cit., p. 63.)

En el mismo sentido observa Cardoso: "En la medida en que el esquema exportador permitió a las oligarquías aceptar una política de redistribución a las clases medias, las élites empresariales retrocedieron en el plano político, ampliándose la participación de los grupos no oligárquicos; si bien mantuvieron sus posiciones de control del aparato financiero exportador, esto es, los ministerios de hacienda, las direcciones de cambio y las juntas de exportación". (Las élites empresariales, op. cit., p. 33).

^{2/} Johnson, J.J., op. cit., p. 126.

posible observar algo similar. "El partido Colorado, que controló continuamente al Uruguay desde 1860, proveyó, desde un comienzo al país de un avanzado régimen de educación pública, capaz de suministrar el personal idóneo necesario para la buena expansión del comercio y del gobierno".^{1/} En Chile "las facilidades educativas habían aumentado en un 50 por ciento desde 1920. La inscripción de las escuelas primarias casi se había duplicado. Había 25 000 estudiantes en las escuelas secundarias. Los cuerpos docentes se agrandaron proporcionalmente".^{2/} Y así en México y Brasil, más recientemente. Y sin embargo, a pesar de esta expansión, creemos posible señalar algunos aspectos - que luego desarrollaremos con más detalle - que parecen indicar la falta de una modificación sustantiva de los sistemas.

Primero: la expansión de los sistemas educativos favoreció, sobre todo, a los mismos sectores medios, y, sólo parcialmente, a los sectores populares urbanos. Los sistemas siguieron siendo predominantemente urbanos, por lo que la mayor parte de la población rural quedó al margen de los mismos. Esto concuerda perfectamente con la política de "compromiso" que los sectores medios urbanos ^{3/} mantuvieron con los propietarios rurales, en el ámbito de los cuales siguieron prevaleciendo los modos tradicionales de tenencia de la tierra y de producción.

Segundo: la orientación de los sistemas educativos - sus bases filosóficas, los tipos de estudios predominantes, etc., no fueron sustantivamente modificadas. Esto manifestaría, por un lado, el hecho, ya destacado, de que los sectores medios llevaron su lucha contra la dominación oligárquica

^{1/} Idem, p. 78.

^{2/} Idem, p. 104.

^{3/} Habría que exceptuar de este comentario los casos de países que han sufrido un proceso revolucionario como México, Bolivia y más recientemente Cuba. El estudio de estos casos - que no realizaremos aquí - obligará sin duda a observaciones y comentarios adicionales al presente párrafo.

/sosteniendo los

sosteniendo los mismos valores - liberales - que a través de estos sistemas se difundían. Por otro, sería la consecuencia de que, las posibilidades de ascenso que los sectores medios percibían, dentro de un sistema social que no se hallaban en condiciones de poner en cuestión, eran las ofrecidas por la estructura existente, por lo que las profesiones vinculadas con la política, o con el desempeño de funciones en el estado o los servicios, o los estudios que habilitaban para ocupar un puesto "white-collar", siguieron predominando en los sistemas. En etapas posteriores cuando, como consecuencia de la crisis del mercado externo, comienza a desarrollarse una industria sustitutiva de los bienes de consumo importados, aparecen nuevos tipos de estudio - técnicos - de nivel medio y superior; éstos fueron, sin embargo, simplemente "agregados" al tronco principal de los sistemas, sin que ello significase una modificación de las bases de los mismos, como esperamos mostrarlo más ampliamente en el próximo capítulo.

Lo dicho hasta aquí parece contradecir lo sostenido por algunos autores - Johnson, por ejemplo - sobre el "nacionalismo" de los sectores medios; éste implicaría un cambio sustancial, de índole valorativa, con respecto al "cosmopolitismo" de los sectores tradicionales. No creemos sin embargo, que esto sea así. En primer lugar, ese nacionalismo fue sobre todo una expresión de grupos intelectuales; luego, no trascendió la esfera de la superestructura. Un nacionalismo integral, como proyecto, hubiera implicado poner en cuestión todo el sistema económico tradicional y por ende la situación de dependencia externa, cosa que los sectores medios no estaban en condiciones de realizar. En orden a los contenidos de la educación esto puede mostrarse acabadamente con una confrontación de las interpretaciones que de las respectivas historias nacionales se realizan en los textos escolares, antes y después del ascenso al poder político de los sectores medios; poca o ninguna diferencia se hallará.

Una última demostración del poder de los sectores medios para cuestionar y poner en crisis al régimen tradicional y su simultánea incapacidad para sustituirlos puede hallarse en la Reforma Universitaria. Se logró una mayor autonomía para su funcionamiento, se democratizó su gobierno

- con la participación de estudiantes y graduados - en una palabra, se la arrancó al dominio exclusivo de los sectores tradicionales; nunca, hasta hoy, sin embargo, logró formularse un proyecto coherente que la convirtiera en una auténtica universidad nacional.^{1/}

^{1/} Nos parece interesante transcribir aquí algunos párrafos de H.P. Agosti, en que se señalan las limitaciones ideológicas del movimiento universitario reformista:

"... los postulados democráticos de la Reforma la llevaban a apoyar, de manera teórica y práctica, una sedicente "oposición democrática".

... si esta falta de precisión en los fines del movimiento estudiantil es atribuible a la falsedad básica de la ideología reformista - producto de típica procedencia pequeño-burguesa - esa misma circunstancia explica las vacilaciones de la masa estudiantil ante el importante acontecimiento ocurrido en nuestro país el 6 de septiembre de 1930".

("Crítica de la reforma universitaria" en FUBA: La reforma universitaria, 1918-58; Buenos Aires, 1959, p. 132).

En el manifiesto inicial de la Reforma pueden leerse algunas declaraciones típicas del moralismo laico y liberal que caracterizó en estos países a los movimientos de clase media:

"El sentido moral estaba oscurecido en las clases dirigentes por un fariseísmo tradicional y por una pavorosa indigencia de ideales.

Se había obtenido una reforma liberal mediante el sacrificio heroico de una juventud. Se creía haber conquistado una garantía y de la garantía se apoderaban los únicos enemigos de la reforma. En la sombra, los jesuitas habían preparado el triunfo de una profunda moralidad. Consentirlo habría comportado otra traición. A la burla respondimos con la revolución. La mayoría expresaba la suma de la represión, la ignorancia y del vicio. Entonces dimos la única lección que amplía y espantamos para siempre la amenaza del dominio clerical". (Manifiesto del 21/6/1918; en FUBA; op. cit.; pp. 25-26.)

1.4 La acción educativa de los gobiernos populistas

Nos parece necesario agregar aquí - aunque sobre esto tendremos que volver más adelante - algunas palabras sobre la acción educativa de los gobiernos "populistas"; y ello porque la expansión sufrida por los sistemas en este período pone en evidencia, creemos, la imposibilidad de supervivencia de su organización tradicional.

Si tomamos como ejemplo los dos países en que este tipo de movimiento alcanzó mayor gravitación, Argentina y Brasil, podremos apelar a palabras de Weffort para explicar su origen y significado. Dice este autor: "Desplazadas las élites oligárquicas, inhabilitadas las "clases medias" y las nuevas élites económicas para su remplazo, se abre una situación de compromiso entre los grupos dominantes, y los fundamentos de la legitimidad del Estado tenderán a ser buscados, en cierta medida, fuera de ellos, es decir, entre las capas dominadas. Es en estas condiciones que se puede comprender la emergencia de un tipo de liderazgo político que funcionará como una solución de compromiso entre los sectores elitarios y algunos de contra élite".^{1/}

Con respecto a la educación, este tipo de movimiento impulsó la instrucción popular de manera mucho más intensa que lo que lo había hecho hasta ese momento ningún otro grupo gobernante. Respecto al peronismo dice Johnson: "Ha pasado demasiado poco tiempo para poder juzgar el efecto de las medidas de Perón sobre la instrucción pública. Sin embargo, puede reclamar una victoria en lo que respecta a la cantidad. Más escuelas se construyeron durante su régimen que en cualquier otro momento de la historia de la república. Mayor porcentaje de niños en edad escolar recibieron instrucción que en cualquier otra época".^{2/}

1/ Weffort, F.C., op. cit., p. 68. Véase también, del mismo autor, Estado y masas en Brasil, INSTITUTO, Santiago, 9/65 (mimeografiado).

2/ Johnson, J.J., op. cit., p. 140.

En cuanto a Brasil, expresa el mismo autor: "El dictador (Vargas) defendió la educación pública de acuerdo con las mejores tradiciones de los sectores medios.... En 1945, el número de escuelas era dos veces mayor que en 1930. El número de alumnos que asistía a las escuelas primarias, colegios secundarios y universidades superaba el 150 por ciento. El promedio de alumnos asistía más tiempo a la escuela. El cuerpo de educadores fue duplicado ..." ^{1/}

La expansión de la educación bajo los gobiernos populistas, respondió sin duda, al mismo carácter "asistencialista" y "paternalista" de toda la política social de estos movimientos. Por un lado, permitió la incorporación de amplios sectores populares - en su mayor parte urbanos - a los sistemas educativos, como lo hizo a otras formas de consumo; por otro, esta acción educativa fue utilizada como un instrumento más para la "manipulación" de más amplios sectores y la difusión ideológica. ^{2/} A estos efectos, hubo de realizarse en oportunidades, reformas de carácter administrativo que, en general, condujeron a una mayor centralización en la conducción de los sistemas.

El aspecto crítico de esta política, sin embargo, lo constituye la expansión misma de los sistemas; en este caso - como en general con las consecuencias últimas de las políticas populistas, tal vez los efectos de esta expansión vayan mucho más allá de los perseguidos manifiestamente por

1/ Johnson, J.J., op. cit., p. 192.

2/ V.g., en Argentina, durante la época peronista, se impuso obligatoriamente, en los establecimientos educativos de todo tipo y nivel, el estudio de la "doctrina nacional" (el llamado Justicialismo).

Para una discusión sobre el concepto de "manipulación" y sus límites, véase Weffort, F.C., op. cit.

sus instauradores.^{1/} Aunque luego volveremos sobre esto, señalemos ya, por lo menos dos hechos relevantes: primero, la demanda de educación de los sectores populares se ha acrecentado e indudablemente persiste y se incrementa más allá de la caída de los regímenes populistas; segundo, la incorporación masiva de sectores populares ha puesto de manifiesto tanto las insuficiencias - cuantitativas - de los sistemas, cuanto sus deficiencias funcionales, reveladas a través del incremento de los fracasos escolares - repetición, deserción, etc.

1.5 Síntesis: características generales de los sistemas educativos latinoamericanos

Los procesos descritos en los puntos anteriores permiten explicar, en sus rasgos más importantes, una característica de los sistemas educativos de nuestros países, característica que algunos autores han señalado respecto a toda la estructura social: su "permeabilidad".^{2/} Esto es: los sistemas educativos han admitido sucesivas ampliaciones y reformas, sin modificarse

^{1/} Comentando la acción de educación popular de P. Freire en Brasil, - a la que nos referiremos al final con más detalle - llevada a cabo bajo los últimos gobiernos "populistas" de ese país, observa Weffort: "Los políticos populistas no siempre comprendieron claramente la movilización que ellos mismos estimulaban. En el caso del movimiento de educación popular nunca pudieron comprender plenamente las relaciones entre la alfabetización y la concientización.

Los políticos percibían el movimiento de educación popular como todas las demás formas de movilización de masas, de modo muy coherente con su estilo de pensamiento y de acción: cada hombre, un voto. Habitados a las luchas electorales, se perdieron en la retórica, hicieron de un reformismo de hecho, una revolución con palabras. Perdieron así también el sentido real de las palabras, pues atribuían a una lucha dentro de los marcos institucionales una significación que iba mucho más allá de sus posibilidades reales de acción. Más, por esto mismo fueron capaces de estimular, de varios modos - y allí está su mérito - una movilización de masas que iba mucho más allá de sus posibilidades reales de manipulación". (Pedagogía e Política, Santiago, 1966, mecanografiado, p. 19.)

^{2/} Véase CEPAL: El desarrollo social de América Latina en la posguerra, op. cit., Introducción.

sustantivamente, y conservando, en lo esencial, sus características tradicionales. Ahora bien, si esta característica particular de los sistemas es, por una parte, resultado del carácter de los procesos históricos tal como se operaron en nuestros países, por otra, la acción de esos mismos sistemas ha contribuido a que los procesos históricos fueran así, en la medida en que siguieron difundiendo valores, normas y conocimientos, tendientes a legitimar la situación tradicional de dominación y de dependencia externa.

En el capítulo siguiente, trataremos de mostrar algunas de estas características que concretamos expresando:

i) que los sistemas educativos latinoamericanos han mantenido hasta hoy, en sus líneas fundamentales, las estructuras y tendencias impuestas a su organización, en la segunda mitad del siglo XIX.

ii) que, a pesar del rápido crecimiento operado en las últimas décadas:

a) no se ha logrado la incorporación de toda la población para la cual la asistencia a la escuela es obligatoria;

b) Los sistemas han permanecido característicamente urbanos, a pesar de que la población de los países latinoamericanos sigue siendo predominantemente rural;

c) no se ha modificado el carácter negativamente selectivo de la escuela primaria, que se expresa en fracasos, repeticiones y deserción que afectan particularmente a los niños provenientes de sectores populares;

d) no han variado sustantivamente las tendencias de la matrícula de la enseñanza media y superior;

e) no han cambiado, en lo fundamental, las bases y orientaciones de planes y programas de estudio.

iii) que, en estos momentos, muestran visibles señales de agotamiento de su operatividad, hecho que deriva de los cambios que se han observado en las últimas décadas en esta parte del continente y a los que dedicaremos un capítulo posterior.

Veamos, pues, cual es la situación actual de la educación latinoamericana.

2. La situación educativa actual en América Latina

2.1 El analfabetismo

Es posible interpretar el analfabetismo presente en la población adulta de una sociedad cualquiera en un momento determinado, como la resultante de la acción pasada del sistema educativo ^{1/}Es en ese sentido que nos interesa ahora presentar la magnitud de este fenómeno en los diferentes países latinoamericanos. (Véase el cuadro 1). Como puede verse sin mayor dificultad, el volumen que aún alcanza el fenómeno en la gran mayoría de los países es muy importante; en siete de los diecinueve países consignados supera al 50% de la población adulta y en otros seis, el 30 por ciento. Si consideramos, como lo hicimos en un punto anterior, que el mayor impulso por la educación fue realizado por los sectores medios, no podemos menos que anotar que, aun en aquellos países como Argentina y Uruguay, en que esos sectores lograron el mayor desarrollo, el analfabetismo dista mucho de hallarse erradicado. Notorios son sin duda los casos de países cuyo subdesarrollo puede ser calificado dentro del tipo de "economía de enclave" - los países de América Central, por ejemplo - es en ellos donde el fenómeno, presenta su mayor magnitud.

Esta consideración general, fundada en promedios nacionales, logrará sin duda mayor expresión y sentido, si tenemos en cuenta dos aspectos más: el desarrollo del fenómeno y su distribución. En el cuadro 2 puede observarse el desarrollo del analfabetismo en siete países del continente, en el presente siglo.

^{1/} Esto no es siempre exacto, porque una inmigración de población analfabeta podría aumentar globalmente el porcentaje de analfabetismo en la población total. No es ese sin embargo, el caso de estos países en que si el fenómeno existe (algunos casos de inmigración clandestina) su volumen no llega a alterar promedios nacionales tal como aquí estamos considerando.

Cuadro N° 1

NUMERO Y PORCENTAJE DE ANALFABETOS EN LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS EN PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1960.

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Total de Población de 15 años y más</u>	<u>Número</u>	<u>Analfabetos %</u>
Argentina	1960	19 199 299 ^{a/}	1 221 420	8.6
Bolivia	1960	2 088 295	1 278 000	61.2
Brasil	1960	40 006 429	15 818 000	39.5
Colombia	1961	8 344 231	3 130 000	37.5
Costa Rica	1963	698 892	111 693	16.0
Cuba ^{e/}
Chile	1960	4 440 800	717 400	16.2
Ecuador	1962	3 039 400	2 109 399	69.4
El Salvador	1961	1 312 099	704 000	53.7
Guatemala	1960	2 154 260	1 476 000	68.5
Haití	1960	2 321 016	1 984 000	89.5
Honduras	1961	1 203 640 ^{b/}	639 420	53.1
México	1960	27 937 838 ^{c/}	10 573 163	37.8
Nicaragua	1963	793 465	379 585	50.4
Panamá	1960	607 695	162 204	26.7
Paraguay	1962	989 310	255 000	25.8
Perú	1961	5 204 677 ^{d/}	2 073 569	39.8
R. Dominicana	1956	1 368 414	548 734	40.1
Uruguay	1963	1 790 000	179 000	10.0
Venezuela	1961	4 153 275	1 391 000	33.5

Fuente: UNESCO, Informe de la Comisión de evaluación del proyecto principal Santiago, Chile, 2/66, Cuadros P-11 y P-12 (pp.15-16) - (Mimeografiado)

a/ Población de 14 y más

b/ Población de 10 y más

c/ Población de 6 y más

d/ Población de 7 y más

e/ No hemos incluido aquí los datos correspondientes a Cuba por no considerarlos representativos; este país ha llevado a cabo una acción alfabetizadora cuyos efectivos resultados han sido reconocidos por UNESCO; al no obtener datos posteriores a esa acción hemos preferido no dar información alguna.

Cuadro N° 2

NUMERO Y PORCENTAJE DE ANALFABETOS EN LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS
EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS SEGUN VARIOS CENSOS

<u>País</u>	<u>Censo del año</u>	<u>Analfabetos</u>	
		<u>Número (en miles)</u>	<u>Porcentaje</u>
Argentina	1895	1 305.7	53.3
	1914	1 765.9	35.1
	1947	1 541.7	13.6
	1960 a/	1 221.4	8.6
Bolivia	1900	1 086.6	86.3
	1950	1 570.0	68.9
	1960 a/	1 278.0	29.5
Brasil	1900	6 371.7	65.3
	1920	11 461.7	64.9
	1940	13 269.4	56.1
	1950	15 272.6	50.5
	1960 a/	15 818.0	29.5
Colombia	1918	2 215.6	57.6
	1928	2 717.6	48.4
	1938	2 699.4	44.2
	1960 a/	3 130.0	37.5
Chile	1907	1 202.2	49.9
	1920	1 024.0	36.9
	1930	746.2	24.4
	1940	971.4	26.4
	1952	868.4	20.0
	1960 a/	717.4	16.2
Honduras	1930	327.0	66.6
	1935	394.8	67.4
	1940	415.3	65.3
	1945	445.6	63.7
	1960 a/	639.4	53.1
México	1900	77 631.5	77.7
	1910	7 817.1	72.3
	1921	6 973.9	66.2
	1930	7 223.9	61.5
	1940	7 544.0	54.0
	1960 a/	10 573.2	37.8

Fuente: UNESCO, La situación educativa en América Latina, Paris, 1960; Cuadro N° 20, página 263.

a/ Datos del Cuadro n° 1.

/Resulta importante

Resulta importante destacar aquí, que, si bien porcentualmente el analfabetismo se ha reducido, en números absolutos se ha mantenido estacionario o ha tendido a crecer. Aunque no ha sido posible obtener información del resto de los países, no es arriesgado suponer que no hubiese obligado a modificar mucho aquella conclusión general. Avala esta suposición, además, el hecho de que la "muestra" presentada incluye situaciones tan diversas como las de Bolivia y Honduras - que presentan porcentajes de analfabetismo entre los más elevados de la región- hasta Argentina, que ostenta el más bajo.

Veamos ahora la distribución del analfabetismo considerando por separado la población que habita áreas urbanas y rurales. Los datos corresponden aproximadamente a 1950; sin embargo, no creemos que esta distribución haya variado; mas aún, nos atrevemos a suponer que las diferencias rural - urbanas se han acentuado, como consecuencia de la migración de numerosos alfabetizados de las zonas rurales de las ciudades. 1/

Cuadro N° 3

PORCENTAJE DE ANALFABETOS SOBRE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS,
DISCRIMINADA EN URBANA Y RURAL, ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS,
AIREDEDOR DE 1950

País	Porcentaje de analfabetos en la población urbana	Porcentaje de analfabetos en la población rural
Argentina	8.8	23.2
Brasil	21.7	66.9
Chile	10.4	36.0
Venezuela	29.5	72.0
Costa Rica	8.1	27.9
Cuba	11.1	40.0
El Salvador	34.7	77.1
Honduras	43.6	74.7
Panamá	7.2	49.9
República Dominicana	29.5	67.3

Fuente: CELADE: Análisis demográfico de la situación educativa; Santiago

1/ Esto pudimos comprobarlo, al menos en el caso de Argentina; ver Reca, I.C. y Vasconi, T.A.: El analfabetismo como fenómeno estructural y las perspectivas de una campaña de alfabetización; Instituto de la Educación, Paraná (Argentina) 3/66 (mimeografiado).

/Creemos estar

Creemos estar ya en condiciones de extraer algunas primeras conclusiones acerca del funcionamiento pasado de los sistemas educativos en los países latinoamericanos. Sin dejar de desconocer que el porcentaje de analfabetos es una medida considerablemente burda del carácter que asumen los fenómenos educativos en una sociedad, nos creemos autorizados a concluir que:

1. Los sistemas educativos, si bien sufrieron un considerable desarrollo en lo que va del siglo, éste no ha sido suficiente para compensar el rápido crecimiento de la población por lo que el número absoluto de analfabetos o ha crecido o se ha mantenido estacionario.

2. La acción educativa fue llevada a cabo en forma más intensa y efectiva en las ciudades que en el campo.

3. El funcionamiento diferencial destacado en el punto anterior, contribuye a acentuar el proceso de marginalización de las poblaciones rurales, por cuanto, en tanto aumentan los niveles educativos en la población urbana, se acentúa correlativamente la "distancia social" entre los miembros de esta última y los habitantes de áreas rurales. Ello sin hacer referencia al hecho general de que es muy distinta la situación social de un analfabeto - sus oportunidades ocupacionales, etc.- en los años 60 de lo que puede haber sido a fines del pasado siglo. Este último aspecto - el proceso de "marginalización" - será retomado más adelante. Veamos ahora algunas de las características del funcionamiento de los sistemas educativos de nuestros países en los últimos años.

2.2. El crecimiento de los sistemas educativos latinoamericanos en la última década

2.2.1 Crecimiento y distribución de la matrícula por niveles ^{1/}

A juzgar por las cifras globales, los sistemas educativos, en todos sus niveles, han crecido notablemente a partir de 1956. Entre este año y 1965 la matrícula total creció en un 60 por ciento, lo que representa más del doble del crecimiento demográfico de la región, en el mismo período.

^{1/} Los datos sobre los que se hacen los comentarios del presente párrafo han sido extraídos de: UNESCO, Evolución de la situación educativa en América Latina, 1956-1965: Santiago, abril 1966 (mimeografiado)

Ese crecimiento, como era esperable, no ha alcanzado los mismos valores en todos los países latinoamericanos, lo que, por una parte muestra un esfuerzo distinto en cada uno de ellos con relación al desarrollo educativo, pero por otra revela la presencia de condiciones que imponen resultados diferenciales.

El crecimiento fue proporcionalmente menor en algunos países que ya tenían un porcentaje de matriculados relativamente elevado, como Argentina y Uruguay, países en los que, por otra parte, el crecimiento poblacional es el más lento de la región. Las cifras más notables se registran en Venezuela, con una tasa anual promedio de incremento de 14.9, Honduras (12.0), y Bolivia, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, con tasas que oscilan entre 9 y 10. En general, en todos los casos, esas tasas parecen reflejar "la incorporación de una creciente fracción de la población que anteriormente se encontraba al margen de la escuela."^{1/}

Por otra parte, la matrícula por niveles, pasando del 86.0 por ciento de matrícula total en el nivel primario, 12.4 por ciento en el nivel medio y 1.6 por ciento en el nivel superior. Estos son promedios regionales; las variaciones que se registran entre los diferentes países son considerables. Argentina y Uruguay presentan, sin duda, la situación más favorable: 71.3; 15.8 y 2.0 en el primer país, y 73.0; 23.7 y 3.3 en el segundo. Otros países en cambio, ofrecen proporciones de matriculados en los diferentes niveles que pueden considerarse francamente desfavorables; así en el caso de El Salvador (86.8; 12.6 y 0.6); Haití (90.4; 9.2 y 0.6) y la República Dominicana (90.1; 9.0 y 0.9). El resto de países oscila entre estos dos extremos.

Esto es: el crecimiento de la matrícula, considerado globalmente, puede suscitar optimistas presunciones con respecto al futuro de la educación latinoamericana. Sin embargo, esta consideración global, por una parte, oculta diferencias nacionales y zonales sumamente actuadas, y, por otra, la expansión no ha sido suficiente para corregir la defectuosa distribución de la matrícula por niveles. La pirámide escolar sigue mostrando un perfil que corresponde, típicamente, al de un área subdesarrollada.

^{1/} UNESCO: op.cit., Cuadro 2, pp. 5-6.

2.2.2. Anomalías en el crecimiento de los sistemas educativos

i) La extensión de la matrícula primaria. El crecimiento señalado, no ha conducido tampoco a que los sistemas absorbieran a toda la población que se halla dentro de las edades en que la concurrencia en la escuela es obligatoria. Los porcentajes que presentan las estadísticas oficiales-superiores a veces al 100 por ciento ^{1/} - de matriculados en la enseñanza primaria con relación a la población de 7 a 12 años - no debe hacernos olvidar que la cifra, estimada, de niños de esa edad que no son atendidos por el sistema es, para toda la región, de unos 10 a 11 millones.^{2/}

ii) La enseñanza urbana y la rural. Los porcentajes de matriculados se vuelven más significativos si se analiza por separado lo que ocurre en las áreas urbanas y rurales. Es interesante comparar los datos del cuadro siguiente con uno anterior en que exponíamos los porcentajes de analfabetismo en áreas urbanas y rurales; si aquél mostraba las características del funcionamiento de los sistemas educativos en el pasado, no parece tampoco que el funcionamiento presente vaya a mejorar la situación en lo futuro.

Lo que creamos importante destacar aquí es que esta diferencia entre la matrícula urbana y la rural no es sólo la resultante de los factores socioeconómicos característicos del medio en que la escuela opera, sino que además se halla reconocido, "institucionalizado" diríamos, en el sistema mismo, al menos en gran parte de nuestros países. Es decir, en varios países se establece explícitamente una diferencia entre la escuela urbana y la escuela rural. En el cuadro que sigue, se aprecia la nómina de países latinoamericanos que establecen esa diferencia, siendo los estudios en las escuelas rurales de menor duración y no habilitando el certificado que en ellas se otorga para el ingreso de los sujetos a la enseñanza media.

1/ Estos porcentajes, superiores al 100 por ciento, indican la presencia en la escuela de sujetos que exceden la "edad escolar", sea como consecuencia de su incorporación tardía, como de la repetición de grado.

2/ UNESCO: op.cit., p.13.

Cuadro N° 4

COEFICIENTES AJUSTADOS DE MATRICULA PRIMARIA; ALUMNOS MATRICULADOS
 POR CADA 100 NIÑOS EN "EDAD ESCOLAR" DE ZONAS URBANAS Y RURALES EN
 PAISES LATINOAMERICANOS

(circa 1959)

<u>País</u>	<u>Matrícula Urbana %</u>	<u>Matrícula Rural</u>	<u>Matrícula Urbana y Rural</u>
Argentina	-	-	98
Bolivia	115	37	59
Brasil	114	39	63
Colombia	-	-	86
Costa Rica	125	70	90
Cuba	129	85	107
Chile	-	-	89
Ecuador	111 a/	46 a/	66
El Salvador	126	41	70
Guatemala	95	19	37
Haití	102	17 a/	29
Honduras	97 a/	37 a/	56
México	103	52	74
Nicaragua	105	79	59
Panamá	99	76	84
Paraguay	-	-	95
Perú	-	-	67
Rep. Dominicana	112 a/	86 a/	92
Uruguay	104 a/	69 a/	94
Venezuela	103 a/	47 a/	90

Fuente: CELADE, op.cit., Cuadro N° 6 página 19.

a/ 1958

/Cuadro N° 5

Cuadro Nº 5

PAISES LATINOAMERICANOS EN QUE SE ESTABLECE UNA DIFERENTE ORGANIZACION PARA LAS ESCUELAS PRIMARIAS URBANAS Y RURALES Y PAISES CON ESCUELA COMUN

I Grupo

12 países con escuela urbana y escuela rural

Bolivia	Guatemala
Brasil	Haití
Colombia	Honduras
Chile	Nicaragua
Ecuador	Perú
	Rep. Dominicana
	Uruguay

II Grupo

8 países con escuela común

Argentina
Costa Rica
Cuba
El Salvador
México
Panamá
Paraguay
Venezuela

Fuente: M. de Salcedo: Estructura y contenido de la educación en América Latina; Santiago, Noviembre, 1965 (mimeografiado); pág. 9.

Es importante señalar también que en todos los países en que existen estos dos sistemas paralelos de enseñanza primaria, las escuelas rurales configuran el porcentaje mayor. Ver al respecto, el cuadro siguiente (Cuadro 6).

Pero hay más; aun en aquellos países en que no se hace diferencia a nivel de disposiciones oficiales, estas existen "de facto" por el funcionamiento de escuelas llamadas "de ciclo incompleto", es decir, en que no se dictan todos los cursos correspondientes a la enseñanza primaria.

No se poseen datos fidedignos y completos sobre este fenómeno; sin embargo, en estudios realizados sobre algunos países (México, Panamá, Paraguay), se comprobó que "en dos tercios de escuelas... no se enseñaba más de la mitad del ciclo completo".^{1/} Por otra parte, en la República Argentina - país al que se acepta como poseedor de uno de los sistemas

^{1/} CELADE: Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina; Santiago, enero 1962, p. 25.

Cuadro N° 6

NUMERO DE ESCUELAS PRIMARIAS Y NUMERO Y PORCENTAJE DE ESCUELAS
PRIMARIAS RURALES EN PAISES LATINOAMERICANOS EN 1962

País	N° de escuelas primarias	Escuelas primarias rurales	
		N°	%
Argentina	18 967	-	-
Bolivia	6 366	5 622	88
Brasil	100 073	75 549	73 a/
Colombia	20 564	14 032	68
Costa Rica	1 758	1 439	88
Cuba b/	13 761	11 146	81
Chile	7 183	4 969	69
Ecuador	5 744	4 575	80
El Salvador	2 635	1 748	66
Guatemala	3 963	2 932	74
Haití	1 576	878	56
Honduras	3 554	3 108	87
México	35 165	25 492	72
Nicaragua	2 300	1 643	71
Panamá	1 453	1 322	91
Paraguay	2 383 c/	2 129	89
Perú	15 099	-	-
Rep. Dominicana	4 805	4 233	88
Uruguay	2 207	1 327	60
Venezuela	12 249	7 658	63

a/ 1961.

b/ Escuelas oficiales solamente.

c/ Escuelas del interior; todas las escuelas del país excepto las de la capital.

Fuente: UNESCO: Estadísticas en Educación; Cuadros E-1 y E-3.

/educativos más

educativos más desarrollados de América Latina - funcionaban, alrededor de 1960, 551 escuelas del ciclo incompleto en áreas urbanas (el 14.1 por ciento); en las áreas rurales, esa cifra alcanzaba a 4 368, lo que configuraba un 46.3 por ciento del total de escuelas rurales. El número de escuelas de ciclo incompleto superaba en las áreas rurales de algunas provincias, el 80 por ciento del total (Corrientes, 83.1 por ciento).^{1/}

2.2.3 Tendencias de la distribución de la matrícula en los niveles medio y superior

i) Volumen de la matrícula. Veamos en primer término el volumen que alcanza la matrícula, en relación con la población de las edades correspondientes, en los niveles medio y superior. (Cuadro Nº 7).

Como se desprende fácilmente de la lectura del cuadro 7, a pesar del crecimiento observado en estos niveles de enseñanza, el porcentaje de inscritos, en relación con la población de las edades en que puede suponerse asistirían a estos ciclos, permanece bastante reducido. Sólo muy pocos países - Argentina, Uruguay, y en grado algo menor, Chile, Panamá y Venezuela - pueden exhibir porcentajes relativamente aceptables de matriculados.

No es éste, sin embargo, el aspecto más importante a destacar, sino la distribución de esa matrícula por ramas o especialidades. A ello se refieren los puntos siguientes.

ii) Distribución de la matrícula en la enseñanza media. Si bien el crecimiento de la matrícula en la enseñanza media alcanzó, en el período estudiado, a más del 100 por ciento en trece de los dieciocho países considerados la proporción de alumnos de educación secundaria general tiende a crecer en desmedro de otros estudios como los de carácter técnico y agrícola.^{2/} (Ver cuadro 8).

1/ Vasconi, T.A. y Reca, I.C.: Materiales para el estudio de Población, Economía y Educación en la República Argentina: Instituto de Sociología de la Educación, Paraná, (R.Argentina), 1965; Cuadro 2, p.21 (mimeografiado).

2/ UNESCO: Educación y desarrollo en América Latina: bases para una política educativa; Santiago abril 1966, p.8 (mimeografiado).

Cuadro N° 7

TASAS DE ESCOLARIDAD EN LA ENSEÑANZA MEDIA Y SUPERIOR
EN DISTINTOS PAISES LATINOAMERICANOS, AÑO 1965

<u>País</u>	<u>Matriculados en la enseñanza media por cada 100 sujetos de 13 a 18 años</u>	<u>Matriculados en la enseñanza superior por cada 100 sujetos 19 a 22 años</u>
<u>Total</u>	<u>23</u>	<u>5</u>
Argentina	40	13
Bolivia	18	4
Brasil	22	3
Colombia	22	4
Costa Rica	25	5
Cuba	25	4
Chile	33	6
Ecuador	15	3
El Salvador	16	1
Guatemala	9	2
Haití	5	0.9
Honduras	7	2
México	17	4
Nicaragua	12	2
Panamá	33	8
Paraguay	15	4
Perú	23	8
Rep. Dominicana	11	2
Uruguay	39	9
Venezuela	28	7

Observ: El cálculo ha sido hecho sobre una estimación de la población a mitad de año, (CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. II, W.2, Agosto de 1965)

Fuente: UNESCO; pp.cit., nota 6; cuadro N° 7, pág. 24

Cuadro N° 8

CANTIDAD DE MATRICULADOS EN LA ENSEÑANZA MEDIA Y NUMERO DE MATRICULADOS EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA GENERAL, EN DISTINTOS PAISES LATINOAMERICANOS, CIRCA 1962.

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Total de matriculados en la enseñanza media</u>	<u>Matriculados en la enseñanza sec. general número</u>
Argentina	1961	849 020	283 280
Bolivia	1962	64 466	52 756
Brasil	1962	1.464 361	1 074 813
Colombia	1961	277 241	156 279
Costa Rica	1962	39 627	31 250
Cuba	1955/56	70 151	35 206
Chile	1962	285 524	197 860
Ecuador	1961/62	79 601	45 904
El Salvador	1962	41 111	25 543
Guatemala	1962	40 098	28 055
Haití	1962	21 882	17 310
Honduras	1962	17 017	13 530
México	1960	350 906	200 196
Nicaragua	1961/62	13 132	7 778
Panamá	1962	44 572	29 123
Paraguay	1962	29 392	17 122
Perú	1962	187 945	138 238
R. Dominicana	1962	43 320	17 904
Uruguay	1961	—	72 875
Venezuela	1961/62	208 335	122 311

Fuente: Unión Panamericana; América en cifras 1963; Vol. V, "Situación cultural"; Washington D.C.; cuadro 501-58, pp. 110-12.

Cuadro 9

NUMERO DE MATRICULADOS EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA EN LAS DIFERENTES ESPECIALIDADES DE LA MISMA, EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS, PARA EL ULTIMO AÑO DE QUE SE DISPONE DE DATOS

País	Año	Total	Humanidades	Educación	Bellas Artes	Derecho	Ciencias Sociales	Ciencias Naturales	Ingeniería	Medicina y afines	Agricultura	Sin especificar
Argentina	1964	253 793	13	13	5	13	16	8	9	34	2	-
Bolivia	1963	3 548	-	-	5	16	23	6	21	28	-	-
Brazil	1965	155 781	14	6	3	21	19	4	14	16	4	-
Chile	1963	13 991	3	30	6	10	17	1	12	17	4	-
Colombia	1964	37 462	8	7	9	13	14	8	21	13	7	-
Costa Rica d/	1964	5 825	54	11	6	5	12	1	4	4	2	-
Cuba	1963	20 537	4	15	3	2	25	8	15	24	4	-
República Dominicana	1961	4 086	6	-	a/	19	22	b/	21	31	1	-
Ecuador	1961	10 323	4	8	5	16	13	5	21	24	5	-
El Salvador	1964	3 624	9	...	a/	25	19	11	...	36
Guatemala c/	1963	7 673	7	...	3	20	16	2	10	9	2	32
Haití e/	1964	1 705	7	7	...	42	3	7	10	27	3	-
Honduras	1963	2 062	3	2	-	18	23	3	15	27	8	-
México	1963	110 172	3	6	6	13	24	7	21	19	1	-
Nicaragua	1964	2 770	-	16	-	16	25	-	12	20	6	-
Panamá f/	1963	5 433	28	10	4	5	22	21	7	2	2	-
Paraguay g/	1962	3 759	8	3	10	22	20	11	5	15	5	-
Perú h/	1963	46 334	17	20	1	8	19	6	9	11	7	3
Uruguay i/	1963	15 047	5	-	11	27	14	b/	5	32	5	-
Venezuela j/	1960	26 477	8	8	3	15	21	2	18	19	4	1

Fuente: UNESCO Educación y desarrollo en América Latina bases para una política educativa; Santiago, 4/66, cuadro N° 6, págs. 21, 21a., 21b. y 21c.

a/ Bellas Artes se incluye en ingeniería; b/ Ciencias naturales se incluye en medicina; c/ Universidad de San Carlos solamente; d/ Universidad de Costa Rica, escuelas normales y escuela de enfermeras; e/ Enseñanza oficial solamente; f/ Universidad de Panamá solamente; g/ Universidad Nacional de Asunción solamente; h/ Universidad e Institutos de nivel equivalente; i/ Tres Universidades y el Instituto Pedagógico.

iii) Distribución de la matrícula en la enseñanza superior. En el cuadro 9, se inscriben, el número de matriculados en la enseñanza superior y la distribución porcentual de la matrícula en las diferentes especialidades.

En todos los casos, al igual que en la enseñanza media, se observa, siempre, obviamente en magnitudes diferentes para los distintos países, un bajo porcentaje de matriculados en las carreras de carácter científico y técnico. Como observación complementaria: en varios países de la región los matriculados en las carreras de Derecho sobrepasan el 20 por ciento del total de inscritos en la enseñanza superior: Brasil (21 por ciento), El El Salvador (25 por ciento), Guatemala (20 por ciento), Haití (42 por ciento), Paraguay (22 por ciento), Uruguay (27 por ciento). También es notable el porcentaje de matriculados en cursos de humanidades en varios países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú).

iv) Observaciones finales. En otro lugar de este ensayo observamos que, a su creación en el siglo XIX, los sistemas educativos, en sus orientaciones profesionales mostraban el predominio de aquellas carreras vinculadas con roles políticos o con el mantenimiento de una cultura tradicional, indicadora de alto status. Ya en la segunda mitad del presente siglo, esas orientaciones generales, a juzgar por la distribución de la matrícula, no parece haber cambiado sustantivamente. Puede aún mostrarse más claramente esta persistencia de los lineamientos tradicionales de la orientación de los sistemas educativos haciendo referencia más explícita a los planes de estudio.

2.3 Los planes de estudio de la enseñanza primaria y media

En los cuadros siguientes se consignan el número de horas, y porcentaje de tiempo sobre el total, asignado al dictado de diferentes grupos de materias, en la enseñanza primaria, el ciclo básico de la enseñanza media, y el ciclo superior de este último nivel en su orientación general, que es, como pudimos apreciarlo en un cuadro anterior, el que absorbe el mayor porcentaje de matriculados.

Cuadro N° 10

HORAS ASIGNADAS AL DICTADO DE DIFERENTES GRUPOS DE MATERIA, EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA, EN DIEZ PAISES LATINOAMERICANOS (BOLIVIA, COLOMBIA, COSTA RICA, CHILE, ECUADOR, EL SALVADOR, NICARAGUA, PANAMA, HONDURAS Y PARAGUAY CIRCA 1960

<u>Grupo de materias</u>	<u>Nº de horas asignadas</u>	<u>Porcentaje sobre el total de horas</u>
1. Educación idiomática	366	22.7
2. Matemática	249	15.4
3. Ciencias Físico-Naturales	136	8.4
4. Educación Social	215	13.3
5. Educación Estética	161	2.1
6. Educación Física y Sanitaria	131	8.1
7. Actividades y conocimientos prácticos (agropecuarios, para el hogar, artesanías, industria).	259	16.1
8. Religión y Moral	52	3.2
9. Disciplinas diversas	44	2.7
Total	1.613	100.0

Fuente: Salcedo, M. de: Estructura y Contenido de la Educación en América Latina, Cuadro N° 7, pag. 72 - 73.

Cuadro N° 11

NUMERO DE HORAS ASIGNADAS AL DICTADO DE DIFERENTES GRUPOS DE MATERIAS DEL CICLO BASICO DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN TRECE PAISES LATINOAMERICANOS (ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, COSTA RICA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, MEXICO, NICARAGUA, PANAMA, PARAGUAY, URUGUAY, VENEZUELA) CIRCA 1960

<u>Grupo de Materias</u>	<u>Nº de horas asignadas</u>	<u>Porcentaje sobre el total de horas</u>
1. Lengua y literatura. Lengua materna; idiomas extranjeros: Inglés, Francés, Latin	304	22.9
2. Matemática (Aritmética, Algebra, Geometría)	177	13.3
3. Física, Química, Ciencias biológicas (Botánica, zoología, anatomía, fisiología)	159	12.0
4. Geografía, Historia, Estudios Sociales	237	17.9
5. Dibujo, Pintura, Modelado, Cultura Musical, Canto, etc.	120	9.0
6. Educación Física y Sanitaria	87	6.6
7. Actividades prácticas (agropecuarias, economía doméstica, trabajos manuales, taller, mecánica, mecanografía, contabilidad)	176	13.3
8. Religión y/o Moral	11	0.8
9. Actividades extraescolares, libres y dirigidas, materias electivas, orientación educativa biblioteca, laboratorio	55	4.2
Total	1 326	100.0

Fuente: Salcedo, M. de: Estructura y contenido de la educación en América Latina, cuadro N° 6 pag. 70

Cuadro Nº 12

NUMERO DE HORAS ASIGNADAS AL DICTADO DE DIFERENTES GRUPOS DE MATERIAS, EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA (BACHILLERATO) EN DIECISEIS PAISES LATINOAMERICANOS (ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, COSTA RICA, CHILE, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, HAITI, MEXICO, NICARAGUA, PANAMA, PARAGUAY, PERU; REP.DOMINICANA, VENEZUELA) CIRCA 1960.

<u>Grupo de Materias</u>	<u>Nº de horas asignadas</u>	<u>Porcentaje sobre el total de horas</u>
1. Lengua y literatura, Idioma Nacional, Oratoria, Idiomas extranjeros (inglés francés, latín, griego)	732	31,3
2. Matemática (aritmética, álgebra, geometría, trigonometría, cosmografía)	306	13,0
3. Física, Química, Ciencias biológicas	393	16,8
4. Geografía, historia, civismo, Estudios Sociales, Filosofía, Lógica, Ética, Psicología	549	23,5
5. Educación estética; dibujo, pintura, música, canto	77	3,3
6. Educación Física, Sanitaria, Instrucción preliminar	109	4,7
7. Actividades y conocimientos prácticos. Trabajos manuales Contabilidad, Economía doméstica.	21	0,9
8. Moral y/o Religión	18	0,8
9. Actividades extraescolares materias optativas, biblioteca, laboratorio, orientación educativa	133	5,7
Total		100,0

Fuente: Salcedo, M.: Estructura y contenido de la educación en América Latina, Cuadro Nº 8, pág. 74-75-76

/Como se

Como se desprende fácilmente de la lectura de los porcentajes consignados en los cuadros precedentes para los distintos grupos de materias, el tiempo asignado al aprendizaje de lo que pueden denominarse "disciplinas humanistas tradicionales", supera considerablemente al destinado a las ciencias en general y a las actividades prácticas.

Aunque no se incluya aquí documentación probatoria al respecto, podríamos apuntar dos hechos más, reiteradamente señalados; uno se referiría a los programas y textos de estudio; otro, a las técnicas de enseñanza. Eso es: si agregamos a una orientación general de carácter tradicional la presencia de programas, libros de texto, etc. en que anacronismos y errores - cuando no tergiversaciones de la realidad histórica - son frecuentes, y a ello sumamos técnicas de aprendizajes que apalan fundamentalmente a la memoria del alumno, llegaremos fácilmente a la conclusión de que nos hallamos frente a una actividad educativa que traba - si no elimina por completo - toda actividad creadora y que conduce más a una determinación ideológica de los educandos, que a una apreciación consciente y objetiva de la realidad que les toca vivir.^{1/}

^{1/} Con relación a este punto y refiriéndose a la enseñanza media en Brasil, dice un autor: "La retórica y espíritu libresco de la enseñanza superior tradicional, que forman la base del humanismo educacional brasileño, mantiénesse en esta forma actuante en la enseñanza secundaria del presente. El joven que traspone la barrera de la enseñanza secundaria a la superior, lleva consigo este "handicap" para ajustarse a las exigencias de la formación científica. Resulta de aquí, como regla, en la mejor de las hipótesis, que se obtiene una redefinición parcial de la actitud mental necesaria para lograr éxito en los conocimientos que suponen familiaridad con el espíritu científico racional moderno; cuantos y cuantos ingenieros, médicos, científicos, etc. se esfuerzan por mantener, en la esfera de sus ocupaciones profesionales, una actitud abierta ante los más audaces resultados de la ciencia, al mismo tiempo que guardan en los demás sectores de las actividades vitales, rasgos bastante acentuados de un comportamiento pre o anticientífico, en el cual los factores irracionales o el apelar a explicaciones trascendentes o estáticas guían sus actitudes y creencias. (Cardoso, F.H.: Educação e Mudança Social, en "Pesquisa e Planejamento", Sao Paulo, junio de 1962, Vol. 5, pp. 61-62.

2.4 Otros aspectos característicos del funcionamiento de los sistemas educativos de la región.

Queremos aquí agregar algunos aspectos más que, a nuestro juicio, están manifestando por una parte, las condiciones en que se llevó a cabo la ampliación de los sistemas - que ya hemos señalado - y por otra denuncia, creemos la crisis del "orden tradicional" en la educación. Dijimos que la acción de los gobiernos provenientes de sectores medios y más aún los gobiernos "populistas", propulsaron la educación de modo tal que los sistemas educativos se comenzaron a incorporar a sectores sociales que hasta entonces habían permanecido al margen de los sistemas. Esa ampliación, también lo señalamos y hemos tratado de mostrarlo, no fue acompañada en ningún caso de una reforma de fondo de los sistemas. Estas dos últimas consideraciones - incorporación de sectores nuevos y ausencia de reformas educativas - se manifestaría en sus aspectos negativos, a través de dos "indicadores" fundamentales: las tasas de repitencia y de deserción.

Tomemos en primer lugar la tasa de repitentes: en varios países ésta excede al 20 por ciento de la matrícula total, y en el primer grado, al 30 por ciento.^{1/} En la República Argentina, ese porcentaje alcanzaba, en 1962, para el primer grado, y como promedio nacional, al 25.1 por ciento; las variaciones zonales, a su vez, eran muy importantes, oscilando entre el 9,5 por ciento en la Capital Federal, y más de 30 por ciento en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.^{2/} Es posible suponer que estas diferencias regionales son más acentuadas aún en otros países latinoamericanos.

Entendemos que los resultados consignados en el párrafo anterior deben ser entendidos como una indicación de que los sistemas educativos, al no haber sido estructuralmente modificados, al mismo tiempo que ampliados, presentan un carácter negativamente selectivo para sujetos provenientes de grupos sociales distintos de aquéllos con relación a los cuales fueran inicialmente organizados.

1/ UNESCO: Evolución de la situación educativa, op.cit p. 10.

2/ Vasconi, T.M. y Reca, I.C.; op.cit. nota 8; cuadro Nos. 5-8, p.48.

Cuadro N° 13

Coefficiente de retención en la enseñanza primaria de distintos países latinoamericanos en el último año para el que se dispone de información.

<u>País</u>	<u>Período</u>	<u>Coefficiente de retención</u>
<u>Región</u>	<u>1960-65</u>	<u>26,5</u>
Argentina	1959-65	42,0
Bolivia	1960-65	34,7
Brasil	1960-63	22,0
Colombia	1961-65	22,0
Costa Rica	1960-65	36,6
Cuba	1960-65	17,6
Chile	1960-65	38,6
Ecuador	1960-65	21,0
El Salvador	1960-65	24,2
Guatemala	1960-65	16,2
Haití	1957-62	13,9
Honduras	1960-65	16,0
México	1960-65	28,3
Nicaragua	1960-65	11,1
Panamá	1960-65	47,0
Paraguay	1960-65	19,0
Perú	1959-64	29,5
R. Dominicana	1960-65	8,7
Uruguay	1959-64	53,0
Venezuela	1960-65	27,6

Fuente: UNESCO: Evolución de la situación educativa en América Latina; 1965, cuadro N° 18, pp. 42-44

Otro tanto puede señalarse con respecto a la deserción escolar. Los "coeficientes de retención" de la escuela primaria en los distintos países - aun en aquellos en que ofrecen un mayor desarrollo - se muestran particularmente bajos. El cuadro siguiente muestra un panorama general para los distintos países de la región.

Como se comprueba fácilmente, el panorama latinoamericano, a este respecto, resulta francamente desalentador. Sólo en un país - Uruguay - la retención supera al 50 por ciento; es decir que más de la mitad de los niños que se inscriben en la escuela primaria concluyen el ciclo. En otros casos (Haití, Nicaragua, Rep. Dominicana), la situación asume caracteres dramáticos. Pero aún hay más; en todos los países, aun en aquellos que presentan los mayores índices de retención, las diferencias regionales - particularmente las que se registran entre la retención en las escuelas urbanas y las rurales - son sumamente acentuadas. Así las tasas de retención de 34,4 por ciento en las escuelas urbanas y 0,5 en las rurales, registradas en Costa Rica para la cohorte 1954-58, ... así como 30,0 y 0,7 en Guatemala, proporcionan una indicación sobre la magnitud de las diferencias urbano-rurales.^{1/} En la República Argentina, mientras el coeficiente de retención alcanzaba para la Capital Federal al 64,5 por ciento, descendía, en provincias con predominio de población rural, al 23,2 por ciento en Catamarca, 13,6 por ciento en Corrientes, 15,8 en Chaco, y 15,3 en Formosa y Santiago del Estero.^{2/}

En síntesis, la tasa de repitentes y la de deserción estaría mostrando una faceta más de la perduración de pautas de selección que ya no concuerdan en absoluto con la realidad sobre la que los sistemas educativos deben operar. Es decir, revelan las inconsistencias existentes entre el medio social y los regímenes tradicionales de selección, calificación y promoción que perduran en los sistemas.^{3/}

1/ UNESCO: Evolución de la situación educativa, p.41

2/ Vasconi, T.A. y Reca, I.C. op.cit. nota 8; cuadros Nos. 5-7, p.47.

3/ Estudios sobre "quienes" son los seleccionados, pueden hallarse en Hamuy E., Educación elemental y desarrollo económico, Universidad de Chile, (mimeógrafo); Solari, A. Rendimiento liceal y estratificación social, Montevideo; Vasconi, T.A y Reca, I.C.: Estratificación ocupacional, oportunidades educacionales y éxito escolar, Instituto de Sociología de la Educación, Paraná (R. Argentina), junio de 1966.

2.5. Conclusiones generales sobre la situación educativa en la región

Creemos estar ya en condiciones de exponer algunas apreciaciones generales sobre la situación educativa latinoamericana.

En primer lugar: los sistemas educativos latinoamericanos, en términos generales - y esto particularmente en lo que se refiere a sus bases filosóficas, a sus aspectos más particularmente educativos, etc., pero también a su estructura y organización - han permanecido esencialmente tal como fueron organizados en el pasado siglo.

La incorporación de nuevos grupos sociales y las nuevas demandas ocupacionales generadas por la transformación económica, no parecen haber provocado otros efectos que el aumento de su extensión y la aparición de "apéndices agregados" a su tronco principal, y - por qué no señalarlo - también un descenso en la "calidad" de su funcionamiento, como lo revelan las elevadas tasas de fracaso escolares y el volumen de la deserción.

La educación sigue consistiendo en el aprendizaje "cuasi" mecánico de respuestas a problemas que se han planteado en condiciones histórico sociales diferentes.

Los sistemas educativos latinoamericanos, cualquiera sea su capacidad actual para proveer de "recursos humanos" al proceso de crecimiento económico, desde el punto de vista del desarrollo social cumplen sólo una función conservadora; esto es, mantienen una "tradicción" cultural. Esta función estaría revelando de algún modo la relativa autonomía que la "superestructura" manifiesta en procesos de rápido cambio, resistiendo a los mismos. Por ello, podría ser calificada esta acción como ideológica en tanto contribuye a enmascarar, a disimular contradicciones, a ocultar evoluciones posibles. El resultado más visible, en aquéllos sometidos a su influencia, sería así la alienación,^{1/} que actúa limitando las posibilidades operativas del pensamiento creador.

Sabemos, sin embargo, que la persistencia de la superestructura no va mucho más allá de la decadencia de la estructura económico social que la sustenta.

^{1/} En otro lugar tendremos oportunidad de señalar con mayor precisión los límites de esta acción alienante.

Los cambios que se están registrando en las sociedades latinoamericanas están poniendo de manifiesto, cada vez con mayor evidencia, la ineficacia de los sistemas educativos para seguir cumpliendo sus funciones tradicionales y simultáneamente su incapacidad estructural para ajustarse a las nuevas exigencias.

Nuestro supuesto más general es que el carácter de los cambios económicos y sociales que se operan en América Latina a través de las últimas décadas vienen a plantear una problemática que no puede ser respondida con una nueva ampliación y "modernización" de los sistemas educativos, sino que exige un replanteo de los fines y funciones mismas de la educación.

Consagraremos el próximo capítulo a la exposición de los principales cambios observables en los países de la región y al análisis de las "demandas" que los mismos formulan a la educación.

Capítulo IV.

LOS CAMBIOS SOCIALES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y LAS NUEVAS DEMANDAS DE EDUCACION

1. Los cambios sociales

1.1 Los procesos demográficos

Parece inevitable tener que comenzar -- cuando se trata de exponer los cambios sufridos por los países latinoamericanos en las últimas décadas -- haciendo referencia a los cambios que se han operado en su población, aunque sólo sea, como en el presente caso, muy sumariamente. Y dentro de esos cambios, con un carácter espectacular, su crecimiento global.

Si entre 1925 y 1940, la población de la región creció a una tasa anual que alcanzó al 2.1 por ciento, entre 1945 y 1950, se había elevado ya al 2.5 por ciento, y según los censos levantados en 1960, este crecimiento alcanza ahora al 2.9 previendo que se elevará a más del 3.0 por ciento en la década de los 60. Por otra parte, en algunos de los países de América Central y del Caribe, se ha alcanzado ya un índice de aproximadamente el 3.5 por ciento.^{1/}

La fácil "visibilidad" de este proceso hace que figure en un primer plano, en toda ocasión en que se tratan los problemas del desarrollo; ha llegado a asumir así un carácter de variable independiente absoluta en relación con cualquier problema que se trate: económico, sanitario, habitacional, educativo, y aún político. Al respecto, queremos dejar en claro nuestra posición.

El crecimiento poblacional asume en nuestros países un carácter catastrófico, sólo en relación con las magras tasas de crecimiento económico que la situación de subdesarrollo presenta en ellos, y con las características de la distribución de la propiedad y el ingreso. En el

^{1/} CEPAL: "Distribución geográfica de la población de América Latina y Prioridades Regionales del Desarrollo", en Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 1, marzo de 1963, pp. 53-66.

desarrollo histórico de los países hoy industrializados, el crecimiento poblacional no sólo se incrementó con el proceso de desarrollo, sino que constituyó una variable importante del mismo al incrementar la oferta de mano de obra, por una parte, y ampliar los mercados consumidores por otra. Cualquier pseudo malthusianismo, como el propuesto en muchas políticas demográficas en estos últimos años, no hace sino desviar la atención de las causas a los efectos del carácter singular que los procesos de desarrollo asumen en estos países.

Con estas aclaraciones, utilizaremos de aquí en más, los datos demográficos pero considerándolos siempre como indicadores de una variable que juega un papel en la problematización del proceso de desarrollo sólo en términos relativos, es decir, en tanto éste asume pautas singulares y da nacimiento a estructuras que sí, son problemáticas y conflictivas. Otro aspecto a señalar en los cambios demográficos, para lo que luego denominaremos "demandas objetivas" de educación lo constituye la modificación de la composición por edades. En la medida en que tasas de mortalidad infantil van reduciéndose y las tasas de natalidad continúan siendo notablemente elevadas, la población en general muestra un fenómeno de "rejuvenecimiento", esto es, una composición en que el porcentaje de menores de 15 años va en aumento.

El tercer aspecto notable de los cambios demográficos lo constituye la redistribución de la población según las categorías rural-urbana. Este proceso será tratado con mayor detalle en el punto siguiente.

1.2 El proceso de urbanización

El proceso de urbanización en América Latina no es un hecho nuevo, como ya tuvimos ocasión de apuntarlo, y ha respondido a diferentes causas según los períodos históricos de que se trate: colonización, etapa de desarrollo "hacia afuera", etc. En estos últimos años, sin embargo, el proceso registra una aceleración mucho mayor de lo que pudo observarse en períodos ulteriores. Véase el cuadro siguiente: ^{1/}

^{1/} Para una información general sobre el proceso de urbanización y algunos de los problemas que suscita, pueden consultar los trabajos incluidos en UNESCO: La urbanización en América Latina, 1962. Para los aspectos demográficos en particular véase: "La situación demográfica en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. VI N° 2, octubre de 1961. La bibliografía sobre el tema, por lo demás, es ya muy abundante.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: NUMERO (EN MILES) Y PORCENTAJE DE POBLACION URBANA Y RURAL, 1925-1962

	1925	1950	1955	1960	1962
Total	98 869	156 146	178 880	205 941	217 826
1. Población rural	65 443	94 721	102 531	111 042	114 662
% sobre el total	70.5	60.7	57.3	53.9	52.6
2. Población urbana	27 426	61 425	76 349	49 899	107 167
% sobre el total	29.5	39.3	42.7	46.1	47.4

Fuente: Slawinsky, Sygmunt: "Los cambios estructurales del empleo en el contexto del desarrollo económico latinoamericano", Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 2, octubre de 1965, pp. 163-187, Cuadro N° 1, p. 164.

Hemos dicho ya que la tasa de crecimiento poblacional de la región se aproximaba al 3.0 por ciento anual; si consideramos por separado el crecimiento de la población urbana - habitantes de localidades de 2 000 h. y más - y de la rural, hallamos que en el período 1950-1960, la primera mostró una tasa del 4.5 por ciento, mientras la segunda sólo alcanzó al 1.5 por ciento.^{1/}

Sabemos por otra parte que el crecimiento vegetativo de la población rural es mayor que el de la urbana; la diferencia observada es imputable fundamentalmente al desplazamiento masivo de la población de las áreas rurales a las urbanas. Hallamos nuevamente aquí un proceso demográfico: éste, sin embargo, no puede explicarse a sí mismo ni apelando sólo a otros fenómenos demográficos. Para comprender el proceso de urbanización,

^{1/} Véase CEPAL: Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo, op. cit., p. 35.

/habrá que

habrá que referirse, como lo haremos en el punto siguiente, al proceso de industrialización sustitutiva - que marca para muchos países el comienzo de una etapa de desarrollo "hacia adentro" - por una parte, y por otra a los cambios operados en el sector rural. ✓

1.3 Los cambios en la estructura ocupacional y el proceso de industrialización:

a) Los cambios ocupacionales

La redistribución de la población observada en el punto anterior se refleja claramente en los cambios estructurales operados en la población activa. En el cuadro siguiente puede verse la relación - en números absolutos y en porcentajes - entre las ocupaciones agrícolas y no agrícolas, en distintos momentos del presente siglo.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y POBLACION OCUPADA EN ACTIVIDADES AGRICOLAS Y NO AGRICOLAS (EN MILES DE PERSONAS Y EN PORCENTAJES): 1925 - 1962

	1925	1950	1955	1960	1962
Población activa (total)	32 743	53 130	60 160	68 201	72 060
1. Actividades agrícolas	19 913	28 235	30 301	32 260	33 190
% sobre el total	61.3	53.1	50.1	47.3	46.1
2. Actividades no agrícolas	12 580	24 895	30 059	35 941	38 870
% sobre el total	38.7	46.9	50.0	52.7	53.9

Fuente: Slawinsky, Z.: op. cit., cuadro N° 1, p. 164.

✓ Por supuesto que la urbanización es un proceso sumamente complejo que no puede explicarse sólo mediante un reduccionismo "economicista"; sin embargo, no podemos tratar en esta oportunidad todos los aspectos que involucra; véase al respecto: Quijano, Anibal, El proceso de urbanización en Latinoamérica, CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, 1966 (mimeo); en un punto posterior trataremos con algún detalle otros aspectos concernientes a las migraciones internas y a la urbanización.

/Como puede

Como puede observarse fácilmente la población ocupada en actividades agrícolas, si bien en números absolutos ha crecido, ha disminuido porcentualmente de manera considerable: del 61.3 por ciento en el año 1925 ha pasado, en 1962 al 46.1 por ciento. Estos cambios resultan perfectamente compatibles con un proceso de desarrollo tal como ha podido observarse históricamente en los países hoy industrializados. Sin embargo, si observamos más detalladamente los cambios en la composición del sector no agrícolas, podremos observar diferencias notables con aquellos países. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA POR SECTORES
ECONOMICOS Y RELACION CON LA POBLACION TOTAL
1925 - 1960 (PORCENTAJES)

Sector	Distribución porcentual de la PEA				Relación de la PEA con la población total			
	1925	1950	1955	1960	1925	1950	1955	1960
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	35.0	34.0	33.6	33.1
A. Sector agrícola	61.3	53.1	50.0	47.3	21.5	18.1	16.8	15.7
B. Sector no agrícola	38.7	46.9	50.0	52.7	13.5	15.9	16.8	17.4
1. Bienes y servicios	19.5	23.4	24.6	25.4	6.8	8.0	8.3	8.4
a) Minería	1.0	1.1	1.1	1.0	0.3	0.4	0.4	0.3
b) Manufactura	13.7	14.5	14.3	13.4	4.8	4.9	4.8	4.8
1) fabril	3.5	6.9	7.1	7.5	1.2	2.3	2.4	2.5
ii) artesanal	10.2	7.5	7.2	6.8	3.6	2.6	2.4	2.3
c) Construcción	1.6	3.7	4.5	4.9	0.6	1.3	1.5	1.6
d) Servicios básicos	3.2	4.2	4.7	5.2	1.1	1.4	1.6	1.7
2. Servicios	19.2	23.5	25.4	27.3	6.7	7.9	8.5	9.0
a) Comercio y Finanzas	6.7	7.9	8.6	9.2	2.3	2.7	2.9	3.0
b) Gobierno	2.2	3.3	3.5	3.7	0.8	1.1	1.2	1.2
c) Servicios varios	7.9	9.9	11.0	12.1	2.8	3.3	3.7	4.0
d) Servicios no especificados	2.4	2.4	2.3	2.3	0.8	0.8	0.8	0.8

Fuente: Slawinsky, Z.: op. cit., cuadro 3, p. 167.

Nota: Las bases sobre las que se calcularon los porcentajes son las mismas del cuadro anterior.

/Notamos rápidamente

Notamos rápidamente que el porcentaje de población activa absorbida por el sector manufacturero, ha permanecido prácticamente la misma a través del lapso considerado. Si bien en su composición interna el sector artesanal ha cedido posiciones en favor del sector fabril - lo que estaría señalando la realidad de un proceso de industrialización - estas modificaciones internas no alcanzan a alterar la intervención de las manufacturas en la composición total del empleo. Dentro del subgrupo de "Bienes y Servicios básicos", sólo el sector "Construcción" registra un incremento considerable. Pero es sobre todo en los "Servicios" en que se observa un cambio importante. Y no como a menudo se supone, en el "Sector Gobierno" - el que ha experimentado sólo un incremento relativamente pequeño, sino en "Comercio y Finanzas" y, sobre todo, en el general e impreciso rubro "Servicios Varios", del que sabemos engloba todas aquellas ocupaciones que se acostumbra denominar "desocupación encubierta". Este rubro que en 1925 absorbía el 2.8 por ciento de la población total alcanza, en 1960, el 4.0 por ciento; para las mismas fechas, la población ocupada en el sector fabril, era el 1.2 y el 2.5 por ciento, respectivamente. Expresado en tasas de crecimiento: mientras la población ocupada en actividades fabriles creció, entre 1925 y 1950, a una tasa promedio de 4.8 por ciento, y entre 1950 y 1960, a una tasa de 3.3, la población ocupada en servicios varios, que con el primer período había crecido a una tasa promedio de 2.8 por ciento, lo hizo entre 1950 y 1960, al 4.7 por ciento.^{1/}

Dicho en otros términos: el crecimiento de la población urbana - producto en su mayor parte de las migraciones internas - no ha sido acompañado de un incremento equivalente de la ocupación industrial - a pesar de haberse registrado un cierto incremento en este tipo de actividades siendo absorbido en gran parte por el sector "Servicios Varios", que incluye un elevado porcentaje de lo que se ha llamado "empleo marginal".^{2/}

^{1/} Véase Slawinski, Z.: op. cit., Cuadro 4, p. 167.

^{2/} Idem, pp. 175 y siguientes.

Para hallar una explicación de este fenómeno, deberemos referirnos brevemente al desarrollo de la industrialización según el modelo de sustitución de importaciones que prevalecen en nuestros países.

b) La industrialización sustitutiva, la tecnología y el empleo

La industrialización latinoamericana, como ya lo señalamos reiteradamente, constituye un ejemplo típico de lo que ha sido llamado a un proceso de sustitución de importaciones. Este proceso, comenzado en algunos países durante la guerra mundial de 1914-1918, se manifiesta sobre todo - con intensidad diferente según los países naturalmente - a partir del período de la Gran Depresión.^{1/} Para precisar el origen de este proceso, diremos que surge como una respuesta a las condiciones impuestas por el mercado externo - que se traduce directamente en una imposibilidad de seguir importando determinados bienes - y a la preexistencia de un mercado consumidor de bienes manufacturados constituido en la etapa del "desarrollo hacia afuera". De este modo, el proceso de industrialización sustitutiva más que el producto de una intención -- aunque ésta pueda aparecer más tarde sosteniendo el proceso - se muestra como una resultante, con todas las

1/ "La crisis mundial de 1929 y la prolongada depresión que le siguió interrumpieron en casi toda América Latina el proceso de integración en el sistema de división internacional del trabajo. Se inició entonces un proceso de reversión, por el que la mayoría de las economías nacionales de la región tuvo, de una u otra manera que reducir su coeficiente de integración, en el mercado mundial. Este proceso de "cierre" de las economías nacionales asumió dos formas. La primera consistió en una simple reversión de los factores aplicados en actividades dependientes del sector exterior al ámbito de la economía precapitalista, como la agricultura o la artesanía. La segunda consistió en la industrialización" (Furtado, C. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, p. 81). Aquí nos referimos en particular a los países en que se registró este segundo tipo de reacción.

Para una información general sobre el proceso de industrialización en América Latina, véase Naciones Unidas: El proceso de industrialización en América Latina, Nueva York, 1965; sobre las "consecuencias" sociales y políticas de ese proceso: Furtado, Celso: Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Eudeba, Buenos Aires, 1966; también Cardoso, F. H. y Reyna, J. L.: Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina, Santiago agosto de 1966 (mimeo).

/limitaciones que

limitaciones que de ello deriva. Y la primera y gran restricción es la que surge de los bienes que han de producirse, lo que dará las orientaciones generales que el proceso ha de seguir. Se producirán, en primer lugar, aquellos bienes que antes se importaban y para los cuales existe ya demanda interna.^{1/}

Esta característica básica, lleva a otra: la industrialización sustitutiva no conduce, como una resultante necesaria, a una mayor autarquía del sistema económico, pues en lugar de los bienes sustituidos en el proceso, aparecerán otros cuya importación se hará imprescindible.^{2/}

Y por fin, una tercera limitación, surge de la tecnología a utilizarse. "Uno de los aspectos que más se ha acentuado, es que los países en vías de desarrollo importan una tecnología que fue concebida para las economías centrales, en armonía con su constelación de recursos.... La necesidad de importar una tecnología obedece al propio carácter sustitutivo de la industrialización y la dificultad que tiene forjar técnicas nuevas..... Los inconvenientes de orden general también son bastante conocidos y pueden resumirse del modo siguiente: para un volumen dado de producto por sustituir, la cantidad de capital requerida es muy grande y el empleo generado relativamente pequeño. En términos dinámicos, esto significa que el proceso de crecimiento va acompañado de un gran esfuerzo de acumulación de capital y de una absorción inadecuada de las

1/ "... el proceso de sustitución de importaciones no se propone disminuir al quantum" de la importación global; la disminución, cuando se produce, viene impuesta por las restricciones del sector externo y no de propósito. De estas restricciones (absolutas o relativas) se origina la necesidad de producir internamente algunos bienes que antes se importaban." (Tavares, Maria Conceição: "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 1, marzo de 1964, p. 4.

2/ "..... a medida que el proceso avanza, esto crea un aumento de la demanda derivada de importaciones (de productos intermedios y bienes de capital) que puede dar lugar a una mayor dependencia del exterior, en comparación con las primeras fases del proceso de sustitución". (Tavares, M. C., op. cit., p. 4).

masas crecientes de población activa que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo.^{1/}

Es decir que, a la inversa de lo ocurrido clásicamente, en que la tecnología surgió como una respuesta a la constelación de factores productivos que se ofrecía, aquí la tecnología es la que determina cuando y como han de utilizarse esos factores.

Pero; ¿no podría sustituirse esa tecnología por otra más acorde con la constelación de factores que presentan nuestros países? Dadas las circunstancias y el modo en que el proceso de industrialización se lleva a cabo, se han señalado los siguientes obstáculos:

i) Que los costos reales (de oportunidad) de los factores no guarda relación con sus costos monetarios. Así: la tasa de salario mínimo es más o menos igual en las distintas regiones de un mismo país, ni que la afecte el hecho de que al costo de oportunidad pueda ser cero allí donde haya desempleo de mano de obra calificada. Por otra parte, el costo de los bienes de capital - en su mayoría importados - se hallan rebajados artificialmente mediante tipos de cambio favorables. Estos dos motivos inducen a utilizar más capital y menos mano de obra.

ii) Buena parte de las actividades industriales son llevadas a cabo por empresarios extranjeros - asociados o no a empresarios nacionales - los que traen consigo, no sólo sus capitales sino la técnica usada en el país de origen.

iii) El hecho de que algunas de las nuevas iniciativas se llevaron a cabo en sectores donde ya existían empresas tradicionales, provocó en estas últimas una depreciación acelerada del equipo - que quedó anticuado - forzando a un esfuerzo de mayor capitalización y provocando el desempleo de la mano de obra menos calificada.^{2/} Estas características de la industrialización sustitutiva, unidas al rápido crecimiento demográfico

1/ Tavares, M. C.: op. cit., p. 8. Obsérvese que "entre 1938 y 1948 el producto industrial de América Latina en conjunto creció con una tasa anual del 5.8 por ciento, mientras que la ocupación industrial aumentaba a una tasa del 3.6 por ciento. Los cálculos hechos para un período más reciente - la década del 50 - indican que la tasa de crecimiento del producto industrial alcanzó al 6.2 por ciento mientras que la tasa de crecimiento de la ocupación en las industrias descendía al 1.6 por ciento". (Furtado C., op. cit., pp. 18.)

2/ Tavares, M. C., op. cit., pp. 8-9.

de las ciudades van provocando multiplicación del desempleo y el subempleo, generando una categoría social no bien definida, a la que se conoce habitualmente como "población marginal". Más adelante, volveremos sobre este aspecto particular y sobre la nueva problemática que suscita.^{1/} Para completar el cuadro de las transformaciones operadas en los países latinoamericanos y antes de tratar de realizar una evaluación global de sus consecuencias, preciso es que nos refiramos brevemente al sector rural.

1.4 El sector rural

A pesar del intenso proceso de urbanización ya descrito, América Latina sigue siendo, en primer lugar, por la distribución de su población - como se desprende de los cuadros presentados al principio - un área predominantemente rural. Luego, un aspecto capital de su dinámica económica, aun en aquellos países que, como Argentina o Brasil, han logrado un considerable desarrollo en el proceso de industrialización sustitutiva, lo sigue constituyendo la exportación de productos agropecuarios. De allí que los cambios que el sector rural presenta sean de importancia capital para la comprensión del proceso de desarrollo global de los países de la región.

En un estudio reciente sobre la situación y perspectivas de la agricultura latinoamericana^{2/} se señala que es necesario reconocer que todavía subsisten en la mayoría de los países las condiciones negativas que impiden a la agricultura adquirir mayor impulso dinámico y a las poblaciones campesinas alcanzar mejores niveles de vida.^{3/} Con respecto a la producción por habitante, se expone que ésta "ha decrecido mucho en algunos rubros más necesarios para mejorar los niveles dietéticos

1/ Podemos adelantar, no obstante, desde ya, que el proceso de industrialización en las condiciones descritas, no conduce sino al principio, a una cierta distribución del ingreso - por el incremento de la demanda ocupacional; en la medida que el mismo avanza, por el contrario, se acentúa la concentración.

2/ "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", estudio conjunto CEPAL-FAO, publicado en Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 2, octubre de 1963, pp. 149-94.

3/ Idem, p. 149.

existentes..... es fácil advertir en casi todas partes, una clara tendencia al estancamiento^{1/}; y con relación al ingreso:"... aunque ha crecido el ingreso medio por persona ocupada en la actividad agrícola, los sistemas de tenencia de la tierra y concentración de los ingresos que prevalecen han impedido que tal aumento se refleje en un mejoramiento sustancial del nivel de vida de grandes masas campesinas.^{2/}

El aporte de la agricultura al crecimiento del producto bruto, ha decrecido en nuestros países, lo cual parece perfectamente normal en países en desarrollo, en que el sector agrícola va perdiendo importancia frente a la manufactura y los servicios. Ya vimos sin embargo, lo que ocurre en estos dos últimos sectores; por otra parte, las perspectivas del sector rural, según el estudio que venimos citando, parecen ser las siguientes:

"... la población activa agrícola es probable que crezca aproximadamente a razón de 1.5 por ciento por año, lo que significa que anualmente se agregarían a la fuerza de trabajo agrícola alrededor de 5 millones de personas. Esta cifra parecería moderada si hubiera actualmente una utilización plena de la mano de obra campesina, pero no es así. La subocupación del campesinado latinoamericano ha sido y continúa siendo, uno de los rasgos sobresalientes de la agricultura de la región. Con ligeras variantes según las zonas y tipos de explotación, la ocupación agrícola fluctúa entre poco más de 100 y algo menos de 200 días al año. Este hecho no se ha debido tanto a los factores inherentes al tipo de trabajo agrícola como a los factores estructurales de monoproducción y organización de las empresas agrícolas que predominan en la región".^{3/}

Las características del sector rural latinoamericano, en términos generales, parecen poderse resumir en las siguientes expresiones:

1) una gran concentración de la propiedad (véase el cuadro siguiente):

1/ Idem, p. 150.

2/ Idem, p. 150.

3/ CEPAL-FAO: op. cit., p. 164.

Guadro 17

RESUMEN DE LA DISTRIBUCION DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN AMERICA LATINA, POR GRUPOS DE TAMAÑO, CIRCA 1960

Grupos de tamaño (hectáreas)	Explotaciones		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
0-20	7 500 776	76.3	34 018 000	4.5
20-100	1 595 127	16.2	71 453 000	9.6
100-1 000	634 448	6.5	177 426 000	23.7
más de 1 000	98 706	1.0	464 694 000	62.2
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	9 829 057	100.0	747 591 000	100.0

Fuentes: Dalgado, O. (ed.): Reformas Agrarias en América Latina, México, F.C.E., 1965; pág. 735.

Como se desprende de la lectura del cuadro anterior, las explotaciones de más de 1 000 hectáreas, que constituyen el 1.0 por ciento del total, cubren el 62.2 por ciento de la superficie cultivada; en el otro extremo, las explotaciones de hasta 20 hectáreas, que comprenden numéricamente el 76.3 por ciento del total, sólo explotaban el 4.5 por ciento de la superficie. Esta característica es lo que se ha resumido frecuentemente en la expresión "coexistencia del latifundio con el minifundio", que, en conjunto, constituyen un sistema de explotación.

ii) La característica señalada en el punto anterior, tiene dos consecuencias que constituyen a su vez, otras tantas características del sector rural de estos países:

- una gran concentración del ingreso;
- una subutilización de los factores, tanto tierra como mano de obra.

1/ Es preciso hacer notar que estas expresiones no son ya válidas así, para México, Bolivia y sobre todo Cuba.

/Estas características

Estas características conducen a su vez, en lo económico, al estancamiento de la producción que antes se ha comentado; en lo social, a la "miseria campesina y la marginalidad"^{1/} que constituyen así notas sobresalientes de los sectores populares rurales en una estructura social que aún permanece típicamente biclasista.

1.5 Los cambios en los sistemas de poder y el "populismo". - Las nuevas funciones del Estado

a) El populismo

Era preciso realizar la anterior descripción de los principales cambios operados en los países latinoamericanos - crecimiento demográfico, urbanización, industrialización sustitutiva, situación del sector rural - para explicarnos con más claridad ahora, los cambios operados en el nivel socio político y las nuevas funciones asumidas por el Estado en esos países.

La crisis del sector externo, la importancia creciente de la industria como el sector dinámico de la economía y el proceso de urbanización señalan, de distintas maneras, la ruptura del sistema tradicional de poder "oligárquico-liberal" que la acción de las clases medias sólo había podido cuestionar en su dimensión socio política. Si bien hasta hoy, las clases dominantes tradicionales se han mostrado lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las cambiantes condiciones socio económicas no cabe duda que se han visto obligadas a "compartir el mando con los nuevos sectores política o económicamente poderosos (los empresarios capitalistas de origen inmigrante, los sectores técnicos o profesionales - principalmente los militares - de las antiguas o nuevas clases medias, etc.),^{2/} Para comprender cabalmente el sentido de estos procesos es preciso tener en cuenta nuevamente algo que ya señalamos: el proceso de industrialización, si bien permitió la formación de un centro policlasista - en el que pueden registrarse procesos más o menos amplios de movilidad social - no logró, en cambio, incorporar a crecientes sectores populares,

1/ CEPAL; El desarrollo social de América Latina en la posguerra, op. cit., pp.

2/ Cardoso, F.H. y Reyna, J.L., op. cit., p. 30.

los que fueron así "marginalizados" del proceso. La posición de las masas populares, movilizadas pero en gran parte no integradas, tienden a poner en cuestión la legitimidad del mantenimiento del statu quo; en estas condiciones, surge un tipo particular de liderazgo político que ha dado en llamarse "populismo".^{1/} Señala Cardoso que "la participación de las masas en el campo político se verifica a través de movimientos populistas si se dan dos condiciones específicas:

i) el sistema tradicional de dominación (...) pierde su eficacia ante las nuevas condiciones económicas y sociales que crean las situaciones de masa. Esta situación obliga a ampliar el sistema tradicional de poder con la aceptación de nuevos grupos en el control y el manejo del aparato estatal;

ii) En la lucha por el control del Estado, algún sector de la oligarquía o algún nuevo grupo en ascenso (militares, tecnócratas, empresarios, políticos, profesionales vinculados a los sectores medios urbanos, etc.) pasa a jugar con las "masas" como factor de poder, manipulándolas y, a la vez, cediendo a sus reivindicaciones inmediatas, tanto económicas como políticas.

En esta situación, que se caracteriza por su ambigüedad, las masas pasan a ser tanto una amenaza como un componente de validación del cuadro de dominación que se reestructura dentro del marco vigente en la sociedad.^{2/}

Los límites de esta "manipulación" de las masas estarán marcadamente señalados por el ritmo del desarrollo económico; es decir que, sólo en tanto sea posible satisfacer las demandas reivindicativas de los sectores populares se podrá mantener esta situación singular de dominación. Sin embargo, si esto es condición necesaria, no es ni con mucho determinante, pues la ambigüedad en el modo de participación de la masa podría romperse

^{1/} Tuvimos ya oportunidad de señalar las relaciones de este tipo de movimiento con la educación; es necesario ahora extenderse con más detalle sobre sus características específicas.

^{2/} Cardoso, F.H.: El proceso de desarrollo, op. cit., pp. 48-49.

aun cuando se dieran condiciones económicas favorables inclinándose en el sentido de una liquidación del statu quo.^{1/}

b) Las nuevas funciones del Estado

Es a partir de las crisis registradas en el sector externo pero singularmente a partir de la década de los 30 que el Estado en los países latinoamericanos comienza a ampliar sus funciones.^{2/} Al tener que intervenir para defender los niveles de empleo y de consumo, o el precio de los productos de exportación en el mercado externo, el Estado latinoamericano abandona definitivamente su actitud de "laissez-faire". Posteriormente, el proceso de industrialización sustitutiva, le ofrece nuevas oportunidades de intervención, en el ejercicio de políticas "proteccionistas" - control de cambios, prohibición de importaciones, etc. - y en el estímulo a las inversiones privadas - nacionales o extranjeras - en un primer momento, y luego, ya en la fase de sustitución de bienes intermedios o de capital, actuando directamente como empresario.

Estas nuevas funciones provocan una ampliación general del aparato estatal, junto con la aparición de una burocracia tecnocrática que jugará roles decisivos en los procesos económicos, y también políticos, posteriores. Los gobiernos "populistas" dan un impulso decisivo a las funciones "asistenciales" de un Estado "paternalista" que toma en sus manos, en forma directa, actividades vinculadas con la salud, la protección de la infancia, la vivienda, etc., etc. Esta hipertrofia estatal introduce un nuevo elemento capital, y tal vez decisivo, en lo que concierne al desarrollo futuro de la región.

Luego de este rápido panorama, hora es que ya de que retomemos nuestro tema central y tratemos de analizar las consecuencias de estos cambios para el funcionamiento de la educación.

1/ Aquí naturalmente se plantea el problema del poder real de los sectores populares para una operación de tal naturaleza.

2/ Esto no es totalmente exacto para todos los países - el México revolucionario ilustra ya una situación distinta hacia los años 10 - pero creemos que puede aceptársele como exposición general.

2. Las nuevas "demandas" de educación

Es posible considerar la demanda educativa existente en una sociedad, en determinado momento en dos dimensiones: una, subjetiva, que estaría dada por los niveles de aspiración que, con respecto a la educación manifiestan los miembros de la sociedad y de sus distintos grupos; otra, objetiva, que se manifiesta en los requerimientos que los procesos económicos y sociales formulan a la acción educativa.^{1/} Trataremos, en este punto, de realizar un examen de ambas dimensiones, en las actuales circunstancias de nuestros países.

2.1 Las "demandas subjetivas"

Dada la situación de rápido cambio expuesta sumariamente en los puntos anteriores, resulta de suma importancia conocer cuál es la "demanda" - manifiesta, es decir verbalizada, o inferida a partir de actitudes o comportamientos observables - que los diferentes grupos, que pueden operar como fuerzas sociales en estos países, formulan respecto a la educación.^{2/}

a) Las clases dominantes tradicionales

Con respecto a las élites tradicionales, se ha observado una actitud de "retiro" o "pasividad", con relación a la educación, luego de haber mantenido sobre su orientación y funcionamiento, un largo predominio. Esta actitud, queremos pensar, no es sino una de las muchas manifestaciones de su pérdida general de posiciones en el sistema de poder. Su acción dirigida al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza privada, por otra parte, está mostrando su preocupación por mantener reductos en los cuales su influencia no sea puesta en cuestión; por otra, es también una muestra de su permanente valoración de las consecuencias posibles de toda actividad educativa. Estos hechos revelan, a nuestro juicio, que es este grupo uno de los que mayor conciencia posee del papel político que la acción

1/ Medina Echavarría, J.: Factores Sociales de la Educación, Instituto Santiago, 1963 (mimeo.).

2/ Utilizaremos en lo que sigue, como base para comentarios, el ensayo de Marshall Wolfe: Education, Social Structure and Development in Latin America (paper submitted to the Round Table of Sociology of Education, VI World Congress of Sociology, Evian, 4-11 September, 1966, mimeografiado); es éste uno de los escasos buenos estudios que sobre el tema se ha llevado a cabo en América Latina.

educativa cumple en la sociedad. Es visible por otra parte su inmediata intervención en este orden de actividades cuando la coyuntura política muestra una faz favorable.^{1/}

b) Los sectores empresariales

En los países en que el proceso de industrialización ha alcanzado un grado más o menos elevado de desarrollo - Argentina, Chile, Brasil, México, etc. - comienza a aparecer en las "élites empresariales" de este sector, un marcado interés por las actividades educativas. Sin embargo, esta preocupación no va más allá, hasta el presente, de lo que está directamente referido a la preparación de mano de obra capacitada para sus industrias. A menudo también "han comenzado a llevar sus propias necesidades de técnicos bien entrenados fuera del sistema educativo público, sosteniendo universidades privadas, escuelas técnicas y estableciendo acuerdos de entrenamiento...."^{2/}

En ningún caso aparecen cuestionando las bases mismas o las orientaciones generales de los sistemas educativos; su crítica se limita a señalar la ineficiencia en el cumplimiento de la función específica antes señalada. Parece manifestarse aquí una "falta de conciencia" con respecto a las funciones más amplias y complejas que la educación cumple en la sociedad; por otra, se evidencia una falta de identificación con los intereses generales de la sociedad nacional.

Estas actitudes se hacen explicables si recordamos las características del proceso de industrialización a que hicimos antes referencia y en el que se halla el origen de este grupo social. "Sería difícil - afirma Cardoso - sostener la hipótesis de que, en los países más industrializados de América Latina, las élites empresariales presentan un grado de homogeneidad y cohesión equivalente al que existía en la etapa del desarrollo hacia afuera, e incluso en la primera etapa del desarrollo industrial. Ni el peso ponderado de los grupos que la constituyen es igual en las

1/ Pensamos explícitamente en el caso de Argentina luego del golpe de estado de junio de 1966.

2/ Wolfe, M.: op. cit., p. 7-8.

decisiones, ni los intereses de estos grupos se identifican en el apoyo de una política común de desarrollo".^{1/}

Su imposibilidad para definirse como una clase política, como una burguesía frente a las clases dominantes tradicionales, halla expresión en esta incapacidad para captar la problemática educativa según parámetros más amplios que los ofrecidos por la empresa.

c) Los sectores medios urbanos

En un párrafo anterior, tuvimos oportunidad de señalar brevemente el papel histórico cumplido por estos sectores con relación a la educación. Con respecto a sus demandas educativas actuales dice Wolfe que "presentan una irresistible presión por educación secundaria para sus hijos, y por la clase de educación que puede conducirlos, si es posible a la Universidad y a una carrera profesional; si no, a un certificado que dé acceso a un empleo white-collar".^{2/}

El comportamiento de estos sectores medios urbanos muestra por una parte, la persistencia de ciertas pautas culturales que han sido calificados como "tradicionales" - el rechazo de las ocupaciones de carácter manual, por ejemplo; por otra, no es sino una conciente respuesta a las posibilidades que presenta la estructura de la demanda ocupacional - tal como pudimos señalarlo en un punto anterior, demanda provocada por procesos económico-sociales que estos sectores no están en condiciones de reorientar. La actitud general de aceptación del orden establecido y de búsqueda de oportunidades dentro del mismo, se manifiesta con suma claridad en esas actitudes y aspiraciones de educación; su presión sigue dirigiéndose en el sentido de incrementar su participación en el orden social instituido.

No es posible olvidar aquí, sin embargo, que es también en estos sectores que están apareciendo los grupos más radicales y revolucionarios, de los países latinoamericanos. Una manifestación de esta radicalización podría hallarse en los movimientos estudiantiles universitarios - compuestos en su mayor parte por sujetos provenientes de estos sectores - en los que,

^{1/} Cardoso, F.H., Las élites empresariales, op. cit., p. 53.

^{2/} Wolfe, M.: op. cit., p. 9.

si bien es posible observar que como "fuerza de cambio social" operan sólo en forma limitada, y que existe "cierta confusión en los objetivos perseguidos", a la luz de los recientes actos llevados a cabo en Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, y en menor escala en otros países latinoamericanos, es posible pensar que, junto a intereses puramente "gremiales", se manifiesta en estos grupos una acción que, como la referida a temas como el "cientificismo", la educación popular, el laicismo, etc., es ya mucho más que una persecución de beneficios individuales o grupales.

También de los sectores medios urbanos se extrae el mayor número del "personal" de los sistemas educativos. Podemos pensar, con razón, que este grupo opera fundamentalmente difundiendo a través del sistema los valores propios de su clase de origen. Como grupo especializado sin embargo, tiende a jugar un papel fundamental en los procesos de cambio educativo. Hasta ahora se ha mostrado, generalmente, como un factor de mantenimiento del statu quo en lo que al sistema mismo respecta; la defensa de las posiciones adquiridas se traduce a menudo en la defensa del sistema como un todo. Creemos que es necesario prestar, en lo futuro, una atención particular, a este grupo por cuanto el crecimiento de los sistemas y su progresiva complicación, implica la sucesiva incorporación de nuevos roles técnicos - planificadores, técnicos en curriculum, orientadores educacionales, psicólogos, etc., etc., - que pasan a formar algo así como una "burocracia tecnocrática" cuyo peso puede ser decisivo en el futuro.

d) Los sectores populares urbanos

El desfase ya señalado entre los procesos de urbanización - en su sentido demográfico - y la demanda ocupacional generada por el sector industrial, hacen necesarias algunas consideraciones previas con respecto a los sectores populares urbanos. En rigor, sería preciso distinguir entre aquéllos que se hallan incorporados al operariado industrial desde las primeras etapas del proceso de industrialización; los que fueron incorporados más recientemente, con la aceleración del proceso, y que provienen generalmente de áreas rurales o de localidades nuevas y, en

/tercer lugar,

tercer lugar, los que no han logrado incorporarse al operariado y permanecen en condiciones de "marginalidad".^{1/} Lamentablemente carecemos, para nuestro tema, de una información suficientemente detallada como para discriminar las demandas formuladas por esos distintos grupos. Hemos optado pues por una división relativamente arbitraria entre "obreros industriales" y "sectores populares en condiciones de marginalidad".

1) El operariado industrial. Estos grupos constituyen aún hoy, un sector minoritario en la mayoría de los países latinoamericanos. Su emergencia y desarrollo coincide - como es natural - con el proceso de industrialización sustitutiva ya descrito, iniciado o acelerado, a partir de los años 30.

En la escena política aparecen, en principio, apoyando a los sectores medios en su acceso al poder. El crecimiento de las masas urbanas y el debilitamiento del poder "oligárquico", que provocó el surgimiento de los movimientos "populistas", llevó, bajo los gobiernos de esta tendencia a una intervención directa del Estado en la organización sindical del movimiento obrero. "Esta intervención del Estado en los sindicatos tiene siempre un papel ambiguo; si bien por un lado el gobierno regula la organización de los mismos, les otorga un status legal que antes siempre tenía un carácter precario, protege a los líderes y obliga a los empresarios al reconocimiento de los mismos, por otro lado especifica su estructura, limita su poder y supervisa directamente su administración y actividades... En la práctica se ha utilizado el concepto de manipulación para caracterizar esta relación entre el Estado y los sindicatos; y esta manipulación de los sectores obreros por parte del Estado puede ser considerada, por sus múltiples consecuencias, como uno de los rasgos

^{1/} Para un mayor desarrollo de este punto véase: Faletto, Enzo: Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo e imágenes sociales de la clase obrera, Santiago, Instituto, 1966 (mimeo); Gurrineri, Adolfo: "Elites obreras" en Instituto: Las élites urbanas, op. cit., pp. ; CEPAL: El desarrollo social..., op. cit., Cap. V, pp. 135-154.

Dice Faletto: "La clase obrera latinoamericana es "una clase en formación", constituida fundamentalmente por grupos de origen rural, sin calificación y cuyo estudio no puede hacerse por consiguiente en los mismos términos y con el mismo marco conceptual con que se analiza el proceso de incorporación de minorías a situaciones distintas". (Op. cit., p. 9.)

/definitorios del

definitorios del movimiento obrero en esta etapa.^{1/} Con todo lo que esta "manipulación"^{2/} pudo significar - y ello aún debe analizarse más - para la limitación de la autonomía del movimiento obrero en estos países, la persistencia de las organizaciones sindicales, más allá de la caída de gobiernos populistas, indica la permanencia de un importante instrumento para la definición de la clase obrera como tal.

Con respecto al tema central de estos párrafos, es decir, la demanda educativa proveniente de estos sectores, se ha señalado que, en parte, pareciera coincidir con la de los estratos medios. Así creen advertirlo los autores del documento de CEPAL-INSTITUTO ya citado. Es decir, estos sectores buscarían acceso al sistema educativo en aquellas ramas que mejor permitieran escapar a su "condición obrera" e ingresar en un puesto "white-collar". Esta demanda coincidiría con la actitud general "reformista" que se ha señalado a menudo en el operariado urbano de los países latinoamericanos. Y ambas hallarían su explicación en el hecho de que la incorporación de estos grupos al sector productivo "moderno" - aun en un rol subordinado e implícito - y ello particularmente para los inmigrantes de zonas rurales - al convertirse en una verdadera "aristocracia obrera" frente a otros grupos populares. En estas condiciones aparecerían más dispuestos a aceptar el orden social vigente - solicitando sólo una ampliación de su participación en él - que a cuestionar sus bases mismas de su organización.

Sin embargo, la escasa información disponible al respecto, parecería mostrar una tendencia más marcada por estudios de carácter técnico o "funcionales" desde una perspectiva ocupacional. Por otra parte, en la medida en que van definiéndose más claramente como "clase social" frente a otras clases, y por consecuencia definiendo por oposición sus propios intereses, se manifiesta una creciente preocupación por una reforma

1/ Gurrieri, A.: Op. cit., pp. 84-85.

2/ Para un mayor desarrollo sobre el significado, carácter y límites de esta "manipulación", ver Weffort, F.C.: Algunos aspectos de la crisis de las élites políticas en América Latina, op. cit., pp. 68-69; también del mismo autor: Estado y masas en Brasil, Instituto, Santiago, 1965, mimeografiado.

educacional que vaya más allá de la mera ampliación del sistema educativo existente.^{1/}

En síntesis, en la medida en que estos grupos lograron incorporarse efectivamente al "sector moderno" de la economía de nuestros países - y que esa incorporación significó realmente un mejoramiento en sus niveles de vida - tendieron a aceptar el sistema de valores que configura la superestructura de esta formación social y que son transmitidos a través de los sistemas educativos; ahora bien, en la medida en que ya incorporados al sector moderno, comienzan a definirse dentro de él como una clase subordinada, pueden participar de actitudes más o menos radicales, tendientes a desplazar aquella formación social y su escala de valores. Entre estos dos polos de orientación parecen oscilar por el momento estos sectores, al menos en los países en que han alcanzado un mayor desarrollo. Estos hechos explican también sus actitudes ambivalentes respecto a la educación.

11) Los sectores populares urbanos "marginales". Estos sectores, como hemos visto, son producto, por una parte, del volumen adquirido en las últimas décadas por las migraciones internas rural urbanas, y por otra, del ya señalado "desfasamiento" entre el crecimiento demográfico de las ciudades provocados por ellas y el desarrollo industrial, que por el tipo de tecnología adoptada que se ha mostrado incapaz de absorber esta creciente oferta de mano de obra.^{2/}

El aspecto básico de su "marginalidad" lo constituye su falta de participación en roles económicos definidos dentro del sector moderno

1/ Esta suposición halla su origen en expresiones escuchadas por el autor de dirigentes sindicales argentinos.

2/ Los estudios hechos en el continente sobre estas poblaciones marginales son ya numerosos. Además de los trabajos de Germani, G.; Pearse, A.; López, junior y Matos Mar, J., incluidos en el volumen de UNESCO, La urbanización en América Latina, citamos aquí, como contribuciones más recientes: Rosebluth, Guillermo: Problemas socio-económicos de la marginalidad y la integración urbana, Santiago, enero 1966 (mimeo); Gurrieri, A.: Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, CEPAL-INSTITUTO, Santiago, octubre 1965 (mimeo) y los documentos preparados por la División de Asuntos Sociales de CEPAL: La participación de las poblaciones marginales en el crecimiento urbano, y Los servicios públicos en una población en erradicación y Perspectivas educacionales de la juventud de una población urbana marginal, presentados a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, Santiago, noviembre 1965.

de la producción; así las ocupaciones más frecuentes en estos grupos están compuestas por "servicios" - personales o de escasa calificación - y en general, por lo que se ha dado en llamar, "desocupación encubierta". Esta ausencia de participación directa en el sector productivo moderno, no implica simultáneamente una falta absoluta de participación en otros sectores sociales (cultural, etc.). Esto último hace explicable que el "estado de marginalidad" sea compatible "con el ansia de educación; en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos."^{1/} No obstante, ello "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 problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación."^{2/} Aquella "demanda" de educación estaría generada por la particular situación que estos grupos ocupan en la sociedad, y por ende por su relativa "exposición a la modernidad". Sus demandas se limitan sin embargo, como en otros órdenes - viviendas, alimentación, etc. - exclusivamente a lograr un incremento de su participación. Es significativo comprobar que "los padres inclinan a los hijos hacia estudios más simbólicos, que otorguen mayor prestigio".^{3/}

La significación de estos grupos - y su acelerado crecimiento - tiene sin embargo, más allá de sus demandas educativas actuales, una significación particular en el desarrollo social latinoamericano, que trataremos de esbozar más adelante.

e) Los sectores populares rurales

Englobar bajo un solo título la diversidad de grupos que podemos encontrar en este sector, implica ocultar importantes diferencias; se hace por ello imperiosa la necesidad de intentar, al menos en forma provisoria, una primera clasificación. En el sector rural se hallan, en primer término, aquellos grupos étnicos, entre los que subsisten

1/ CEPAL: La participación de las poblaciones marginales, op. cit., p. 15.

2/ CEPAL/INSTITUTO: op. cit., p. 88.

3/ Gurrieri, A.: Situación y perspectivas de la juventud..., op. cit., p. 15.

todavía formas de organización tribal. Su marginación - económica, social, cultural, ecológica, etc. - con relación a las áreas "centrales" de las sociedades latinoamericanas es absoluta, de modo que al estudiar las "demandas subjetivas" de educación, su consideración se vuelve innecesaria.

Otras categorías sociales, en cambio, deben ser consideradas aquí.

1) Los trabajadores de los latifundios y agricultores minifundistas.

Destacamos ya que en gran parte de América Latina, el sistema latifundio-minifundio sigue constituyendo la forma predominante de organización de la producción. En las áreas más tradicionales de la región aún subsisten diversas expresiones del "colonato",^{1/} aunque jurídicamente haya sido abolida en los respectivos países. El aislamiento, la falta de acceso a la escuela, hace que ésta no haya representado en el panorama local, hasta hace muy poco tiempo, un centro particular de interés. "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."^{2/} En general, parece que el desarrollo educativo en estas áreas "se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se desalienta a la población rural agrícola a aprovechar una educación que no está ligada a sus necesidades"^{3/} más inmediatas.

^{1/} "Yanaconas", "inquilinos", "huasipungos", etc. Véase: Delgado, Oscar, Las Reformas Agrarias en América Latina, op. cit.

Sobre el minifundio, dice Carroll: "La gran mayoría de las granjas son pequeñas. Con frecuencia tan pequeñas, que con el nivel actual de la tecnología estos minifundios no pueden proporcionar a la familia rural un nivel de vida mínimo aceptable... Los propietarios u ocupantes de estos pequeños lotes de tierra se ven acechados por muchos problemas. Muchos se hayan al margen de la economía de mercado y no representan ni una fuerza productiva de bienes agrarios ni una demanda efectiva de productos industriales. En general les falta no sólo tierra, sino también otros insumos necesarios para elevar la productividad." Carroll, T.: "Estructura agraria y distribución de recursos" en Delgado (ed.) Reformas Agrarias en América Latina, México, F.C.E., 1965, pág. 57.

^{2/} CEPAL/INSTITUTO, op. cit.,

^{3/} Idem.

ii) Campeſinos sin tierra, agricultores pioneros y braceros migrantes. Estas diferentes categorías sociales - que trataremos con algún detalle en un capítulo posterior - se hallan, como los sectores expuestos en el punto anterior, prácticamente al margen de los sistemas educativos; pero aun en este caso, la inestabilidad de su ocupación, la falta de localización permanente - como ocurre singularmente con los "pioneros" - o las largas migraciones, a veces de carácter internacional, de los braceros, hacen que su presión por servicios educativos, esto es, su "demanda subjetiva" sea prácticamente inexistente.

iii) Obreros de explotaciones modernas. Podemos contemplar, por último, la situación de algunos sectores populares rurales, que aún pueden considerarse minoritarios en la mayor parte de los países de la región - obreros de explotaciones más o menos modernizadas, "plantations", etc. - cuya condición de trabajador libre, sometido a relación contractual y remunerado en dinero, lo coloca en otra situación social y les facilita el contacto con sectores más modernos de la sociedad nacional. Casi nula es la información que sobre sus aspiraciones se posee; sin embargo, de acuerdo a algunas evidencias obrantes, parece darse el caso de que frecuentemente, perciben a la educación "como un medio de que sus hijos escapen al trabajo agrícola."^{1/}

La situación de las poblaciones rurales parece, sin embargo, estar cambiando rápidamente^{2/}: los proyectos de reforma agraria - si bien tímidos aún - se están generalizando en la región; la sindicalización campesina, la penetración de la cultura urbana, por diversos medios y los "movimientos campesinos" generalizados en más de un país latinoamericano a partir de los años 50, llevan a pensar en el surgimiento de una nueva conciencia social en el campesinado y su conversión en una fuerza social dinamizadora en nuestros países.^{3/}

1/ CEPAL/INSTITUTO, op. cit., p. 86.

2/ En un capítulo posterior trataremos con algún detalle estos cambios.

3/ Véase al respecto: Quijano, A.: Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina, Santiago 1977 (mimeografiado), particularmente pp. 44 y siguientes. También: CEPAL, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 1, marzo de 1965, pp.

f) Algunas observaciones sobre las demandas subjetivas

Por lo que hemos expuesto hasta aquí, no parece que de las demandas formuladas por los diferentes grupos, puedan extraerse, al menos en sus lineamientos generales, formulaciones para una política educativa. Salvo lo que aparece como una aspiración generalizada por más educación, no hallamos proposiciones que indiquen más o menos claramente la necesidad de orientar los procesos educativos en alguna dirección determinada.

Veamos lo que existe con respecto a las demandas objetivas.

2.2 Las "demandas objetivas"

En este orden de problemas - las "necesidades" de educación - la información es, sin duda, más abundante que la referida al punto anterior. Son ya numerosos los estudios realizados para determinar las necesidades educativas con relación al desarrollo regional.^{1/}

Todos estos estudios hallan su punto de partida en dos expresiones muy particulares de los cambios en América Latina: o bien se refieren al crecimiento demográfico y los cambios que se operan en la composición de la población - y naturalmente la proyección de esos cambios a las décadas inmediatas futuras - o, con procedimientos similares, se establece la demanda ocupacional a la que el sistema ha de satisfacer.

No se trata de retomar aquí las críticas de orden general que formulamos a estos informes al principio de nuestro trabajo. Es otra la perspectiva de análisis que ahora nos interesa: ella se refiere fundamentalmente, al carácter notablemente estrecho del pragmatismo que estos estudios revelan. Sólo en escasas oportunidades, y ello en forma general y vaga, hallamos referencia a otros órdenes de realidad, como cuando en uno de los documentos citados se hace referencia a la "evolución de las estructuras políticas y sociales".^{2/}

^{1/} Anotamos entre las contribuciones más recientes: CEPAL/INSTITUTO, La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, op. cit.; y UNESCO, Educación y desarrollo en América Latina: bases para una política educativa, Santiago, 1966 (mimeografiado). Ambos documentos fueron presentados a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados de Planeamiento Económico en los países de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 20-30 junio de 1966.

^{2/} UNESCO, Educación y Desarrollo, op. cit., pp. 4-5.

Ninguna referencia sino así, general y vaga, a cualquier sistema de valores; algunas observaciones sobre "pluralismo valorativo" o un "humanismo" indefinido, escamotean la cuestión.

A nuestro juicio, esta actitud hallaría su explicación en tres procesos distintos,^{1/} aunque íntimamente conectados.

i) La "delegitimización" de los presupuestos tradicionales del sistema social tradicional en el período actual y la inseguridad "ideológica" de los grupos dominantes que no alcanzan a imponer un nuevo patrón normativo a nuestras sociedades;^{2/}

ii) Los cambios en el sistema de dependencia; ya no es la Europa tradicional sino Estados Unidos, el área "central" dominante;

iii) El desarrollo - como consecuencia de lo anterior - de una nueva "cultura urbana dependiente", cuyos portadores locales son, de preferencia, las nuevas clases medias. Al desarrollo particular de estos aspectos va dirigida la próxima sección.

1/ Queremos indicar aquí la importancia que, para lo que sigue (ver capítulo V) tuvieron las observaciones de Aníbal Quijano, en presencia de la versión preliminar de este trabajo, y agradecer su autorización para utilizar materiales de un trabajo suyo (inédito) sobre los cambios en la sociedad peruana.

2/ Es interesante recordar aquí que las disputas entre lo "humanístico" (de neto corte europeo tradicional) y lo "técnico" que tanta importancia tuvieron hasta la década de los cuarenta, han perdido prácticamente toda actualidad.

Capítulo V

SOBRE ALGUNAS FUNCIONES DE LA EDUCACION EN UN PROCESO DE DESARROLLO

A. Educación, ideología y dependencia

El objetivo del presente capítulo es el de apuntar algunas líneas de explicación de las relaciones entre la educación y una de las dimensiones fundamentales del subdesarrollo: la dependencia.

Si bien algunos aspectos de esta relación han aparecido ya en páginas anteriores, queremos aquí concentrarnos más específicamente en esa dimensión. Antes de comenzar cabe, sin embargo, una advertencia; mucho de lo que aquí diremos tendrá un carácter fundamentalmente impresionístico, y ello debido a la prácticamente total carencia de investigaciones de la problemática correspondiente. Este último hecho, si bien configura, por un lado, una limitación radical para el valor de las conclusiones que obtengamos, es, por otro, el mayor incentivo para la realización de esta tarea. Aspiramos, pues, a desarrollar un cuerpo de ideas que puedan convertirse luego, en nuestras manos o en la de otros estudiosos inquietos por esta problemática, en hipótesis de trabajo que guíen ya investigaciones concretas. Conviene acaso, así lo creemos al menos, comenzar por algunas consideraciones de carácter teórico, que subrayen con mayor profundidad cuestiones ya apuntadas al principio de este ensayo.

1. La transmisión cultural

Tradicionalmente los sociólogos han definido la educación como un proceso de transmisión cultural que involucra un proceso de socialización de los miembros jóvenes de una sociedad cualquiera; esta perspectiva aparece como la más adecuada para el tratamiento de los problemas que aquí nos planteamos.

Es preciso señalar, para iniciar un análisis más detenido de este proceso, que todo acto de transmisión cultural lleva implícita también, necesariamente la afirmación del valor particular de la cultura que se

/transmite y,

transmite y, simultáneamente, la devalorización, implícita o explícita, de otras culturas posibles.^{1/}

Por otra parte, esta transmisión no se limita a determinados contenidos culturales, sino que en ella está implícita la incorporación, por los receptores de la educación, de categorías y formas de pensar. La educación no sólo proporciona datos o informaciones, "define también itinerarios, esto es, el sentido primero de los métodos o programas de pensamiento. Los esquemas intelectuales y lingüísticos organizan un espacio balizado, sembrado de sentidos obligatorios y de sentidos prohibidos, de avenidas y de callejones sin salida."^{2/} "Los esquemas intelectuales y lingüísticos determinan en gran parte lo que los individuos aprehenden como digno de ser pensado y lo que piensan de ello; lo que hacen fuera de las "prises de conscience" críticas."^{3/}

Es con este doble sentido - es decir, como transmisión de determinados contenidos valóricos y como condicionante de categorías de pensamiento - que la educación opera en una sociedad como un efectivo medio de control social.

2. Educación, ideología y alienación

Ahora bien, cuando esas categorías de pensamiento y esos contenidos valóricos - como ocurre en una situación de dependencia - son impuestos a partir de un centro exterior, que opera como área "central" con relación a un conjunto de áreas "periféricas", toda esta superestructura cultural, normativa y valórica, tenderá a generar fundamentalmente comportamientos de carácter "ideológico" en el sentido que ha sido definida esta expresión por Engels: "La ideología es un proceso que el llamado pensador cumple conscientemente, es cierto, pero con una conciencia falsa. Las verdaderas fuerzas motrices que lo impulsan le son desconocidas, pues, de lo contrario, no sería un proceso ideológico. De aquí que imagine motivos falsos o aparentes.... Trabaja con material meramente intelectual,

1/ Véase, Bourdieu Pierre: Systemes d'enseignement et systems de pensée, op. cit., p. 21.

2/ Bourdieu, P., op. cit., p. 16.

3/ Idem, p. 14.

que acepta sin examen como producto del pensamiento, no investiga buscando un proceso más lejano, independiente del pensamiento.^{1/} Esta ideología, en otros términos, cumple el papel de instrumento de control social; en nuestro caso específico - esto es, en una situación de dependencia, o ese control que se ejerce a partir de un "centro externo" tiende a mantener y aun acentuar - al extenderla a las dimensiones cultural y psico social - la situación de dependencia básica que tiene su expresión capital en la infraestructura económica. Este uso de las ideologías^{2/} como medio de control social, es previsible, ha de ser cada vez mayor en la medida en que, tanto los sistemas educativos, por un mayor desarrollo y más eficiente funcionamiento, como el extraordinario instrumental que constituyen hoy los medios de difusión de masas, se encuentren puestos al servicio del mantenimiento de un status quo, uno de cuyos componentes básicos es la dependencia.

Cabe agregar una observación más: la consecuencia más aparente de esta acción ideologizante, la constituiría la alienación, o enajenación de los sujetos, "producida por las inversiones ideológicas, junto con las características de la estructura social que produce estas inversiones."^{3/} Tendremos que precisar un poco más estos conceptos.

Podemos tomar el concepto de alienación en su sentido marxista; afirmáramos así que en una sociedad de clases, como consecuencia de la división del trabajo social - que separa a los productores de los medios e instrumentos de producción - los productos de la acción humana son alienados y enfrentan al hombre como fuerzas extrañas que lo oprimen. En esas sociedades, la división del trabajo - entre explotadores y explotados - la conversión del producto del trabajo en mercancía y el poder estatal aparecen como las fuentes fundamentales de alienación. En este sentido genérico,

1/ Engels, F.

2/ No se piense aquí sólo en expresiones de carácter filosófico o literario; la "forma científica de las ideologías, que constituye tan serio obstáculo para un conocimiento positivo de la sociedad, es una de las armas que mayor influencia permite ejercer sobre nuestra vida social". (Roucek, J.: "La ideología como medio de control social", en Horowitz, I.L. Historia y elementos de sociología del conocimiento, EUDEBA, Buenos Aires, 1965, p. 44.)

3/ Moore, Stanley: "Ideología y alineación", en Horowitz, I.L., op. cit.

es posible afirmar, como lo hace Sartre que "en el mundo de la alienación, el agente histórico nunca se reconoce enteramente en sus actos... La alienación está en alguna forma en la base y en la cúspide y el agente nunca sorprende nada que no sea negación de la alienación y vuelta a caer en un mundo alienado."^{1/} En este sentido podemos hablar de una alienación genérica que halla su origen en el sistema capitalista de producción, en la apropiación privada de los medios productivos, que sólo podría desaparecer, con la transformación de este modo de producción. El proceso de desalienación se confunde así con la historia de la conquista, por el hombre, de su humanidad.^{2/}

Aceptando esa formulación general queremos referirnos aquí, sin embargo, a una connotación más restringida del concepto,^{3/} como la utilizada por Lambert - cuando sostiene: "A causa del hecho mismo del elevado nivel de su cultura, en medio de masas incultas, la élite intelectual latinoamericana ha constituido durante largo tiempo una aristocracia cosmopolita y alienada más apta para interesarse en los problemas de Europa que para resolver los de su propio país."^{4/} Esta concepción se halla sumamente difundida en la mayoría de los trabajos referidos a la "europeización" de las élites latinoamericanas - destacado sobre todo por autores de marcada ideología "nacionalista" -; en general, se acepta de ellos la existencia de un "efecto de demostración" - también ha sido llamado de "deslumbramiento" por el sociólogo Torcuato di Tella - por el cual las clases dirigentes latinoamericanas, adoptando un comportamiento mimético, se alienan de su propia realidad local y viven en función del "centro dominante".

-
- 1/ Sartre, J.P.: Crítica de la razón dialéctica (nota al pie de p. 52)..
 - 2/ Así lo ha hecho H. Lefebvre, por ejemplo; véase El marxismo, EUDEBA, Buenos Aires, 1963,
 - 3/ No corresponde a este trabajo un análisis de todas las interpretaciones que de este concepto se han hecho; tomamos sólo un aspecto que concierne directamente a nuestra problemática y que se halla, además, notoriamente difundido.
 - 4/ Lambert, Jacques: América Latina.. Ed. Ariel, p. 181. (Los subrayados son nuestros.)

/Creemos que

Creemos que es preciso hacer aquí algunas acotaciones:

Primero: hay un primer observable y es el que la cultura - en su sentido estrictamente antropológico - del o de los centros dominantes, se difunde, por diversos medios, hacia las áreas dominadas, imponiendo valores, normas, pautas de comportamiento.

Segundo: un segundo observable es que esta cultura es adoptada, primero y principalmente por las clases dominantes del país dependiente.

Tercero: a partir de esos dos observables, se realiza una inferencia: esas clases dirigentes se hallan "alienadas", "enajenadas" de su propia realidad; que es como decir que sufren una especie de "ilusión óptica" por la cual no ve los problemas más reales que en sus propios países se presentan y, por lo tanto, no encuentran los modos aptos para resolverlos.

Analícemos este último punto: ¿se han tomado en cuenta, para tal inferencia, los intereses de clase de esta clase dirigente? ¿No está imponiéndose el juicio del observador sobre los elementos objetivos de la situación a la perspectiva propia de aquel grupo?

Es verdad que las dos primeras observaciones formuladas más arriba, corresponden a hechos reales. Pero si queremos formular un juicio sobre la alienación tenemos que profundizar más en esos fenómenos; así podremos distinguir varios aspectos:

a) Desde el punto de vista del observador orientado por cierto cuadro de valores - que podrían ser englobados en la preocupación general por un auténtico desarrollo económico social - el comportamiento efectivo de esas clases dirigentes aparece como alienado. En lugar de atacar uno de los frenos básicos del desarrollo, la subordinación económica del país, contribuyen a mantenerla y aun ampliarla a otras esferas: cultural, psicológico-social. Estas clases dirigentes se hallarían pues, alienadas, incapaces de ver la raíz de los problemas, como consecuencia de la acción ideológica ejercida desde los países centrales. Y sin embargo, no creemos que ello sea así; y ello porque:

/b) Si

b) Si desde la perspectiva del país dominante, la difusión cultural opera como un instrumento de ampliación de la dominación, desde el punto de vista de las clases dirigentes del área dominada, su adopción es parte de la acción de dominación que ejercen en el orden interno. Es preciso tener en cuenta que su propia posición de clase dirigente en el área dominada deriva de sus relaciones específicas con lo que, "eufemísticamente", podríamos denominar el sector externo. Así, desde nuestro punto de vista, la adopción de esa cultura vendría a cumplir una doble función: i) en primer lugar, levantar toda una superestructura que legitime la relación de la clase dirigente local con el "centro dominante"; ii) luego, como cultura de clase, ya en el orden interno, operar como elemento de distinción y como instrumento de dominio, con relación a los grupos subordinados.

En resumen; con relación al tema de la cultura en un proceso de dominación, proponemos que se estudie:

a) el proceso de desarrollo, difusión y cambio de la cultura en relación con los procesos de expansión económica y política de los centros dominantes, y los cambios de esos centros;

b) el papel que cumple su adopción para la clase dirigente del área dependiente;

c) sus posibilidades de operar como instrumento de alienación en las áreas dependientes: esto es, condiciones y límites de esta operación.

No podemos, en lo que sigue, realizar una exposición exhaustiva de los tres puntos precedentes; para ello se requeriría un número considerable de investigaciones empíricas que aún están por realizarse. No obstante, apuntaremos algunas cuestiones generales que creemos han de servir para enmarcar, la investigación futura.

3. Cultura y dependencia en América Latina

Para el caso particular de América Latina, puede comenzarse afirmando - citando una contribución reciente al tema: "Las sociedades latinoamericanas ingresaron en la historia del desarrollo del sistema universal de interdependencia, como sociedades dependientes a raíz de la colonización ibérica. Su historia puede ser trazada, en gran parte, como la historia de las sucesivas modificaciones de la dependencia, a lo largo de la cual

/las diversas

las diversas sociedades de la región han venido alcanzando diversas posiciones sin lograr salir, hasta este momento de ese marco general.^{1/}

3.1 La ciudad como instrumento de dominación y de difusión cultural

Que la ciudad fue el punto de partida de la conquista de América Latina, no es ya un concepto nuevo;^{2/} la organización de la conquista y la colonización de la región, exigió sin duda una acción fundamental que, si por una parte puede ser considerada como una reproducción indiana del comportamiento histórico de Castilla en el proceso de Reconquista de la Península Ibérica, halla en las condiciones geográficas y aun económico-sociales de la conquista de América, su justificación más plena. Fue a partir de la ciudad que se irradió la explotación ibérica del subsuelo americano, pero no menos la difusión de una "europeización" que legitimaba a nivel de valores la acción de la conquista; también era la ciudad el punto de tránsito en que la riqueza extraída a la tierra indígena, se encaminaba hacia los dominios de sus conquistadores.^{3/} Esta ciudad indiana - a veces en los mismos sitios y superponiéndose a ella - viene a sustituir a la sociedad urbana indígena anterior al siglo XVI; los siglos XVI a XVIII, marcan el crecimiento y apogeo de la cultura urbana de origen español.

Las revoluciones independentistas - iniciadas ideológicamente y económicamente hacia fines del siglo XVIII - van a marcar el fin de la dependencia cultural de origen ibérico. Pero el mito revolucionario, con su hispanofobia, viene a justificar, a nivel de superestructura, "un proceso inevitable".^{4/} Durante todo el siglo XIX, la europeización

1/ Quijano, A. El proceso de urbanización en Latinoamérica, op. cit., p. 14.

2/ Para algunas elaboraciones actuales sobre este hecho histórico, ver Frank, A. G. Capitalism and Underdevelopment in Latin America, op. cit.; Quijano, A., op. cit. (ver nota anterior).

3/ Mencionamos ya en un punto anterior, el papel cumplido por la Iglesia en el proceso de "conquista y colonización espiritual" de las nuevas tierras. No volveremos aquí sobre ello.

4/ "...a través del mito revolucionario venía a justificarse un proceso por otra parte inevitable: la ruptura de la unidad hispánica y la incorporación de sus fragmentos a la órbita de las potencias occidentales europeas, cuyo predominio se acrece gracias a las transformaciones técnicas y económicas." (Tulio Halperin Donghi: Tradición política española e ideología revolucionaria de mayo; EUDEBA, Buenos Aires, 1961, p. 23.)

no ya exclusivamente hispana sino "cosmopolita", como se ha llamado, crece incesantemente, marcando el ingreso cada vez más firme de estos países en la órbita de los nuevos centros dominantes.

3.2 El "liberalismo" de las clases dirigentes

La fisiocracia, la "ideología" francesa (Destut de Tracy), las teorías del "laissez-faire", el "manchesterismo" económico pasan a componer cada vez más el marco ideológico de esta nueva dependencia, proporcionando una superestructura particularmente apta para el funcionamiento de las explotaciones que dirijan su producto al mercado internacional.

Estas nuevas ideologías, instrumento de lucha contra la ya insostenible dominación hispana, lo son después, también, para eliminar los resabios de poder de los productores rurales precapitalistas. Es la época de la lucha de la ciudad contra el campo, de "la civilización" contra "la barbarie".^{1/} El triunfo final de estos grupos, compuestos por una parte por los sectores comerciales y financieros urbanos y por otra por los propietarios rurales "modernos" o "modernizados", constituyendo lo que más tarde se llamará la "oligarquía", significó también la conversión de esta ideología en una cultura oficial. La "libre navegación de los ríos", "el libre cambismo" serán los instrumentos capitales de la subordinación a los intereses de los países centrales; la "propiedad individual" y la "libertad de trabajo", los justificativos ideológicos de la explotación por la clase dirigente de los grupos subordinados; el "constitucionalismo", el "estado liberal", el "parlamento" los instrumentos políticos de la dominación social. La consolidación de este sistema de dominación interna, consonante con la posición que ocuparía América Latina en el sistema internacional de división del trabajo, hallará su expresión ideológica más

^{1/} La mejor ilustración de este proceso de lucha en que la "europeización" juega un papel capital sigue siendo, creemos, el libro de Sarmiento, D.F. Civilización y Barbarie.

clara en el positivismo.^{1/} Puntualizando aún más: además de su función en la relación internacional de dominación y en las de dominación interna señaladas en el párrafo anterior, la difusión de valores y pautas de la cultura europea genera patrones, en las clases altas y medias, que amplían el consumo de los productos manufacturados por el sistema industrial dominante; la dependencia se manifiesta así hasta en la moda del vestir cotidiano.^{2/}

1/ Los estados tuvieron que poner sus países en orden. Como teóricos políticos, los intelectuales hallaron la justificación filosófica del paso de la anarquía al orden en las doctrinas positivistas de A. Comte, que gozaban en ese entonces en Europa de cierta popularidad. El positivismo, modificado por los intelectuales para sortear algunas de sus más fundamentales objeciones, formó la base de la filosofía política dominante en México con la mayor de la "tiranía honesta" de Porfirio Díaz (1876-1910) y lo mismo hizo en Brasil desde la caída de Pedro II en 1889 y al menos hasta los comienzos de la primera gran guerra. Las palabras "ordem e progresso" puestas en la nueva bandera de la república brasileña atestiguan la influencia que ejercía el positivismo en los dirigentes que remplazaron al emperador y a la nobleza. En Argentina, Chile y Uruguay el impacto del positivismo repercutió intensamente en el gobierno y en los círculos intelectuales antes de 1890 (Johnson, J.J.: La transformación política de América Latina, op. cit., p. 63.)

2/ Un viajero sueco que visitara Valparaíso en la década de 1850, describe así sus impresiones: "Así es como a la llegada de un modista parisien o de un sastre alemán, que tratan de inculcar, con el mismo fanatismo que en otras épocas empleaban los monjes para imponer las sagradas verdades, que la única forma de elevarse es someterse a los dictámenes de las revistas de modas de París, a la levita negra y a todos los accesorios que corresponden, sucede que aquéllos son escuchados y de resultas de ello la señora se compra un elegante sombrero, que la hace sentirse consumadamente parisienne, mientras el marido se coloca un tieso y alto corbatón, y se siente en el pináculo de la cultura europea." (Skogman, C.: Viaje de la fragata Eugenia M., 1851-53, citado por Beyhaut, G.: Raíces contemporáneas de América Latina, Eudeba, Buenos Aires, 1964, pp. 65-66.)

Un francés que visitaba Río hacia fines de siglo, escribe: "Al primer paso que hice en tierra quedé estupefacto. Todas las ventanas estaban abiertas, una muchedumbre de hombres y mujeres vestidos a la última moda de París, circulaba con el aire más desenvuelto. Río de Janeiro estaba totalmente metamorfoseado: negocios magníficos, cafés, cervecerías se encontraban a cada paso; los hoteles, los restaurantes eran del más alto confort; una muchedumbre apresurada circulaba con la animación y actividad que no se encuentra más que en ciudades como Londres o París; ricos equipajes, finetes y todo eso iba y venía." (Aimard; citado por Beyhaut, op. cit., p. 68.)

/Y así

Y así es que si Parish pudo destacar el consumo de artículos ingleses en el Río de la Plata hacia principios de siglo ^{1/} ya en la segunda mitad del mismo, las importaciones han aumentado considerablemente. ^{2/}

Si quisiéramos resumir, diríamos que el proceso ideológico descrito hasta aquí presenta una relación que podemos denominar "funcional" con respecto al sistema de dominación - tanto externo como interno (íntimamente conectados por lo demás) - pero su expresión es simultáneamente multifuncional y en el análisis no puede ser reducida a ninguna de estas funciones en particular.

^{1/} (Las mercancías inglesas en Río de la Plata se han hecho)...artículos de primera necesidad..." y recomienda: "Cuanto más barato podamos producir esos artículos, tanto más consumo tendrán. De esta suerte, cada adelanto en nuestra maquinaria que haga abaratar el precio de estos efectos contribuye; a la comodidad y bienestar de las clases más pobres de aquellos remotos países, al mismo tiempo que perpetúan nuestro predominio en sus mercados (el subrayado es nuestro); Parish, W.: Buenos Aires y las Provincias del Río de la Plata, Solar Hachette, Buenos Aires, 1958 (pp. 527-528).

^{2/} Ya hacia el tercer tercio del siglo puede apuntarse: "tomando las cifras de 1874 comprobamos que el renglón tejidos, hilo, ropa hecha, etc., representa el 27 por ciento del total, primando Inglaterra en tejidos de algodón; Francia en seda y compartiendo los de lana entre los dos."

"Los productos alimenticios representaban casi el 40 por ciento del total importándose harina, fideos, azúcar, vinos y conservas alimenticias." (Dorfman, A.: Evolución de la Economía Industrial Argentina Colegio Libre de Estudios Superiores, Buenos Aires, 1938, p.64.)

El proceso se ha consumado: bajo el manto de la ideología liberal, ha terminado por consolidarse el sistema de la división internacional del trabajo; la agricultura tradicional o de subsistencia, así como las manufacturas locales, son destruidas por el sistema capitalista, liberando la mano de obra necesaria para el desarrollo de este último.

3.3 Hacia el cambio de dependencia

Desde las primeras décadas del presente siglo y particularmente a partir de la primera gran guerra un nuevo "polo dominante" comienza a destacarse en el sistema universal de interdependencia: Estados Unidos.

Si bien las acciones de este país destinadas a convertirlo en sector de la "comunidad americana" se multiplicaron a través de todo el siglo XIX - particularmente a partir de la formulación de la llamada "doctrina Monroe" - y recrudecen hacia los primeros años del siglo presente, es sólo a partir de la consolidación de Estados Unidos como potencia frente a Europa, que va a asumir efectivamente su papel de polo dominante de América Latina. Las formas de expansión norteamericana han sido diversas, tanto según los períodos en que se llevara a cabo como en relación a los países que la misma iba referida, variando desde la directa política de "big stick" y la "diplomacia del dólar", a la acción diplomática que pudo vestirse durante cierto período con el velo de la "good neighbour policy"; pero sobre todo se manifiesta en el comercio y la exportación de capitales.

1/ "Hasta 1914, la participación de los Estados Unidos en el comercio de América del Sur era relativamente pequeña, 1/5 del volumen total."

(Luego de la primera guerra mundial) "El volumen total de negocio con los diferentes Estados latinoamericanos, los Estados Unidos dejan desde entonces muy atrás a Inglaterra y ocupan el primer lugar (38.7 por ciento de las ventas en América Latina, 1929 contra 14.9 por ciento de Gran Bretaña; 36.1 por ciento contra 12.2 por ciento en 1938).."

"La tendencia que se había ido manifestando durante la primera guerra mundial, se vio confirmada en la segunda." (Chauní, P. Historia de América Latina, op. cit., pp. 125-126.

Hay que tener en cuenta también que los intereses norteamericanos difieren de los ingleses, lo que ha de dar también una nueva impronta al sistema de dominación. "Los Estados Unidos se han interesado más que por los servicios públicos o las industrias rentables, por la producción de las materias primas más importantes para su mercado. En primer lugar, el petróleo, y los minerales como el estaño boliviano y el cobre chileno, que en los períodos críticos de la política mundial fueron enormes reservorios para la industria norteamericana. Pero también se interesaron los norteamericanos en los productos que podrían servir a su principal industria interna: la alimentaria - y por ello su interés en el café brasileño, al azúcar cubano, las bananas centroamericanas." (Beyhaut, G., op. cit., p. 45.)

/En el

En el período entre las dos guerras, la influencia de Estados Unidos crece incesantemente hasta hoy.

A nivel socio cultural, este cambio en el modo de dependencia lleva a una sustitución de la cultura europea tradicional, que encarnó la ideología correspondiente al período de expansión del imperialismo europeo y de consolidación de la "clase política tradicional" en el orden local, por la cultura norteamericana. Los valores "humanísticos" de la cultura europea, serán sustituidos por el "pragmatismo" crudamente materialista de la cultura yanqui, por la tecnificación y el "cientifismo".

Sin embargo, esta nueva etapa de la dependencia está condicionada por dos elementos que han de hacerla variar considerablemente del período anterior: uno de índole externo y otro de orden interno.

En el orden externo tenemos que considerar un factor capital: el desarrollo tecnológico que ha permitido la producción industrial de la cultura y, con el perfeccionamiento de los "mass media", su difusión cada vez más amplia.

Ambos aspectos "han superado de lejos las posibilidades de control y de influencia que las sociedades dominantes ejercían anteriormente sobre las sociedades colonizadas";^{1/} antes sólo se llevaba a cabo a través del comercio, del sistema de "enclaves", etc. De este modo una dimensión superestructura de la dependencia, la dependencia socio-cultural, se convierte hoy en un factor clave para la comprensión de muchos procesos. Su alcance permite llevar mucho más allá la acción efectiva e inmediata de los grupos dominantes y llega a penetrar en áreas hasta hace poco intocados de las sociedades dependientes.

Nuevamente hallamos aquí la ciudad como el centro eje del proceso de dependencia, pero esta vez con un instrumental que excede en mucho sus límites jurisdiccionales o las áreas aledañas.

1/ Quijano, A.: El proceso de urbanización en Latinoamérica, op. cit.,
p. 13.

Por otra parte, es preciso considerar, como un segundo elemento condicionante, los cambios que se han operado en las mismas sociedades latinoamericanas con relación a las características presentes en la etapa de dominación europea.^{1/}

Los aspectos fundamentales de estos cambios han sido ya señalados más arriba; queremos sin embargo, destacar aquí algunos aspectos específicos que atañen más directamente a nuestra problemática actual.

a) La nueva clase dirigente

La clase dominante tradicional, a la que ya varias veces hemos hecho referencia en páginas anteriores, logró instaurar sin duda una organización política que se adecuaba perfectamente tanto al funcionamiento de los países en el sistema internacional de dependencia como al dominio interno de la oligarquía. El Estado oligárquico liberal cumplió al decir de Medina Echavarría con todos los "requisitos funcionales",^{2/} supuesto necesario para el funcionamiento de un sistema social. Dentro de ese sistema, los valores liberales y el humanismo europeo tradicional - ya lo hemos dicho - cobraban el carácter de una cultura oficial que legitimaba la dominación oligárquica. La crisis del sistema tradicional, ha creado en nuestros países, un "vacío político" y una "crisis de legitimidad",^{3/} traducido para nuestro caso presente, como crisis cultural, crisis de valores. Esto es la crisis de las clases dirigentes tradicionales no ha sido sucedida por la aparición de "élites de remplazo".^{4/}

De este modo, las nuevas clases dirigentes no se han mostrado capaces de redefinir el Estado y sus funciones o de instaurar un nuevo orden de legitimidad. No hallamos, de ningún modo una "burguesía moderna" en

1

1/ Estos cambios naturalmente tienen una conexión íntima con los procesos de la dependencia....

2/ Medina Echavarría, J.: Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, op. cit., p. 97.

3/ Idem, p. 97-98.

4/ Weffort, F.C.: Algunos aspectos de la crisis de las élites políticas en América Latina, op. cit., p. 67.

condiciones de sustituir totalmente al orden de dominación tradicional.^{1/}
En el plano ideológico, ello puede percibirse en la presencia de una manifiesta ambigüedad; difícil resulta aquí, como lo hicimos con respecto al período anterior, hablar de una cultura oficial como un todo orgánico, coherente y "funcional" al sistema.

De este modo, si la cultura de la nueva dependencia cuenta hoy - como lo indicamos - con un instrumental mucho más rico y variado de difusión que en cualquiera de los períodos anteriores, no halla en cambio una manifestación orgánica interna en una sólida clase dirigente que pueda convertir sus valores en núcleo de una cultura oficial.

b) Los sectores populares

La emergencia de los grupos populares, su acelerada incorporación a los núcleos urbanos, la incapacidad manifiesta del sistema económico para absorber la oferta creciente de mano de obra y la ambigüedad del sistema de dominación - particularmente en sus manifestaciones "populistas" - hechos que ya tuvimos oportunidad de destacar antes, van conformando un proceso histórico singular, en que los sectores populares pueden pasar a jugar un rol decisivo. Si bien dedicaremos a este tema al próximo capítulo, señalemos desde ya dos aspectos que luego profundizaremos.

^{1/} No es ésta la oportunidad de señalar las causas de este fenómeno, aunque algo de ello hemos dicho en páginas anteriores al tratar las crisis del sector externo y el proceso de industrialización según el modelo de sustitución de importaciones. Welfort apunta sobre el tema: "...si bien las viejas élites están en crisis, si bien hubo cambios importantes en las estructuras económicas y sociales de estos países, el hecho de la dependencia permanece, aunque no exactamente en las mismas formas que se ha originado. ¿No estará en esto la razón última de esta crisis elitaria que dura ya algunas décadas? El carácter crónico de la crisis ¿no se asociaría al hecho de que se impone a las nuevas élites, no sólo el remplazo de determinadas pautas de conducta política sino que de toda la formación social que les dio origen?" (Op. cit., p. 67.) Y más adelante: "La crisis de las élites oligárquicas - no se caracteriza, con las posibles excepciones de México, Bolivia, y Cuba, por una ruptura radical y global de sus fundamentos. En general, la crisis del sistema tradicional de poder no ha significado una revolución." (Idem, p. 67.)

Primero: no puede dudarse ya que es imputable en gran parte a la difusión la cultura contemporánea a sectores cada vez más distantes de los "centros emisores" - hecho que ya señalamos - y su secuela de "raising expectations", el proceso de "movilización" de las masas populares - en gran parte de los sectores campesinos - de nuestros países. Esta "movilización" sin "integración" configuraría un aspecto crítico de la historia contemporánea.^{1/}

Segundo: las masas populares recientemente movilizadas son portadoras, en muchos casos, de subculturas campesinas, que parecen ofrecerse en parte como una alternativa cultural del patrón occidental. Esto pareciera un elemento concreto de los actuales procesos de cambio, al menos en su forma más visible, en la emergencia del "grupo cholo" en el Perú y otros países del área andina.^{2/}

Dejemos estas cuestiones para su posterior discusión y veamos algunos aspectos de la dependencia cultural en relación con los sectores medios urbanos.

c) Los sectores medios urbanos, los intelectuales y la dialéctica alienación-desalienación

Debemos, ante todo, recordar brevemente, la posición de los sectores medios en la estructura social latinoamericana. Lejos de componer una "pequeña burguesía propietaria", constituyen un estrato dependiente que surge con el desarrollo de la burocracia - estatal y privada - de las ciudades, y en el ejercicio de profesiones liberales y cargos técnicos - docentes, de gerencia, etc. Este sector, que en algunos países como Uruguay, Argentina y Chile, inició tempranamente su expansión y su ascenso hacia los roles políticos, nunca dejó de ser dependiente de la formación social ya instaurada y, ni aun en aquellos casos en que accedió efectivamente al poder, pudo modificar la estructura tradicional.^{3/}

^{1/} Para un desarrollo de esta perspectiva, véase Quijano, A.: El proceso de urbanización en Latinoamérica, op. cit.

^{2/} Véase: Quijano, A.: La emergencia del grupo "cholo" y sus implicaciones en la sociedad peruana, Lima, 1965 (mimeografiado).

^{3/} El radicalismo argentino que conquistó el poder en 1916, iniciando su acción con la presidencia de Irigoyen, constituye a este respecto, por su acción y los límites de la misma, un paradigma.

Su aceptación de los valores implícitos en la cultura oficial tradicional fue, en términos generales, total. El liberalismo, la representación parlamentaria, el constitucionalismo, siguieron constituyendo los pilares de la organización del Estado; más aún, esos mismos valores constituyeron el arma de lucha contra los privilegios oligárquicos; el éxito de ésta provocó una ampliación de esos privilegios y no una sustantiva reformulación. Ya hemos visto antes, como este comportamiento se reflejó en la acción educativa de los sectores medios. Si alguna vez pudo señalarse un carácter "nacionalista" en la política de los estratos medios, es preciso tener en cuenta que:

i) Su posición no directamente vinculada a los intereses del sector externo, unido al hecho, menor pero significativo, de su más escaso contacto directo con los "centros dominantes" - a través de viajes, estudios, etc. - los ponía más cerca de algunos aspectos de la problemática concreta de sus respectivos países, lo que les habría permitido escapar parcialmente, a la alienación ideológica que implicaba la aceptación total del sistema de dependencia establecido; pero,

ii) La manifestación de ese nacionalismo no halló sino una expresión ideológica - una contra-ideología del internacionalismo de la clase dirigente, - sin que tuviera de ningún modo las bases económicas para sustentarla, por un lado, ni la fuerza para cuestionar la dependencia económica existente, por otro. Podemos sostener, por ello, que no representaba sino la realización de uno de los "posibles" ideológicos que dentro del régimen tradicional se hallaban prefigurados.

En las últimas décadas, estos sectores han crecido considerablemente, en prácticamente todos los países de la región. Este crecimiento del estrato medio va acompañado por dos fenómenos que es preciso destacar. En primer lugar, el cambio de dependencia, con su correlato cultural, la expansión de lo que llamamos "cultura industrial", que implica por un lado, el desarrollo de valores ajenos al característico "humanismo tradicional" de origen europeo y que se afirma en un creciente pragmatismo y en la génesis de toda aquella clase de comportamientos que pueden tipificarse como "arribistas"; y la difusión de nuevas pautas de consumo, particularmente en lo que se refiere a bienes manufacturados.

/Luego, el

Luego, el crecimiento de estos sectores, ha provocado la incorporación a los mismos de grupos pertenecientes a los estratos altos de las capas populares urbanas y aun de sectores rurales...

Así, la heterogeneidad de las capas medias, que constituye en ellas un rasgo tradicional, se ve acrecentada extraordinariamente hoy, por efecto de los dos procesos apuntados.

Con estas características, no parecen los sectores medios en condiciones de ofrecer una alternativa cultural a la perimida y "deslegitimada" cultura oficial tradicional.

Sin embargo, es un hecho también, que de estos sectores surgen, en su mayor parte, los grupos que más acerbamente cuestionan el orden tradicional y más radicales se muestran en sus postulaciones. Estos grupos están constituidos, particularmente, por los intelectuales; sobre ellos queremos hacer algunas reflexiones.

Tradicionalmente, y en términos generales, los intelectuales latino-americanos, pertenecieron a la clase alta. No siempre por su origen, es verdad, pero el status que adquirían como tales, los incorporaba a los grupos sociales dominantes. Esto significaba que, materialmente, el intelectual poseía una independencia que posibilitaba la liberación de compromisos con requerimientos inmediatos de la realidad, por lo que, en su tarea específica gozaba de una libertad singular. Por otro lado, ya desde un ángulo ideológico, implicaba una adhesión más o menos puntual a los valores sustantivos por la clase alta a la que pertenecía. A veces, el humanismo, que era uno de los componentes de esa cultura tradicional, podía inclinar su preocupación hacia algunos problemas de la sociedad nacional; pero ello, siempre con una perspectiva lejana y vaga sobre esa realidad.^{1/}

^{1/} Definiéndose en particular a la sociedad peruana, dice un autor: "La intelectualidad tradicional, proviniendo principalmente de las clases dominantes, era una intelectualidad alienada, desarraigada de su propia realidad social nacional, vuelta de espaldas a ella o impregnada de cierta perspectiva filantrópica amarga y vaga de los otros sectores de la población." (Quijano, A.: "Imagen y tareas del sociólogo en la sociedad peruana", separata de la revista Letras, N° 74-75, Lima, 1966, p.30,)

El proceso de emergencia del intelectual como un testigo o crítico de los procesos sociales de nuestros países, coincide con el crecimiento de los sectores medios. Ahora bien, si fue crítico, y a veces con crítica acerva, de su sociedad, en el período de lucha de los sectores medios contra el exclusivismo del dominio oligárquico, en la medida en que estos sectores lograron una ubicación más firme dentro del viejo orden, el proceso de desalienación que la crítica involucraba, sufrió una detención en la medida en que aparecían, realizados o en vías de realización, los valores humanistas tradicionalmente sostenidos.^{1/}

Los cambios recientes en estos sectores, a los que nos referimos más arriba, traen sin embargo, importantes modificaciones en los grupos intelectuales del sector medio.

En primer lugar, buena parte de estos intelectuales se reclutan hoy de las capas más bajas de los sectores medios urbanos. La ampliación de los servicios educativos, la mayor accesibilidad a las diversas fuentes de información, etc., etc., han permitido el acceso a las prácticas intelectuales y al ejercicio de las actividades correspondientes, a nuevos grupos que, hasta hace muy poco, permanecían relativamente marginados. Su origen social, sus experiencias vitales, su percepción de la realidad social, distintos por completo de las que eran típicas de los intelectuales de clase alta, y aun de los de los sectores más tradicionales de las capas medias, implican en este caso factores de desalienación.^{2/} La contradicción entre la cultura urbana difundida a través de los más diversos medios desde

1/ Es interesante observar aquí que la crítica llevada a cabo por los intelectuales de las capas medias contra la dominación tradicional presentaba un carácter eminentemente moralizador, atacando al egoísmo, el lucro y la falta de realización efectiva de los valores democrático-liberales y humanistas que la clase dominante predicaba. Los más escasos ataques al orden económico tradicional, sólo se hacen para ilustrar las fallas de ese comportamiento moral que se critica.

2/ Las muy escasas investigaciones llevadas a cabo al efecto parecen comprobar que la radicalización de los estudiantes universitarios es mayor cuanto más bajo es su origen social. Aquí hallaríamos, de ser así una comprobación de como aun una educación de tipo tradicional, puede operar, en determinadas situaciones sociales, un efecto opuesto al que de ella se esperaría.

los países "centrales" y la realidad vivida, propician una toma de conciencia crítica; aquella cultura, paradójicamente, en ciertos casos, pareciera operar como un factor más de desalienación.

Sin embargo, a otro nivel, reaparecen elementos que contribuyen nuevamente a generar un nuevo proceso de alienación. Ya apuntamos al principio - citando a Sartre - que la alienación, en una sociedad alienada, "está en la base y en la cúspide". Y la "base", esta vez, la constituye la posición material del intelectual en la sociedad; en las sociedades contemporáneas, su posición es, por una parte, económicamente cada vez más dependiente; por otra, no puede sino exhibir el status que su propio estrato le proporciona. "La actividad intelectual libre, en estas condiciones, tiene un margen de existencia más y más estrecho."^{1/} La profesionalización - y la subsecuente especialización - junto a la burocratización, "esto es, su obligado ingreso en organizaciones burocratizadas, de tipo académico, en la empresa privada o en las organizaciones estatales o paraestatales, van a constituir ahora, dos nuevas fuentes de alienación."^{2/} Quisiéramos sintetizar estas reflexiones sobre los intelectuales diciendo que si la alienación provocada por la difusión de valor y pautas de las áreas centrales encuentra obstáculos sociales, y por ello límites, en la estructura social de los países dependientes y sus cambios, la desalienación como proceso inverso, va a encontrar también obstáculos y límites, impuestos por la estructura de la sociedad alienada. La dialéctica del proceso de alienación-desalienación-regreso a la alienación, engendra un cuadro sumamente complejo que debe ser analizado en detalle y explicitado en sus factores.

1/ Quijano, A. "Imagen y tareas del sociólogo...., op. cit., pag. 30.

2/ Idem, p. 31. En un estudio inédito sobre la sociedad peruana actual leamos: "Curiosa, pero significativamente, mientras antes había muchos estudiantes apristas, había igualmente numerosos profesionales apristas. En la actualidad, existen numerosos estudiantes de ideologías revolucionarias, pero parecen ser bastante menos los profesionales que las mantienen. Los estudiantes apristas eran ya clase media y su profesionalización no significaba una movilidad ascendente muy importante; los estudiantes con ideologías revolucionarias o provienen de las más bajas capas de la clase media en su mayoría o están en camino de ingresar en ella. Su profesionalización es un cambio importante de status social." (A. Quijano, estudio inédito sobre los procesos de cambio en la sociedad peruana actual, mecanografiado, p. 48.) Los jóvenes de la clase media, según este autor, oscilan entre un radicalismo político más o menos violento y un "estridente pragmatismo social."

No quisiéramos concluir este punto sin hacer algunos señalamientos más sobre los sectores medios. Hemos hablado de estos sectores en América Latina, lo cual implica una riesgosa generalización. Conviene por ello que anotemos algunas diferencias.

En el comportamiento de los sectores medios de algunos países latinoamericanos - y a pesar de rápidos cambios operados en los últimos años - parece observarse aún el predominio de los valores "humanistas" difundidos en la época de la dominación europea tradicional. Este sería el caso particular de Argentina, Uruguay y Chile. Es preciso observar además, que en el caso de los dos primeros, la gran inmigración europea de fines de siglo pasado y comienzos del presente, "europeizó" de modo prácticamente total su población; el intenso proceso de urbanización particularmente acelerado a partir de la primera década del presente siglo y acentuado aún más después de 1930 y durante la segunda guerra mundial, junto a la expansión de las formas capitalistas de producción en las áreas rurales, ha llevado a estas sociedades, de modernización más antigua, a una homogeneización considerable.

Tanto en su estructura social - y por ende en el carácter de sus cambios - difieren considerablemente de sociedades como la peruana que: i) han comenzado su proceso de modernización más recientemente; ii) el proceso se registra en una etapa en que el polo dominante en el sistema universal de interdependencia se ha trasladado de Europa a los Estados Unidos; iii) que contiene un grado considerable de heterogeneidad cultural por la supervivencia de subculturas regionales, y su transformación y recreación a través de un proceso continuo de "mestizaje cultural".

Con respecto a los sectores medios de este último país y su cultura se ha observado: "La cultura urbana dependiente que se desarrolla simultáneamente con las clases medias urbanas, marcada por la influencia imperialista en los patrones de consumo, los modelos de vida y en la orientación valórica general, está conduciendo a los miembros de esas capas a un grado de perversión pragmática sin paralelo en otros países de la región, con la probable excepción de México y Venezuela.

//Sin duda

Sin duda alguna, este carácter reciente de estas capas, y la creciente contribución de las capas populares de la expansión de las clases medias urbanas afecta de manera notable el estilo y la orientación de sus miembros. La búsqueda de status y su consolidación se convierte en la principal empresa vital, el arribismo pasa a ser la orientación dominante y el arribista el tipo social por excelencia."^{1/}

Dos palabras quisiéramos agregar aquí sobre las consecuencias culturales de la Revolución Mexicana, a la que puede considerarse como un movimiento de clase media.^{2/} Así caracteriza la misma un autor de ese país: "La Revolución democrático-nacional de 1910 fue la tercera fase del proceso revolucionario mexicano, iniciado durante la Revolución de Independencia y continuado a través de la Revolución de Reforma. Fue democrática no sólo por el principio político-motor: "Sufragio efectivo, No reelección", interés fundamental de la burguesía dirigente, sino por el principio económico que las fuerzas populares le imprimieron al esforzarse por recuperar las tierras escamoteadas, primero por los españoles, después por los criollos, y, más tarde, por las compañías deslindadoras. Y fue nacional porque buscó un contenido propio, un estilo peculiar - económico, político, cultural - para enfrentarse con éxito a las acometidas tradicionales del extranjero."^{3/}

Así, este movimiento, que destruyó por sus bases a la clase dominante tradicional, que instauró y consolidó el poder de una nueva burguesía, puso también las bases de una cultura propia, de una expresión mexicana, mestiza, que tiene su mejor ilustración en la muralística de un Orozco, de un Rivera, de un Siqueiros. Esto hasta la década de 1940.

Si "La Segunda guerra mundial ensanchó considerablemente la actividad industrial... abrió numerosas oportunidades para la inversión de capital nacional y extranjero, trajo consigo la inflación, redujo la aptitud del país para adquirir materias primas y el equipo necesario del extranjero, incrementó considerablemente la dependencia económica respecto de los

^{1/} Quijano, A., estudio inédito sobre la sociedad peruana actual, op. cit., p. 47.

^{2/} Media, sino totalmente en su origen, al menos en su curso ulterior.

^{3/} González Pedrero, El gran viraje, ed. ERA, México, 1961, p. 128.

Estados Unidos",^{1/} también marcó de alguna manera el principio del fin de una expresión nacional-cultura. La diferencia entre "antes" y "ahora", puede medirse por la distancia expresiva que separa el nacionalismo agresivo de Rivera, del "internacionalismo" de un Rufino Tamayo o el intimismo esotérico de un Cuevas. La revolución mexicana parece constituir, de algún modo, un paradigma de los límites que halla una revolución nacional-burguesa en el actual sistema universal de interdependencia, para llegar a construir un modo propio de existencia que se expresaría en una cultura nacional.

Intentemos sintetizar brevemente los principales aspectos tratados y de apuntar algunas conclusiones previas,

d) Síntesis

Comenzamos tratando de establecer las posibles relaciones entre ideología, proceso educativo y alienación en un área periférica.

Vimos así que siguiendo las líneas principales de la dominación económica, la cultura de las áreas centrales se difunde hacia las áreas periféricas, y al operar como una ideología, contribuya a acentuar la dependencia, concluyendo en la aparición de formas particulares de alienación. Los procesos educativos en los países dependientes, al introducir en los contenidos del proceso educacional aquella cultura se convierten en factores de alienación.

Comprobamos simultáneamente que los límites de esa alienación están señalados por las características de la estructura social de los países dependientes, su sistema de dominación interno, etc., etc., y los cambios que se operan en ellas. Esto genera una compleja dialéctica de alienación-desalienación cuyas características singulares deben ser explicitadas en cada caso.

Notamos más adelante como la ambigüedad ideológica de la nueva clase dirigente incide particularmente en los procesos mencionados. En estas circunstancias, los sistemas educativos se muestran ambivalentes y conflictivos; pero también, en esta situación ambigua, es cuando su funcionamiento puede alcanzar un grado mayor de autonomía frente a los dictados de la clase dominante.^{2/} Veamos, en el punto siguiente, otra función del proceso educativo, en este caso, la que cumple o puede cumplir en relación con la "integración nacional".

^{1/} Ibidem, p. 130.

^{2/} El tema será retomado específicamente al final de este trabajo.

B. Educación, integración nacional y marginalización

1. El problema y los instrumentos

1.1 El problema

En estos últimos años, en todos los países latinoamericanos, ha obtenido la categoría de "problema nacional", la existencia de grandes / sectores populares que se hallan más o menos "fuera" de lo que suele denominarse el "sector moderno" de la sociedad.

Sin entrar ahora a un minucioso análisis de los orígenes de esta preocupación en los sectores dirigentes de nuestros países, no cabe duda que ella se encuentra estrechamente vinculada con la irrupción de las masas populares urbanas en la vida política de estos países a través de los llamados "movimientos populistas", por un lado, y con la presencia más reciente, de las "guerrillas campesinas", en más de un lugar de América Latina. La preocupación generalizada por estas tendencias, que ha llevado en gran parte de los países de la región a la ampliación de las funciones del "estado paternalista" - en que las medidas "protectoras" se multiplican - ha hallado también respuesta por parte de sociólogos, educadores, planificadores sociales, etc., que han propuesto programas diversos para la "integración" de esos sectores populares.

Entre esos programas destacamos como expresiones singulares, las llamadas "campañas" de alfabetización y educación de adultos, y los proyectos de "desarrollo de la comunidad".

Existe general consenso sobre el hecho de que estas actividades no han dado, en general, los resultados que de ellas se esperaban; si bien no hay evaluaciones precisas sobre este hecho - lo cual puede resultar también, de algún modo, significativo - pocos dudan ya de que es preciso revisar el carácter de las mismas y lograr su reorientación. No se observa, en cambio, el mismo consenso cuando se trata de interpretar las causas del escaso éxito obtenido, por lo que las correcciones propuestas varía singularmente.

/No es

No es nuestro interés inmediato examinar, ni los aspectos organizativos ni los técnicos de esas actividades, aspectos a los que se imputa en general, su relativo fracaso. Estamos convencidos - y trataremos de mostrar los fundamentos de esta suposición - que la falla fundamental no se encuentra en esos aspectos - aunque sin duda contienen también elementos negativos - sino, y sobre todo, en los supuestos en que descansan - podría acaso decirse en la "teoría" que los informa - y que delatan una particular apreciación del sentido que los procesos histórico-sociales asumen en América Latina. Es a esos supuestos a los que hemos de referirnos particularmente en el siguiente punto.

1.2 Los instrumentos: las "campañas" de alfabetización y educación de adultos, el "desarrollo de la comunidad" y sus principales supuestos. 1/

Los supuestos que subyacen a los programas que nos ocupan, son, en parte, comunes a las dos principales actividades y, en parte, corresponden singularmente a cada una de ellas.

1/ La bibliografía principal consultada para la redacción de este punto comprende:

a) Sobre desarrollo de la comunidad

UN, División de Asuntos Sociales: Bases, fines y medios del desarrollo de la comunidad (ST/ECLA, Conf. 18/L.3).

UN, Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, New York.

CEPAL: "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 2, noviembre 1964, p. 224.

UN, Aspectos del desarrollo de la comunidad que tienen que ver con la administración pública (ST/TAO/M/14).

b) Sobre alfabetización y educación de adultos

UNESCO, La alfabetización y la educación de adultos, documento presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago de Chile, marzo de 1962.

Rubio Orbe, G.: Educación e integración económica y cultural de los grupos indígenas, Santiago, noviembre de 1961 (mimeografiado)

Burnet, Mary, La batalla de la alfabetización; UNESCO, 1965.

/La intención

La intención explícita en ambas - aparte de algunas consideraciones más o menos "humanitarias" - es la de proveer al proceso de desarrollo económico para el cual, la presencia de un elevado número de analfabetos y de "marginados" constituiría un serio impedimento. Dicho de otro modo: el analfabetismo, la carencia de "cultura escolar" y la "marginalización" aparecerían aquí como "obstáculos" al desarrollo económico y social.

La existencia de analfabetismo y "marginalidad" sería una consecuencia del "atraso" de algunos grupos sociales; esto es, se trataría de un caso de "asincronía" - o "si se prefiere de "cultural lag" - de ciertos sectores con relación a las partes más "modernizadas" de la sociedad. Los programas de desarrollo de la comunidad crearían "las condiciones previas necesarias para la evolución de los órganos de gobierno local o para el robustecimiento de instituciones rurales que han quedado rezagadas o mal adaptados a las nuevas circunstancias;^{1/} este "atraso" sería, a su vez, el "resultado del aislamiento, o de decenios de abandono",..^{2/} Estos grupos "atrasados", "esta situación de aislamiento, con relación a los programas nacionales retrasa el progreso general".^{3/}

Luego como consecuencia del "abandono" de que se les ha hecho objeto, de su "aislamiento", los miembros de estas comunidades muestran una "apatía"^{4/} particular; por ello, se hace imperioso "educar" a estos sujetos para que dejen de ser un "factor de retraso": "En la labor de desarrollo de la comunidad se trata de cooperar con los individuos a través de su cultura para suscitar la comprensión y el interés que impulsen a la transformación desde dentro"^{5/} El desarrollo de la comunidad lograría así que esos grupos se incorporaran gradualmente al proceso de desarrollo nacional, de manera que los cambios

1/ UN: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, p. 17. (Lo subrayado es nuestro).

2/ Idem, p. 31.

3/ Idem, p. 15.

4/ Idem, p. 31.

5/ UN: op. cit., p. 29

/sociales inevitables,

sociales inevitables, se produzcan gradualmente, en una transición por etapas, en que las situaciones conflictivas queden reducidas al mínimo. "La transición cultural de las etapas tecnológicas preindustriales a las industriales es un proceso sumamente complejo si se desea mantener la estabilidad social y el orden político durante el período de transición".^{1/}

Resumiendo:^{2/} Las campañas de alfabetización y educación de adultos y los programas de desarrollo de la comunidad, descansan en los siguientes supuestos:

i) los grupos "marginales"^{3/} son el producto del desarrollo "asincrónico" de las sociedades latinoamericanas; constituyen la faz "atrasada" de estas sociedades "duales".

ii) estos grupos presentan ciertas características de las que depende esencialmente su marginalidad actual.

1/ UN: op. cit., p. 29. Podría observarse aquí también, el supuesto de que el conflicto en el cambio social es un hecho accidental - y por lo tanto evitable - y no esencial al mismo.

2/ No tratamos aquí, por no considerarlo de interés inmediato, algunos aspectos como la "confusión conceptual" que reina alrededor de la expresión "desarrollo de la comunidad". (V. al respecto: CEPAL: La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico social; op. cit., pp. 248-49). Tampoco desarrollaremos los curiosos supuestos que informan la metodología de los planes de alfabetización y educación de adultos. Pareciera en estos suponerse - a veces - la existencia de una vaga y escasamente estructurada creencia - nadie podría manifestarla coherentemente - en algo así como una esencia del ser analfabeto que daría origen a una semejanza, de carácter también esencial, entre el adulto analfabeto y el niño que asiste por primera vez a la escuela; de donde se derivaría que existe un método para alfabetizar que, sustantivamente - es decir excepto en aspectos técnicos que para el caso podemos considerar secundarios - no difiere del utilizado en cualquier escuela urbana común. Una rápida inspección a las llamadas "cartillas de alfabetización", puede revelar de inmediato el frecuentemente "exótico" lenguaje que en ellas se utiliza, a título de "palabras generadoras" o frases modelo.

3/ Adoptamos esta expresión a título provisorio, señalando que uno de los objetivos del presente capítulo consiste en la reconsideración del concepto mismo de "marginalidad".

iii) Una característica básica de esos grupos marginales - que los convierte en "obstáculos" al desarrollo nacional, la constituye la no participación de sus miembros en las formas culturales - valores, conocimientos etc., - propios del sector "moderno" de la sociedad. El correlato psicológico de esta falta de participación, le constituyen la "apatía" y el "desinterés" por el desarrollo nacional.

iv) Como consecuencia de estos últimos, la educación aparece como el instrumento por excelencia para dotar a estos individuos de las motivaciones, actitudes, intereses, etc., y valores y normas, propios del "sector moderno", incorporándolos así a éste y eliminándolos como "obstáculos" al desarrollo.

En lo que sigue, trataremos de proponer algunas hipótesis que han de constituir una revisión de estos supuestos.

2. Algunas proposiciones para la revisión de los conceptos de "marginalidad" e "integración"

Apuntaremos aquí algunas hipótesis generales que iremos desarrollando y precisando en páginas posteriores, en presencia de la información disponible. En primer lugar: nuestra hipótesis más general es que esos grupos marginales, no son de ningún modo grupos "abandonados", "dejados de lado" en el proceso de desarrollo de nuestros países, sino, por el contrario, un producto directo de ese mismo desarrollo, de las características que éste asume, de sus principales tendencias, y, por consecuencia, consustanciados con él.

En este sentido, los grupos marginales no son grupos que no se encuentran incorporados a la sociedad, es decir que están fuera de ella - y esto es lo que origina nuestra prevención contra la expresión "marginalidad" - sino, por el contrario su "marginalidad" es su manera particular de estar incorporados, su modo peculiar de pertenencia.

Si lo que se quiere decir con marginalidad es que no participan en ciertas formas de producción y consumo de bienes y servicios, que son típicos de los sectores dominantes de la sociedad, habría que señalar que, en una sociedad de clases, tampoco todos los "integrados" participan del mismo modo, por lo que habría que señalar una escala de participación, en la que los "marginalizadores" ocuparían el peldaño más bajo. En un sistema social fundado en la explotación, los marginalizados constituyen los super explotados del sistema.

/A partir

A partir de lo anterior, habría que señalar, pues, que los "marginalizados" participan en la sociedad, pero esta participación es, simultáneamente, limitada, discontinua, escasamente estructurada y altamente conflictiva.

Si es verdad, como pensamos, que los grupos "marginalizados", lejos de ser un grupo aparte, pertenecen a la sociedad global, y más aún, son un producto del tipo de desarrollo capitalista que en situación de dependencia se verifica en nuestros países, no se trata ya de operar sobre los grupos marginalizados para incorporarlos a una sociedad - a la que de algún modo ya lo están - sino de reorientar los procesos de desarrollo de ésta para lograr una integración global mayor, a más elevados niveles de producción y de consumo.

Trataremos, en lo que sigue, de aportar alguna información que permita, por una parte, apoyar estas hipótesis generales, y, por otra, reformularlas a un nivel en que su puesta a prueba sea factible.

3. La marginalización en el marco histórico social latinoamericano

Para ser consecuentes con nuestro enfoque histórico-estructural de los fenómenos sociales, sería preciso distinguir en el estudio del fenómeno de la marginalidad dos aspectos analíticamente separables; estos son:

i) la marginalización como proceso: en este sentido se trataría de precisar los procesos históricos que han conducido a generar un fenómeno como el que tenemos en estudio. Para este análisis sería preciso tener en cuenta, en el contexto latinoamericano, tres condicionantes mayores:

1) la situación de dependencia, sus características y sus cambios; 2) los sistemas productivos, sus características y sus cambios; 3) los sistemas de dominación, sus características y sus cambios.

ii) la marginalización como situación: aquí cabría distinguir varios aspectos: 1) los condicionantes económicos y políticos de situación; 2) las características estructurales de los grupos marginales - ecológicas, demográficas, sociales, etc.; 3) las características culturales y psicosociales de estos grupos - autopercepción de su marginalidad, generación de valores y normas propias, actitudes hacia el polo social dominante; 4) relaciones con el polo social dominante. Lejos de nuestra

/intención el

intención el agotar aquí estos aspectos, pues, a pesar de la generalizada preocupación por el problema, que ya destacamos, es escasa aún la investigación sistemática llevada a cabo, y en cuanto a los materiales informativos - como veremos - si pueden, por un lado, ser considerados abundantes, la diversidad de su origen, de los intereses que los promovieron, de la información que recogen proporcionan y aun los métodos y técnicas para obtener ésta, los hacen difícilmente comparables. Por ello, debe considerarse este capítulo, como un primer intento de poner orden en esa información y, simultáneamente, de señalar las líneas principales por las que puede conducirse la investigación del problema.

3.1 El proceso de marginalización

Si debiéramos responder integralmente al título propuesto, tendríamos que remontarnos al primer impacto de la colonización ibérica en la región y aún, tal vez, comenzar por una descripción de la situación económica y social previa al descubrimiento y la conquista. De acuerdo al enunciado de propósitos realizado en el punto anterior, sólo habremos de señalar algunas referencias históricas muy generales.

a) El impacto de la colonización ibérica

La colonización ibérica significó, para los grupos aborígenes, una completa alteración en sus modos de vida tradicional. De miembros de grupos autónomos, los indígenas pasan a una condición de sometimiento tanto económico-político, como socio-cultural, al conquistador. La implantación del sistema colonial, aporta, junto con el sometimiento del indígena, dos elementos nuevos en la organización económico social: la hacienda y el trabajo forzado^{1/}.

La mano de obra, en la hacienda, se aseguraba mediante el "colonato" que consistía en el otorgamiento, a título precario, de pequeñas parcelas; como contrapartida, el "colono" debía prestar servicios en la tierra del señor. A través de este tipo de organización de la producción se fueron desarrollando cultivos comercializables que sustituyeron, en gran parte, a la agricultura indígena tradicional.

^{1/} Véase: Marroquín, A.D. Cambios en la agricultura y sus repercusiones sociales; América Latina, año 8, N° 3, julio-septiembre de 1965, pp. 3-39, a quien seguimos parcialmente en este punto.

A nivel del sistema productivo, pues, la característica de la etapa colonial es el sentido dinámico que la propiedad privada, en sentido románico, impone al sistema de la tierra.^{1/}

La hacienda, como organización de la producción va a sobrevivir mucho más allá de la desaparición del régimen colonial. No así las otras formas de organización económico social: la propiedad ejidal - controlada por los municipios - y las tierras de comunidades indígenas. Durante todo el período colonial se registró un avance constante de la hacienda sobre estas últimas. Estos avances implicaban, desde el punto de vista de la propiedad de la tierra, una extensión cada vez mayor de la apropiación privada; desde un punto de vista social, la destrucción de las otras formas de organización, con la consecuente liberación de mano de obra que era absorbida en su mayor parte por la hacienda, pero que también, parcialmente, migraba a los centros urbanos para incorporarse a los estratos sociales más bajos de la ciudad. Aquellos que se incorporaban a la hacienda entraban a formar parte así de una subsociedad con su estructura de relaciones y su sistema de poder interno, con lo que simultáneamente se producía un proceso de integración a la misma y de separación de la sociedad global. Más que "ciudadanos" - como se ha observado, formaban parte de la "clientela" de un ciudadano, el "señor de la hacienda".^{2/} Luego volveremos a esto con más detalle; sigamos ahora un poco más el proceso histórico de esta "institución básica".

1/ Marroquín, A.D. op. cit., p. 15.

2/ CEPAL: El desarrollo social de América Latina, op. cit., p. 52

b) La independencia y el sistema de la hacienda

Ya dijimos en un punto anterior, que, producida la independencia de la metrópolis hispana, el nuevo sistema de poder interno va a llevar a una extensión y a una mayor consolidación del sistema de la hacienda. La legislación de inspiración liberal viene, por una parte, a consolidar la propiedad privada, en el sistema de la hacienda, y, por otra a liberar una abundante mano de obra que era absorbida antes por las comunidades.^{1/}

Esta organización económico social sustentó todos los procesos en la etapa que se conoce como de "desarrollo hacia afuera".

Veamos con algún detalle algunos aspectos del funcionamiento del sistema de la hacienda - y algunas de las consecuencias de la incorporación de los países de la región en el sistema de división internacional del trabajo - que han de servirnos para interpretar mejor el proceso de marginalización que estamos considerando. Durante toda la primera mitad del siglo XIX, la expansión de la hacienda implicó una continua absorción de mano de obra.^{2/} Correlativamente, contribuyó también a

1/ Como se señala en un documento de CEPAL, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina"; en Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 1, marzo de 1965: "A comienzos del Siglo XIX, cuando, al producirse la independencia política surgió el predominio irrestricto de los gobiernos nacionales y locales por los dueños de la hacienda y se dictaron leyes inspiradas en el liberalismo económico, tocó a su fin la protección oficial de que gozaban las comunidades indígenas. Las medidas que pretendían reemplazar la propiedad comunal por la individual y colocar al indígena en un pie de igualdad con el resto de la población sólo fomentaron la usurpación de tierras por parte de la hacienda". (Lo subrayado es nuestro).

2/ Así explica Furtado, Subdesarrollo y estancamiento, op. cit., p. 66: "Estudiado desde el punto de vista del hacendado, de los hacendados en su conjunto, la tierra constituye siempre un factor de oferta ilimitada, cuyo grado de utilización depende de la disponibilidad de mano de obra. Como el excedente creado por una familia permite mantener otra, siempre que la oferta de mano de obra, esté en aumento, se torna fácil preparar nuevas pasturas, implantar nuevos cultivos, abrir caminos de acceso, etc. Los grandes dominios de economía precapitalista tienen permanentemente "escasez" de mano de obra. En efecto, cada nueva familia que se incorpora debe traducirse en un incremento del excedente global que obra en

una concentración creciente del ingreso.^{1/} La típica organización social biclasista, en que un reducido número de propietarios se presenta frente a una gran masa en condiciones semi-serviles, halla su fundamento en el sistema de la hacienda.

Es el momento ahora, de introducir otro factor, en el proceso considerado. Podemos preguntarnos así: ¿Qué efectos tiene sobre esta organización del aparato productor, así como sobre la mano de obra y la distribución del ingreso la incorporación de estos países - como productores de materias primas - en el sistema de división internacional del trabajo? O, en otros términos: ¿cómo afecta a esos aspectos el desarrollo de la agricultura de exportación, cuya importancia crece durante todo el siglo XIX y se acentúa sobre todo en su segunda mitad? Recurramos una vez más a Furtado.

"La agricultura de exportación" - comenta este autor - "organizada en empresas de tipo capitalista, tendió a concentrarse en determinadas áreas, según el producto en que se especializaba, facilitando la construcción de la infraestructura requerida para su expansión y su vinculación con los mercados externos. La absorción de mano de obra, suponiendo una demanda externa totalmente elástica a cierto nivel de precios,

1/ "Observemos el problema desde otro ángulo: el control de la tierra por una pequeña minoría, en condiciones de economía precapitalista, capacita a esta minoría para recaudar un tributo de todo aquel que trabaje en tierras beneficiadas por economías externas. Y considerando el mismo problema desde el punto de vista de sus consecuencias sociales, se comprueba que tal organización económica engendra un sistema de distribución del ingreso por el cual una fracción sustancial del mismo (del 50 al 60 por ciento) se encuentra en manos de una minoría que difícilmente alcanza al 5 por ciento de la población". (Furtado, C. Subdesarrollo y estancamiento, op. cit., p. 67).

2/ (continuación)

beneficio del propietario de la tierra. Como a cada familia cabe cuidar de su propia subsistencia, la admisión de nuevas familias en la tierra de un gran dominio no significa un aumento de costos para su administración... En esta forma la organización de una economía precapitalista en condiciones de oferta ilimitada de tierra, siendo la tierra propiedad de una pequeña minoría, transforma la mano de obra en un factor escaso, sino que ello contribuya a elevar los salarios reales más allá del nivel de subsistencia".

/pasaba a

pasaba a ser determinada por la disponibilidad de tierras de adecuada localización y calidad, por la productividad física de esa mano de obra y por la tasa de salario real, que debería ser superior a la remuneración que obtenía el trabajador en la agricultura tradicional.

Al fijar una tasa de salarios superior a la remuneración que el trabajador obtenía en la agricultura precapitalista, el sector exportador se aseguraba una oferta totalmente elástica de mano de obra. En efecto, la vieja agricultura funcionaba como una reserva de mano de obra... Si consideramos el conjunto de la agricultura en la fase de expansión de las exportaciones, comprobaremos que el aumento de la productividad del trabajo y el aumento de la remuneración media del trabajador ocurren paralelamente a la reducción de la participación del trabajo en el ingreso global generado por la agricultura; o sea, con una mayor concentración del ingreso en la clase propietaria capitalista.^{1/}

Pero aún otra consecuencia es preciso considerar aquí: la inestabilidad de la ocupación, la que pasa a estar grandemente condicionada, por la expansión o retracción de la demanda en el mercado internacional y a las características de la producción del bien exportable.^{2/} El sistema de explotación que estamos considerando parece haber encontrado, esa es la hipótesis de Frank,^{3/} un mecanismo compensatorio para esas fluctuaciones

1/ Furtado, C. Subdesarrollo y estancamiento... op. cit., pp. 71 y 75. (lo subrayado es nuestro).

2/ La actividad exportadora puede generar grandes concentraciones de empleo en ciertas épocas del año. Esto ocurre, por ejemplo en el caso de cultivos perenes tropicales. Esta característica "... da lugar a considerables variaciones en el nivel de empleo en determinadas épocas del año, y por consiguiente, se introduce en la economía la característica de niveles de empleo que fluctúan estacionalmente en magnitudes muy importantes, y crean, por otro lado, condiciones para la existencia de una masa de subempleados o de semiempleados de magnitud también considerable" (Sunkel, O: El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo, INSTITUTO, Santiago, 1966, mimeografiado, p. 30).

3/ Véase: "Capitalism and the Myth of Feudalism in the Brazilian Agriculture", en Capitalism and Underdevelopment, op. cit.

de mano de obra, en el mantenimiento de sectores de agricultura de subsistencia. Estos sectores de agricultura "residual" operarían así "como amortiguadores para la agricultura comercial, pues se dilatan cuando los mercados están flojos y se encogen nuevamente cuando las explotaciones comerciales necesitan tierra y brazos".^{1/}

Sin embargo, en la medida en que las relaciones de tipo capitalístico se extienden a cada vez más amplias áreas el recurso a la agricultura de subsistencia va haciéndose cada vez menos real. La subocupación extendida da nacimiento a una masa creciente de campesinos sin tierra y otros tipos de trabajadores agrícolas que luego reseñaremos.

En resumen: en la medida en que la agricultura comercial va extendiéndose, en condiciones de preexistencia de grandes masas de población, " ... da lugar a la creación de nuevas capas de población rural vinculadas directamente con el sector exportador, pero excluidas de una participación plena en el sector capitalista moderno a que la actividad exportadora da lugar".^{2/}

c) La situación presente de la producción y el empleo agrícola

En un estudio relativamente reciente sobre la situación y perspectivas de la agricultura latinoamericana,^{3/} que tuvimos ya oportunidad de citar en un capítulo anterior, se señalan como características básicas, la persistencia de condiciones negativas, particularmente en lo referente al régimen de tenencia de la tierra, el estancamiento de la producción y la gran concentración del ingreso.

Con respecto a la producción y la ocupación, señalan los autores de dicho trabajo:

"Como la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria es menor que la de los otros sectores de la economía latinoamericana, el

1/ Frank, A. G. Op. cit.

2/ Sunkel, O: El marco histórico del proceso de desarrollo, op. cit., p. 37.

3/ "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", estudio conjunto de CEPAL y FAO, publicado en el Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 2, octubre de 1963, pp. 49-94.

aporte de la agricultura es menor que la de los otros sectores de la economía latinoamericana, el aporte de la agricultura a la formación del producto bruto interno de la América Latina ha ido declinando gradualmente en el transcurso de las últimas décadas.

Esta evolución, normal en los países en desarrollo, fue acompañada en América Latina de un fuerte desplazamiento de la población rural a los centros urbanos. Así, mientras la población activa en la agricultura creció sólo un 30 por ciento entre la preguerra y 1958-60, o sea, a una tasa anual aproximada de 1.3 por ciento, la población activa total lo hizo en 45 por ciento durante el mismo período y la del conjunto de los otros sectores en 118 por ciento, o sea, a razón de 3.8 por ciento anual".^{1/} Esta situación y los procesos observables en el sector agrícola hacen que las perspectivas ocupacionales, como también ya lo señalamos antes, no permiten esperar sino una disminución de la absorción de mano de obra por el sector agrícola.

3.2 Algunos tipos campesinos

En consecuencia con esa organización de la producción, pudimos ya señalarlo, muestra el sector rural una organización social típicamente biclasista, en que los sectores medios se hallan prácticamente ausentes. No es el caso hacer aquí una descripción acabada de este modo de estructuración social; importa sí, una referencia particular a los componentes de las masas populares. Las características de éstas, sin duda, dependerán de los regímenes de propiedad, por una parte, y de las relaciones de trabajo, por otra.

En un trabajo preparado por la División de Asuntos Sociales de CEPAL, que tuvimos ya oportunidad de citar en algunos puntos anteriores, se observa que "aunque en muchos sitios la estructura tradicional de hacienda entró en un proceso de ajuste a las nuevas condiciones creadas por el desarrollo, disolviéndose las formas clásicas de la institución, no ocurrió algo similar con sus supuestos sociales. Todos los estudios y monografías confirman la idea de que el sistema de relaciones sociales

^{1/} Idem, p. 164 (lo subrayado es nuestro).

de la hacienda sobrevivió en cuanto modelo de la organización del trabajo".^{1/}

En este mismo estudio se señalan como características básicas de los sectores populares rurales la miseria y la marginalidad.^{2/} El fenómeno de la "marginalidad campesina" se manifiesta según los autores de ese documento en "la falta de integración de las masas rurales en las instituciones del estado nacional".^{3/} Este fenómeno halla su origen en la ya mencionada perduración de relaciones de producción de carácter precapitalista, expresadas, a nivel de estructura social en el mantenimiento de relaciones primarias - de carácter personal y afectivo - que mantendría el sistema de lealtades de los miembros de las masas campesinas en conexión con el grupo local y su sistema de poder. La falta de incorporación al mercado nacional y los bajísimos niveles de información, unidos al aislamiento físico dificultarían así en estos sectores rurales el surgimiento de una perspectiva que permitiera apreciar los fenómenos sociales en su dimensión nacional y aun percibir su posición dentro de la sociedad global.^{4/}

1/ (CEPAL: El desarrollo social de América Latina ... op. cit., pp. 31-32.

2/ Si bien el concepto de marginalidad está definido aquí siguiendo las formulaciones de Marshall, (Citizenship and Social Class) como no-participación, esto es, en forma distinta a la que adoptamos nosotros, creemos posible utilizar algunas de las referencias que el trabajo citado contiene.

3/ Podemos aceptar esto como concepto provisional y con carácter de mera descripción fenoménica de lo más aparente.

4/ "En un estudio realizado en dos pequeñas aldeas de Guatemala en 1958, es decir, después de 7 años de agitación y gobierno revolucionario en ese país, los sujetos entrevistados mostraron en general un muy bajo nivel de conocimiento y participación política. Además, el grado de identificación con los símbolos y héroes nacionales no fue particularmente significativa." Véase "The Silent Voices: The Nation and the Village", en K. Silvert, The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America, pág. 35-46. Aunque el material citado se presta difícilmente a comparaciones, es ilustrativo mencionar que los habitantes de las favelas de Río de Janeiro dieron muestra de poseer niveles ostensiblemente más elevados en cuanto a conocimiento y participación en la estructura política nacional. Véase K. Silvert y F. Bonilla: La educación y el significado social del desarrollo.

Esta "marginalidad" constituye así un fenómeno específico, originado en la perduración de algunos aspectos del sistema tradicional de la hacienda, y contendría en sí - como ya lo dijimos al pasar - dos dimensiones analíticamente separables: por una parte los individuos y grupos se hallan "integrados" en un núcleo local - la hacienda - y, por esa misma integración, aparecen "marginalizados" de las instituciones del estado nacional. Es preciso considerar que, en este sentido de la marginalidad, ella se halla sostenida por esas mismas instituciones del estado nacional, a través de disposiciones que no reconocen a los trabajadores rurales el derecho a agremiarse,^{1/} que los excluyen de los sistemas nacionales de previsión y seguros^{2/} o que impiden la participación electoral de la población no alfabetizada. Sin embargo, a nuestro criterio, el problema comienza a adquirir particulares conotaciones - las que aquí más nos interesan por lo demás cuando esos sistemas locales, esas "subsociedades", fundadas en la organización de la hacienda, comienzan a perder su vigencia,^{3/} como se observa en la actualidad. Por otra parte, el análisis precedente hace referencia singular a los trabajadores de las haciendas: creemos necesario extendernos con más detalle en la descripción, tanto de aquéllos como de otros componentes de los sectores populares campesinos a los que es posible aplicar, con un grado variable de exactitud, el calificativo de "marginales", pero que sobre todo, constituyen los grupos de origen de las que luego serán llamadas "poblaciones urbanas marginales".

a) El campesino minifundista

Como dijimos más arriba, el minifundio constituye, en combinación con el latifundio, una característica básica del régimen de tenencia de la tierra imperante en la mayoría de las áreas latinoamericanas. El minifundio constituye a menudo una unidad de producción tan reducida que aun resulta insuficiente para el mantenimiento de la unidad familiar. De allí que el minifundista deba a menudo alternar la explotación de su predio con el trabajo asalariado en haciendas o plantaciones.

1/ CEPAL: El desarrollo social ... op. cit., p. 40.

2/ Idem., nota 1, cuadros 8 y 9, pp. 42-43.

3/ Esto es, se destruye progresivamente el sistema tradicional.

b) Campe sinos sin tierra

Esta categoría de población rural aparece como un producto combinado de:

- la gran densidad de población en muchas áreas de antiguo poblamiento;
- las modificaciones que se operan en la utilización de la tierra de las haciendas;
- las variaciones en la demanda ocupacional como consecuencia de las ampliaciones a contracciones de los mercados;
- la apertura de nuevas zonas por la colonización.^{1/}

Es posible distinguir dentro de ella dos subcategorías principales:

i) los ocupantes sin título y agricultores pioneros, y, ii) los trabajadores migratorios.

i) Ocupantes sin título y agricultores pioneros. Los últimos estudios llevados a cabo en gran parte de Brasil señalan la existencia de situaciones particulares, amorfas o indiferenciadas, que difícilmente pueden ser asimiladas a cualquiera de las categorías que tradicionalmente se han utilizado para la clasificación de los tipos campesinos. Se trata de un trabajador que "simultánea o sucesivamente - opera como minifundista, ocupante sin título, arrendatario, trabajador estacional, etc., etc. Esta situación, o similares, parece observarse también en otros países de la región.^{2/}

También, en algunas de las áreas más antiguamente pobladas de la región es posible hallar agricultores migratorios aislados, que se ubican en las zonas periféricas de los latifundios o en tierras cuyo régimen de tenencia no aparece bien definido. En algunos países de

1/ CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social, op. cit., Seguimos en este punto o expuesto en este documento al que consideramos fundamental.

2/ CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social, op. cit., p. 18-19.

América Latina este tipo campesino parece tener una remota historia.^{1/}

Cuando esas áreas comienzan a poblarse, cuando la "modernización" va alcanzando el respectivo sector, estos "pioneros" son expulsados.

Estas formas de ocupación tienden, sin duda a perpetuar en nuestros países una "población desarraigada" ... que ... en grado creciente constituye una fuente de violencia".^{2/}

ii) Campe sinos sin tierra y braceros migrantes. En estas categorías se hallan en general sujetos que han sido expulsados de las haciendas^{3/} o hijos de minifundistas que no pueden ser absorbidos en la demasiado o reducida explotación paterna. Se ha comprobado que raras veces viven aislados, y suele encontrárseles en diferentes tipos de asentamientos (caseríos, pueblos, etc.).^{4/}

1/ En la zona de Santa Cruz, en Bolivia, se llaman "tolerados": son los verdaderos pioneros de la colonización, viviendo siempre en los límites de la civilización, limpiando la tierra, rechazando las bandas hostiles de indios y trasladándose a otros lugares a medida que se comienza a poblar. Esas familias no sólo son "tolerados" sino acogidas con agrado por los grandes terratenientes. Lo benefician principalmente con la tierra que habilitan ... Cuando las tierras que han talado son tomadas por el dueño, se convierten en jornales en la misma hacienda, o más comúnmente se trasladan al interior". (idem.: p. 19).

2/ En las verdaderas zonas pioneras, en que empiezan a penetrar las carreteras y suben los valores de la tierra, cambia la situación del ocupante sin título. Ya sea de grado o por fuerza, se convierten en un medio barato de limpiar las tierras para su eventual explotación en grandes propiedades. Al propio tiempo, en vez del campesino migratorio por tradición, se encuentra el migrante... En las zonas pioneras de varios países es común el sistema por el cual el colono limpia la tierra a cambio de obtener para sí las cosechas de los primeros años, debiendo después abandonar el terreno. Así ocurre, por ejemplo, en la limpieza de las tierras cafetaleras en Paraná, Brasil, y en las haciendas ganaderas de las tierras bajas de la región andina en Venezuela. En el segundo caso, los colonos desalojados después de dos o tres años de cultivo, se vuelven maceros nómades o se retiran al cultivo de minifundio en los faldeos fácilmente erosionables de la cordillera. En otras partes los pobladores originales pueden ser obligados por su debilidad económica, a vender sus parcelas o son desposeídos por las personas influyentes que viven en el pueblo, después obtienen el título de propiedad después que ha comenzado la colonización. (CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social, op. cit., p. 8.

3/ CEPAL: op. cit., p. 8.

4/ CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social ... op. cit., p. 8.

/En cuanto

En cuanto a los braceros migrantes, parece ser que a menudo "... vienen de poblados minifundistas y vuelven a ellos. Sin embargo, es de suponer que una proporción importante de tales migrantes pierden sus vínculos locales y terminan por asimilarse a los grupos desarraigados".^{1/} Al parecer estos tipos de campesinos sin tierra, van estableciéndose cada vez más en la periferia de poblaciones menores, donde es posible obtener alguna ocupación ocasional en periodos en que disminuye la demanda ocupacional en la agricultura "... este tipo de movimiento fomenta posiblemente la transición entre el trabajo agrícola como como único medio de ganarse la vida y la disposición a intentar cualquier cosa... Una vez que el campesino sin tierras ha llegado a esta etapa, el pueblo tiene poco que ofrecerle y está dispuesto para el paso siguiente, cual es el ingresar a la fuerza trabajadora marginal de las ciudades".^{2/}

1/ CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social ... op. cit., página 8.

2/ CEPAL: Los patrones de asentamiento rural y el cambio social ... op. cit., página 9. (Lo subrayado es nuestro).

3.3 Síntesis: el proceso de marginalización en el sector rural

Hemos tratado de mostrar que, para lograr una comprensión del carácter estructural del fenómeno de marginalización que veremos aparecer luego en las áreas urbanas, se hace preciso remontarse al proceso de desarrollo capitalista tal como éste se verifica en un área periférica. Así, en un intento de resumir y concretar lo hasta aquí dicho, apuntaremos:

i) la colonización ibérica provoca el desplazamiento de las formas organizacionales precolombianas, instaurando el sistema de propiedad privada, implantando cultivos comercializables y organizando el trabajo forzado (encomiendas, mita, yanaconazgo) y la servidumbre;

ii) los movimientos independentistas acentúan el proceso, al eliminar las formas coloniales de trabajo forzado - convirtiendo al indígena en un "trabajador libre" a merced de los dueños de la tierra - y posibilitar la extensión de la hacienda sobre la propiedad comunal y el éjido. La expansión de este sistema, que fundamentalmente implica una gran concentración de la propiedad en escasas manos, halla su expresión en una formación social típicamente "biclasista";

iii) las condiciones estructurales que enmarcan el desarrollo de la producción agrícola y las situaciones derivadas de las modificaciones de la demanda de los bienes primarios en el mercado internacional y de su precio relativo, va provocando modificaciones profundas en la hacienda tradicional y acentuando la pauperización y también la diversificación de los sectores populares;

iv) junto a los colonos y minifundistas, los campesinos sin tierra y los trabajadores migrantes, van conformando una enorme masa de población "marginalizada" de las instituciones de Estado nacional" pero, sin duda, dependiente en sus características, de la estructura misma que el desarrollo del capitalismo dependiente impone a la sociedad global;

v) esta población desarraigada y dispersa va a concentrarse en diferentes tipos de asentamientos - caseríos, villorrios, pueblos, etc. - en los que comienza un proceso de "urbanización cultural" que va a conducir sus movimientos migratorios posteriores a las ciudades.

/En resumen:

afhe
En resumen: lejos de tratarse de un producto de la supervivencia de relaciones "feudales" en el campo, es decir, del hecho de que el sector rural haya permanecido al margen del desarrollo capitalista de las áreas centrales urbanas, el proceso de marginalización halla su origen en la apropiación privada de la tierra y se acentúa a medida que las relaciones capitalísticas se extienden a cada vez más amplios sectores y se acentúa la dependencia externa.

3.4 De la marginalización rural a la marginalización urbana

No se trata de repetir aquí lo ya dicho en un capítulo anterior sobre los procesos de urbanización e industrialización; recordemos simplemente sus rasgos mayores:

i) primero, no por su mayor importancia, pero sí por su "visibilidad" anotemos el crecimiento demográfico;

ii) luego, las migraciones internas, que van conduciendo paulatinamente a cada vez más amplios sectores de la población hacia las ciudades, y algunas de cuyos factores en el sector rural hemos podido señalar; agreguemos aquí, para explicarnos mejor la dirección que, en definitiva, toman esos movimientos poblacionales, la creciente y cada vez más efectiva difusión, a través de los más variados medios, de los modos de vida urbanos hasta las más alejadas áreas, lo que posibilita una comparación de situaciones motivando actitudes de repulsión hacia la vida rural y de atracción por las ciudades y generando actitudes que "movilizan" a más y más amplias capas de población. Esta "urbanización" socio-cultural y psicológico-social, que precede a una efectiva incorporación a las ciudades, debe considerarse un factor explicativo de particular importancia de las migraciones;^{1/}

iii) recordemos también ahora, las características principales del proceso de industrialización según el modelo de "sustitución de importaciones" y sus más importantes consecuencias, acentuadas cada vez más en la medida que ese proceso avanza, la grande y creciente concentración del ingreso y la correlativamente decreciente expansión de la demanda ocupacional.

^{1/} Así lo hace, v.g., Quijano A., El proceso de urbanización en Latinoamérica, op. cit.

Si tenemos presentes los procesos descritos podremos comprender mejor el origen y carácter de las poblaciones "marginales urbanas", cuyas principales características queremos describir en el punto siguiente.

a) La marginalidad urbana como situación (características principales de los sectores populares urbanos llamados marginales) 1/

El supuesto básico que ha guiado la redacción de este párrafo es que, más allá de la diversidad que pueda observarse en estas poblaciones "marginales", presentes en las principales ciudades latinoamericanas, muestran una multitud de rasgos comunes que las identifican como una categoría social particular, distinta de otras, hecho que se derivaría de que su emergencia en los diferentes países latinoamericanos es el resultado de procesos por muchos conceptos similares. Comenzaremos por la descripción de las características que aparecen como comunes a todas estas poblaciones, para intentar luego su caracterización global como un grupo humano.

- 1/ Para la redacción del presente capítulo se han tomado en cuenta los siguientes documentos:
- BERCKHOLTZ, Pablo; Barrios marginales, aberración social, Lima, 1963.
- BECKER, Truman; The Lima barriada of Leticia: in Peruvian times, Vol. XXV, N° 1270, April 23, 1965, pp. 8-10.
- CAVANAUGH, Joseph H.; Características socio-demográficas de Lima, Perú; Instituto de Asuntos Interamericanos, Lima 1965.
- CEPAL: Estudio demográfico y sociológico sobre el área metropolitana de San Salvador.
- CEPAL: División de Asuntos Sociales: La participación de las poblaciones marginadas en el crecimiento urbano; Santiago, noviembre 1965.
- CEPAL: Los servicios públicos en una población de erradicación; Santiago, noviembre 1965.
- CEPAL: Situación y perspectivas educacionales de la juventud en una población urbana marginal, Santiago, 1965.
- CEPAL: El desarrollo social de América Latina en la posguerra, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963.
- Corporación Nacional de Servicios Públicos (Colombia): "Déficit y demanda de viviendas en Colombia", Estudios socio-económicos N° 3, Bogotá, 1956
- DESAL: Poblaciones marginales y desarrollo urbano: el caso chileno, Santiago, febrero 1965 (mimeografiado).
- DUCOFF, Luis: "Población migratoria en un área metropolitana de un país en proceso de desarrollo: informe preliminar de un estudio experimental efectuado en El Salvador"; en Estadística (Journal of the Inter American Statistical Institute), Washington, marzo de 1962, pp. 131-139.

/i) Ubicación.

1) Ubicación, volumen, crecimiento y origen de las poblaciones marginales. Una de las características más visibles, aunque no necesaria, de estas poblaciones, es su ubicación en áreas más o menos segregadas de las zonas centrales de las ciudades; se ha observado que constituyen a menudo "cinturones de miseria" en la periferia de las principales concentraciones urbanas de Latinoamérica. Decimos "no necesaria", porque en

1/ (cont.)

- GARCIA Arocha, Mario: Atajuelita, un cantón en crecimiento, Esapac San José de Costa Rica, 1957 (mimeografiado).
- GERMANI: "Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires", en UNESCO: La urbanización en América Latina, 1962, pp. 208-235.
- GONZALEZ Casio, Arturo: "Clases y estratos sociales en México", en Kahl, J. La industrialización en América Latina, México, F.C.E., 1965 (tercera parte, I, pp. 246-261).
- GURRIERI, Adolfo: Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana marginal, Santiago, octubre de 1965.
- Instituto de Crédito Territorial, Departamento Socio-económico y Estadístico: Chambacú (Regeneración de una zona de tugurios) y Serie de Estudios Socio-económicos N° 1; Bogotá, 1955.
- Instituto Nacional de Vivienda: Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana, 1961-1962; México, D.F., 1963.
- LEWIS, O.: "Urbanización sin desorganización", en Kahn, op. cit., cuarta parte, IV, pp. 455-468.
- LEWIS, O.: Antropología de la pobreza, México, F.C.E., 1962.
- LEWIS, O.: Los hijos de Sánchez; México, F.C.E., 1963.
- Municipalidad de Buenos Aires: "Censo de Villas de Emergencia", Boletín de la Dirección de Estadística, Año 1, N° 3, julio 1963.
- Departamento de Habitación Popular, Secretaría de Estado do Trabalho e cultura popular, del gobierno de Magalhaes Pinto: Levantamento da população favelada de Belo Horizonte; Belo Horizonte, 1966.
- MATTELART, A. y GARRETON, M.: Integración Nacional y Marginalización (ensayo de regionalización social de Chile); Editorial del Pacífico, Santiago, 1963.
- MATOS Mar, J.: Migración y urbanización. "Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana", en UNESCO, op. cit. pp. 173-192.
- MONTECINO Sampeiro, J.U.: "La población del área metropolitana de Caracas", separata de Cuadernos de Información Económica, noviembre-diciembre de 1955 y enero-febrero de 1956; Caracas 1956.
- Oficina de Planificación Municipal, Cali, Colombia: Estudio socioeconómico de cinco barrios nor-orientales, 1963.
- PEARSE, Andrew: "Algunas características de la urbanización en Rio de Janeiro", en UNESCO, op. cit., pp. 194-203.

/ocasiones, aunque

ocasiones, aunque menos frecuentes al parecer, se ubican en terrenos baldíos - de propiedad pública o privada, en áreas céntricas de la ciudad. Generalmente, la ocupación de los terrenos revista carácter ilegal y es

✓ (cont.)

- Puerto Rico, Comité de Recursos Humanos: "Desempleo e Ingreso familiar", en Kahl, J.: op. cit. (segunda parte, III, pp. 135-149).
- ROSENBLUTH, G.: Problemas socioeconómicos de la marginalidad y la integración urbana, Santiago, enero 1966 (mimeografiado).
- RAMÍREZ Gómez, R.: "El problema de la habitación y los niveles de vida", en Investigación Económica, publicación de la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A., tercer trimestre de 1953, México, D.F., pp. 323-377.
- SAKARI, Sawiola: Análisis socioeconómico del barrio "Sagrada Familia", área recién urbanizada de San José de Costa Rica, Departamento de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica, San José, septiembre 1958 (mimeografiado).
- QUIJANO, A.: La emergencia del grupo "cholo", sus implicaciones en la sociedad peruana (esquema de enfoque aproximativo), Lima, s/f (mimeografiado).
- SAGMACS, Sociedad de Análisis Gráficas e Mecanográficas Aplicadas a los complejos sociales, Aspectos Humanos da Favela Carioca, Estudo Socioeconomico (patrocinado por el diario "O Estado de Sao Paulo" y publicado en los suplementos especiales del 13 y 15 de abril de 1960).
- Sebreli, J.J.: Buenos Aires, vida cotidiana y alienación, ed. Siglo XX, Buenos Aires, 1964, Capítulo V, pp. 145-172.
- UTRÍA, R.D.: El problema de la vivienda y las condiciones del desarrollo latinoamericano, CEPAL, Santiago, 1966 (mimeografiado).
- CAPLOW, Th. y
- WALLACE, Samuel E.: "Ecología Social del área urbana de San Juan" en América Latina, Año 8, N° 3, julio-setiembre de 1965, pp. 97-111.

Nota: Como resultaría muy oneroso señalar en cada caso el origen de los datos que incluiremos en cada punto, remitimos al lector el conjunto de esta bibliografía.

/frecuentemente producto

frecuentemente producto de "invasiones" que pueden hallarse más o menos organizadas de antemano. Su volumen, según los últimos datos publicados, excede a menudo del 10; al 20 y aun al 30 por ciento de la población total de las ciudades en que se hallan ubicadas.^{1/}

La mayor parte de los habitantes de estas poblaciones son de origen migratorio, proveniendo: 1) de áreas rurales; 2) de poblaciones urbanas nuevas, y 3) de áreas más céntricas de la misma ciudad.^{2/}

En cuanto a su aparición y desarrollo, si bien en algunos casos ("barriadas" limeñas) se registra su existencia desde 1924 - comenzó, visiblemente, en la década de 1930, acentuándose su crecimiento a partir de la última posguerra y, en forma más notoria, desde 1950.^{3/}

ii) Características económicas y participación ocupacional.

Pueden señalarse, como las características más sobresalientes en esta dimensión: 1) la desocupación; 2) la subocupación; 3) la inestabilidad ocupacional; 4) la escasa participación en los roles ocupacionales del "sector moderno" de la sociedad, particularmente en la industria; 5) la baja calificación ocupacional de los roles desempeñados; 6) el gran predominio de ocupaciones en la rama terciaria; 7) la escasa retribución y, por consecuencia 8) los bajísimos niveles de consumo.^{4/}

iii) Algunos aspectos materiales de las poblaciones marginales. Acaso los dos aspectos más estudiados de la vida de los grupos marginales, está constituido por los aspectos concernientes a las viviendas y los servicios. Si bien, por un lado estos aspectos pueden ser considerados como "derivados", por otro, no cabe duda, se presentan como los más espectaculares.

Por la razón mencionada, no creemos necesario aportar aquí demasiada documentación sobre un hecho tan conocido.

^{1/} Ver apéndice (a).

^{2/} Ver apéndice (b).

^{3/} Ver apéndice (c).

^{4/} Ver apéndice (d).

Señalamos sólo, con respecto a la vivienda, que en general, los pobladores de estas villas habitan construcciones precarias, realizadas por ellos mismos con materiales de deshecho del más variado origen. puede resumirse esta situación diciendo que sus características fundamentales están constituidas por el hacinamiento, la promiscuidad, el deterioro y la insalubridad.^{1/}

A la precariedad general de las construcciones - amenudo una sola habitación sin las mínimas instalaciones sanitarias - debe sumarse la prácticamente absoluta carencia de servicios públicos: alcantarillado, cloacas, aguas corrientes, etc. A menudo una fuente pública surte de agua a un gran conjunto de familias que deben trasladarse a ella y transportar el líquido en recipientes hasta sus viviendas. En ocasiones, el agua es transportada en carros-tanques, "aguateros", y debe ser comprada por los vecinos.

A todo lo anterior debe sumarse la precariedad de los servicios sanitarios y educacionales.

iv) La participación educacional. En general, la gran proporción de analfabetos y los bajos niveles educativos, son notas predominantes en todas las poblaciones marginalizadas. Sin embargo, se ha observado, a menudo, un nivel superior al de las poblaciones rurales. Esto que para nuestras posteriores consideraciones tiene particular importancia mostraría: i) que la posibilidad de asistencia escolar es superior para las poblaciones urbanas marginales que para la mayor parte de los sectores populares rurales; ii.) que los migrantes rurales que habitan la población marginal, serían los ex-habitantes rurales de mayor nivel educativo.

Señalemos de todos modos, que los niveles educativos alcanzados son muy bajos, registrándose tasas altas de ausentismo y deserción escolar en la población infantil.^{2/}

^{1/} Utría, R., op. cit., p. 5.

^{2/} Ver apéndice (e).

v) Formas de organización social y relaciones sociales.

Parece ofrecerse como un rasgo común a todas las poblaciones marginalizadas la aparición de organizaciones comunitarias. Estas pueden ser simples reuniones de vecinos que ayudan a una nueva familia recién llegada a construir su vivienda, o llegar a constituir asociaciones formales con miras a la defensa social del grupo y al logro de una mayor participación en los servicios urbanos.^{1/} Por otra parte, la supervivencia de formas de parentesco y del "compadrazgo" típico de las áreas rurales, da nacimiento a modos de organización social distintas de las predominantes en el área urbana en que se hallan asentados.

vi) Actitudes, intereses, aspiraciones y valores. Es sin duda, éste uno de los aspectos menos explorados de los pobladores de villas marginales.

No cabe duda, sin embargo, que un aspecto fundamental que resume prácticamente todos sus intereses, valores, actitudes, motivaciones, etc., es la aspiración a un incremento general de su participación en las diversas formas de consumo que caracterizan a los sectores medios y altos urbanos. Percepción y carencia constituyen la base dinámica de actitudes y comportamientos. Es posible sin embargo, dentro de este cuadro general, discriminar actitudes y comportamientos con relación a sectores más particularizados de la sociedad, los que pueden revelar además, la percepción que tienen los pobladores acerca de los medios para incrementar esa participación.

Con la escasa información disponible trataremos de construir un cuadro más o menos coherente que nos permita algunas primeras inferencias. No está de más, creemos, señalar una vez más el carácter impresionístico de esta exposición.

1/ Ver apéndice (f).

Actitudes hacia el Gobierno, la política y el Estado

Parece ser bastante frecuente en los miembros de estas agrupaciones, al considerar al gobierno en su papel de "protector", que a menudo se personifica en un dirigente nacional (Perón, Vargas, etc.). Este tipo de actitud básica aparece más frecuentemente - lo cual resulta perfectamente natural - en aquellos países en que - como Argentina y Brasil - vivieron una experiencia "populista" más o menos prolongada.^{1/}

Correlativamente, se observa una actitud desconfiada hacia "la política y los políticos"; en general, parecieran más bien dispuestos a unir ~~su~~ problemática y sus acciones a personas más que a ideologías determinadas.^{2/} No obstante, algunos estudios han podido verificar una participación política considerable.^{3/} Por otra parte, y a pesar de las observaciones de un autor,^{4/} no aparecen demasiado ajenos, al menos en las personas de los líderes locales, al conocimiento del conjunto de acciones prácticas - a veces bastante complejas - necesarias para obtener una mejor ubicación, un nuevo servicio público, una escuela, etc.

Actitudes hacia el trabajo

En general, en todos los casos, se observa una valorización particular del trabajo; dos características aparecen como exigencias fundamentales: estabilidad y remuneración adecuada.

Junto a esta apreciación global del trabajo parecen observarse algunas dificultades, particularmente en los más recientemente migrados, con relación a las características relaciones laborales que impone la producción industrial. El carácter típicamente "deshumanizado" de éstas parece constituir un importante factor negativo. Allí tendría también su origen el hecho de que un gran número aspire a trabajar "por cuenta propia".^{5/}

^{1/} Ver apéndice (g).

^{2/} Ver apéndice (h).

^{3/} Ver apéndice (i).

^{4/} Ver apéndice (j).

^{5/} Ver apéndice (k).

Actitudes hacia la educación

En general se registra una actitud positiva hacia la educación, y la demanda por ella se manifiesta en forma creciente.^{1/} La consideración de su papel de canal de ascenso social parece ser particularmente importante en los miembros más jóvenes de los grupos de pobladores. La relativa "exposición a la modernidad", la percepción aproximadamente exacta de las funciones que la educación puede cumplir en una sociedad moderna, así como el relativo incremento de su acceso a la escuela - como consecuencia del incremento de los comportamientos "asistencialistas" del Estado, dentro de los cuales educación y salud tienen lugar prioritario - incrementa fuertemente esta demanda.

Algunos aspectos de la cultura popular

La participación de los sectores urbanos marginalizados - a diferencia de gran parte de los grupos rurales - en las diversas formas de la cultura urbana, es sumamente importante. Su relativo acceso a los centros públicos de diversión, su intenso contacto con los diversos medios de difusión de masas, le introducen de lleno en los valores, formas y estándares de la cultura de las ciudades. A menudo, sin embargo, algunas de estas manifestaciones son reinterpretadas, relaboradas de modo tal, que pasan a componer elementos de una subcultura específica, aunque no bien estructurada.

Es interesante observar algunas de estas características subculturales, para penetrar, aunque sea de modo muy indirecto, en algunos aspectos motivacionales o, más generalmente, psicológico-sociales.

Se ha observado a menudo que los diarios y publicaciones que más circulan entre estos sectores populares son los que contienen tres tipos de elementos básicos.

- La violencia, a través de la descripción de crímenes, accidentes, etc.
- La reivindicación, a través de artículos en que ponen de manifiesto las injusticias de que son objeto los pobres.
- La religión, en sus manifestaciones mágicas, espiritistas, etc.^{2/}

^{1/} Ver apéndice (I).

^{2/} Ver apéndice (II).

Este último aspecto nos parece particularmente significativo. Las llamadas "bajas religiones", rara mezcla, a veces, de cristianismo como rituales africanos o indígenas, contienen tres aspectos que, a nuestro juicio, explicarían en gran parte su difusión en los sectores marginalizados. En primer lugar, la participación directa de los fieles en el ritual; obsérvese que, en general, en todas estas religiones, los fieles no sólo asisten al ritual sino que participan activamente en su desarrollo. Segundo: contienen, en sus dogmas, exposiciones reivindicatorias, ataques a los privilegiados, etc. Tercero: en tanto ensalzan al desposeído - por oposición al privilegiado - ofrecen también una suerte de movilidad simbólica - bien que diferida - en su sistema de premios y castigos futuros pero eternos.^{1/} Podríamos acaso señalar, como elemento final, que la violencia suele no hallarse ausente en estos rituales.

Nos queda aún un aspecto a considerar, en cuanto a la cultura de los sectores populares: el deporte. Parece presentarse aquí también, un componente de participación y autorealización simbólicas. Pearse, en su investigación sobre los "favelados" de Rio de Janeiro ha podido observar que:

"El inmigrante no tarda mucho en llegar a ser un aficionado ("torcedor") de uno de los grandes equipos de fútbol de la ciudad. ...La característica de los dramas futbolísticos es que los jugadores triunfan por sus propios méritos en el juego y que, ni su cuna, ni su influencia, ni su color, lo favorecen en ningún sentido. De esta manera, el sistema de relaciones futbolísticas es igualitario, y los premios van al que los merece."^{2/}

Y luego: "en el caso de los futbolistas, los mejores han llegado a la fama a partir de un origen humilde." (Pearse: 207).

Podríamos resumir aquí diciendo que, el deseo de participación, de autorealización, de movilidad, unidos a dos componentes básicos como la reivindicación y la violencia, parecen configurar el substratum fundamental de las expresiones culturales del sector urbano marginal.

^{1/} Véase al respecto la literatura sobre los movimientos "mesiánicos" y en particular, de Cunha, Euclides, Os. Sertões,

^{2/} Pearse, op. cit., p. 206.

Apéndice del parágrafo a)

NOTAS SOBRE LAS POBLACIONES MARGINALES URBANAS

1/ La situación, en varios países latinoamericanos era la siguiente:

a/ En Brasil: alrededor de 1961, los favelados de Rio de Janeiro - más de 900 000 personas - constituían el 38.0 por ciento de la población de esa capital; en Belo Horizonte (1964), alcanzaban a 119 799 sujetos (el 14.7 por ciento del total); en Recife (1961), comprendían el 50.0 por ciento de los habitantes, mientras que en las "villas malocas" vivía entre un 26.3 por ciento y un 31.6 por ciento de la población de Porto Alegre.

En los "jacales" de México habitaba, en 1952, el 10.7 por ciento de la población urbana - unas 315 000 personas; y en los "tugurios" de la misma capital, para la misma fecha, lo hacían unas 993 000 personas (el 33.6 por ciento de la población de la ciudad).

Las "barriadas" limeñas localizadas en 1960, eran habitadas por 394 263 sujetos, que componían el 24.4 por ciento de la población de Lima.

En cuatro ciudades chilenas, alrededor de 1963, el panorama era el siguiente: en Antofagasta vivían en poblaciones "callampas", 12 462 familias que constituían el 78.4 por ciento del total urbano; en Valparaíso, en 26 poblaciones, 2 180 familias (el 3.3 por ciento del total); en Santiago - 126 poblaciones - 15 340 familias (el 4.9 por ciento del total) y en Concepción, en 23 "callampas" 8 593 familias, que representaban el 18.8 por ciento de la ciudad.

En el barrios Chambacú de Cartagena (Colombia), vivían, alrededor de 1955, unas 1 401 familias (8 687 personas); el barrio "Sagrada Familia" de San José de Costa Rica, tenía hacia 1958 unos 2 800 habitantes, mientras que en Alajuelita - un cantón del mismo distrito - tenía, en 1956, 4 500 habitantes.

En 1950, alrededor del 29.0 por ciento de los habitantes del área metropolitana de Caracas, podían ser calificados como marginales.

En las "villas miseria" del Gran Buenos Aires había en 1962, unas 188 600 personas, en tanto que en la capital Federal de Argentina, en un censo llevado a cabo al efecto en 1962, se registraron 33 distintas poblaciones de ese carácter, que albergaban más de 42 462 personas.

b/ En las "favelas" de Rio, el 61.0 por ciento había nacido fuera del distrito; en las "villas malocas" de Porto Alegre del 85.0 al 95.0 por ciento de los jefes de familia procedían de fuera de la ciudad. En Belo Horizonte, el 60.0 por ciento de las familias "faveladas", estaba radicada allí hacía menos de cuatro años.

En las familias de poblaciones "callampa" de Santiago, en un 71.0 por ciento el padre o la madre eran migrantes: en un 36.0 por ciento el padre y la madre y en un 35.0 por ciento el padre o la madre. En estos casos, al estudiar el período de migración se comprobó que ésta comenzaba a registrar cierta

/importancia a

importancia a partir de 1930 y se acelera particularmente luego de 1940. Parte de población migrante llegó directamente a Santiago en un 61.2 por ciento; de zona urbana (19.2 por ciento) o de zona rural (35.3 por ciento) (en un 6.7 por ciento de los casos no se obtuvo información); otro grupo menor (el 28.9 por ciento) lo hizo en forma escalonada, pasando de zonas rurales a zonas rurales, de zonas urbanas a zonas urbanas y de zonas rurales a zonas urbanas, antes de llegar a esta ciudad. Es interesante notar que investigaciones llevadas a cabo sobre estos migrantes comprobaron que la mayoría (el 64.0 por ciento), al llegar a la ciudad no fueron a habitar directamente a una callampa, sino que se ubicaron primero en áreas más céntricas de la ciudad, yendo a la callampa posteriormente, como un efecto de "rechazo" o "repulsión" del área central urbana.

De las 1 126 familias estudiadas en Chabacú, el 27.5 por ciento eran inmigrantes; el 15.2 por ciento de Bolívar, el 1.6 por ciento del Atlántico y el 4.0 por ciento de los demás departamentos y del exterior. De las 817 familias que habían residido siempre en Cartagena, 515 (el 46.0 por ciento) habían estado siempre en Chabacú. Las demás habían llegado de barrios obreros pobres como Getsemani, La Esperanza, Lo Amador, etc.

En las villas miserias argentinas se estimó que el 49.0 por ciento de los habitantes provenían del interior. Germani, en su investigación en la llamada Isla Maciel (Gran Buenos Aires), pudo comprobar que los habitantes procedían en general de una misma región, (el Nordeste); esta tendencia a concentrarse en poblaciones de origen afin parece hallarse bastante generalizada en todas las poblaciones de este tipo. Esto parece responder a "la modalidad de la migración que a menudo se apoya en las conexiones existentes en la ciudad, con parientes y amigos, con gente de la misma zona de origen". (Germani).

En las barriadas limeñas "pueden hallarse representantes de todos los departamentos del Perú" (Matos Mar). En el estudio de una barriada se comprobó que los pobladores en general, llegaron de Lima, aunque muy pocos eran de origen limeño; aquí nos hallaríamos frente a otro caso de "rechazo" como el comprobado en las callampas de Santiago de Chile. En la barriada "Doña Isabel" pudo observarse otro tanto. En general y para todas las barriadas, en 1956, la composición de los pobladores, según su origen, era la siguiente: 52.0 por ciento limeños; el 47.0 por ciento provincianos; el resto eran extranjeros o de origen desconocido.

g/ Hallamos así que en Río de Janeiro, a partir del año 1930, se registra un rápido crecimiento de las "favelas". El número de viviendas precarias creció, en 1940 y 1949, de 66 317 a 89 635 (2 702 anuales como promedio); en 1947 la población de las favelas sumaba aproximadamente 400 000 personas; en 1957 alcanzaban ya a 650 000; ya tuvimos oportunidad, en el punto anterior, de anotar la cifra correspondiente a 1961. Desde 1947,

/la proporción

la proporción de favelados con relación a la población total de la ciudad, subió del 17.8 por ciento en esa fecha al 38.0 por ciento en 1961. En Belo Horizonte, la tasa de crecimiento desde 1955 a 1964 fue de 168.0 por ciento para el número de viviendas en las favelas y del 229.0 por ciento para el de favelados.

En Chile, el número de familias que habitaban viviendas precarias aumentó a una tasa del 7.0 por ciento anual, duplicándose prácticamente entre 1952 y 1961. En Santiago en particular, entre los mismos años, el comportamiento de la tasa de crecimiento fue el siguiente: el 21.0 por ciento entre 1952-1959; entre 1959-1961 el número de familias que vivían en poblaciones callampas disminuyó aproximadamente en un 3.0 por ciento, aunque en algunas comunas (Quinta Normal y Conchalí) siguieron creciendo a una tasa del 12.6 por ciento anual.

En México, la superficie ocupada por tugurios en el Distrito Federal aumentó del 3.8 por ciento del total en 1947 al 12.8 por ciento en 1952; la de los jacales, del 2.3 por ciento al 9.6 por ciento, entre los mismos años.

En Lima, donde aparecen ya algunas barriadas hacia 1924, el crecimiento de las mismas, según lo señala Matos Mar, "fue lento hasta 1940, acelerándose a partir de la postguerra". Hasta 1940 se registraba la existencia de cinco barriadas; entre 1940 y 1945 se agregaron ocho más; desde 1945 a 1954 se crearon 30 nuevas barriadas.

En el estudio llevado a cabo sobre el cantón Alajuelita (S. José de Costa Rica) se comprobó la existencia de una fuerte corriente migratoria, acelerada a partir de 1953. Los migrantes provenían: el 35.0 por ciento de San José, el 10 por ciento de áreas rurales del mismo cantón y el 55 por ciento de variados lugares de la república. En el barrio "Sagrada Familia", el 35 por ciento de la población era de origen rural; la mitad de las familias que fueron entrevistadas, había llegado al barrio después de 1952 (los primeros se habían instalado alrededor de 1930).

En todos los casos en que pudo obtenerse información sobre los motivos que llevaron a estos migrantes a la ciudad, los más frecuentemente invocados fueron de carácter económico (búsqueda de trabajo, pérdida de la ocupación anterior, aspiración a una mayor remuneración, etc.). En las callampas de Santiago, las respuestas que pudieron ser clasificadas como haciendo referencia a "causas económicas", alcanzaron al 64.0 por ciento; en las barriadas limeñas este mismo tipo de respuesta fue dado por el 61 por ciento de los encuestados. En el estudio de Germani, en el Gran Buenos Aires, los resultados fueron similares.

d/* Ocupación, desocupación, subocupación

En las favelas de Río, el 9.0 por ciento de los sujetos en edad de trabajar se hallaba económicamente inactivo, en comparación

/con un

con un 6.8 por ciento que era el promedio del distrito federal. En el estudio de Belo Horizonte, se señala como problema capital de la población favelada, la inestabilidad ocupacional.

En las villas malocas de Porto Alegre, el 40.4 por ciento de los jefes de familia trabajaba con irregularidad, el 5.3 por ciento carecía de ocupación y sólo un 54.3 por ciento tenían empleo fijo.

En las callampas de Santiago, la población activa, que constituía el 61.9 por ciento de la población total, se desglosaba en un 47.5 por ciento de ocupados, un 14.4 por ciento de desocupados, un 9.5 por ciento de cesantes, y un 4.9 por ciento que buscaba trabajo por primera vez.

Además, pudo comprobarse que por lo menos un 14.0 por ciento de las personas ocupadas había trabajado menos de 35 horas semanales.

En Chambacú se registraban dos personas inactivas por cada una activa; en la ciudad de Cali (Colombia), el 49.2 por ciento de la fuerza de trabajo de cinco barrios marginales, estaban desocupadas.

En las barriadas limeñas, el 27.0 por ciento de la población económicamente activa tenía ocupaciones inestables y en un 2.0 por ciento esa ocupación era desconocida; en la barriada Pampas de Cornas, el 38.1 por ciento sólo tenía trabajo ocasionalmente.

En la investigación del Gran Buenos Aires, Germani apunta que "no se observa casi desocupación" en los grupos estudiados en el momento del relevamiento, aunque hay ... una alta proporción que ... no trabajó durante seis o más meses en el último año". Los registrados como desocupados en la población mayor de catorce años alcanzaron al 5.0 por ciento del total.

Tipos de ocupación

En Belo Horizonte, la población económicamente activa se hallaba ocupada en un 20.5 por ciento en servicios personales; un 7.8 por ciento eran vendedores ambulantes; un 11.0 por ciento se desempeñaba en diversos servicios; un 10.9 por ciento en el sector de la construcción y afines; un 3.2 por ciento eran artesanos y sólo un 3.1 por ciento se desempeñaba como obreros industriales. En las favelas de Río - según el censo de 1950 - el porcentaje de personas ocupadas en las industrias manufactureras constituía el 22.3 por ciento de la población activa.

En la población de Alajuelita, aparte de una cantidad importante de personas cuya ocupación era ignorada, se hallaban terciarios (en su mayor parte en servicios personales), y secundarios (en la construcción y algunos en labores fabriles no calificadas; peones, etc.).

Los ocupantes de los tugurios mexicanos eran en su mayor parte tenderos, artesanos, vendedores ambulantes y obreros no calificados,

/aunque había

aunque había algunos oficinistas; en los cajales abundaban los trabajadores del sector de la construcción, hallándose también obreros ocasionales, artesanos, vendedores ambulantes, soldados y agentes de policía.

En las barriadas limeñas - según el censo de 1957 - un 58.0 por ciento estaba compuesto por artesanos y obreros; los domésticos eran el 16.0 por ciento; los choferes y personas que trabajaban en el transporte el 14.0 por ciento; el 12.0 por ciento tenía ocupaciones muy diversas.

En Santiago, en las poblaciones callampas, el 3.0 por ciento de los trabajadores pertenecía a la rama primaria y el 42.0 por ciento a la secundaria; pero estos se dividían en un 23.0 por ciento en el sector de la construcción y un 19.0 por ciento en ocupaciones fabriles; los terciarios alcanzaban al 49.0 por ciento. Las categorías ocupacionales estaban distribuidas del siguiente modo: "empleados": 4.0 por ciento; "obreros": 52.0 por ciento; "cuenta propia": 33.0 por ciento; no indicaron profesión: 11.0 por ciento. Es notable el porcentaje de los que manifestaron trabajar "por cuenta propia", sobre todo si lo comparamos con el promedio nacional de Chile (20.0 por ciento) y del Gran Santiago (17.0 por ciento).

En Chambacú, junto a un importante porcentaje de vendedores ambulantes, los jefes de familia se ocupaban en labores manuales y artesanías, y en menor número de casos en ocupaciones obreras. En el estudio de la Isla Maciel (Gran Buenos Aires) se halló un gran número de sujetos empleados en construcciones rurales y en los frigoríficos; estos dos sectores absorbían una tercera parte de la fuerza de trabajo en los casos estudiados, en la población nativa del lugar. Los inmigrantes sin embargo, son absorbidos sobre todo por las actividades terciarias: en el puerto, como "changadores", o en el transporte marítimo. "La mayoría de los recién inmigrados se clasificaban en la categoría de peones, obreros sin especialización alguna....".

Ingresos

De acuerdo con aquellas características ocupacionales se hallan los ingresos que, para gran parte de los habitantes de las poblaciones marginales, caen por debajo del salario vital-mínimo.

En las poblaciones callampas de Santiago, el 43.0 por ciento ganaba un salario inferior al vital obrero y el 49.0 por ciento entre 1 y 2 salarios vitales. (En 1962 el salario medio era de E° 46 mensuales, cuando el sueldo vital alcanzaba a E° 80.91. Una encuesta señalaba que por cada hogar tenía trabajo 1.7 personas en promedio; ello significaba que el ingreso familiar ascendería en 1964, de seguir la misma tendencia, a E° 146,- mensuales aproximadamente. Este nivel de ingresos familiares adquiere todo su significado cuando se considera que con él deben sobrevivir seis personas - promedio por hogar - lo que determina un ingreso por persona de E° 24.- mensuales). En

/una estimación

una estimación hecha hacia 1966 (Rosenbluth p. 61), se concluyó que un "poblador callampa", para alcanzar una alimentación adecuada debería insumir el 138.0 por ciento de su salario.

En el estudio de Belo Horizonte, se comprobó que el 9.8 por ciento de los jefes de familia (2 463 sujetos) carecía de rentas y el 44.0 por ciento (11 044 personas) ganaba menos de un salario mínimo. Considerando la renta familiar total, en el 39.2 por ciento de los casos, aquella era inferior a un salario mínimo, y en el 38.6 por ciento, oscilaba en 1 y 1.5 salarios mínimos.

En Chambacú, el 48.0 por ciento de los jefes de familia (459 sujetos) ganaba menos de \$ 100 colombianos y el 76.9 por ciento (745 jefes de familia), menos de \$ 150.

En Lima, en la barriada Pampas de Lomas, en 1962, el 88.9 por ciento de las familias tenían ingresos inferiores a los 44 dólares.

En Alajuelita, el 40.0 por ciento de las familias ganaba menos de 50 dólares.

e/ En las callampas de Santiago pudo observarse que, en la población de 15 años y más, un 25.0 por ciento carecía de instrucción, y un 44.5 por ciento sólo tenía hasta cuatro años de enseñanza primaria. En cuanto a los jóvenes, según un informe de CEPAL, más del 50.0 por ciento se encuentra actualmente fuera del sistema y más del 50.0 por ciento no logra pasar los niveles más bajos.

En las barriadas limeñas sólo se registraba un 10.0 por ciento de analfabetos en la población adulta; entre los que pudieron considerarse alfabetizados, sin embargo, el 90.0 por ciento sólo tenía instrucción primaria, y, en muchos casos (el 52.0 por ciento) sólo el primer grado de la misma.

En Chambacú, el analfabetismo entre los jefes de familia alcanzaba al 47.0 por ciento y el 45.0 por ciento sólo tenía instrucción primaria; de 1 281 niños de 7 a 12 años, sólo 500 estaban en la escuela.

En Belo Horizonte, entre la población de 7 años y más, el 32.11 por ciento era analfabetos; el 34.39 por ciento sólo tenía educación primaria incompleta.

f/ En el Gran Santiago, en la población "Lo Valledor Sur" se ha logrado una alta participación comunitaria. Uno de los líderes relató así su historia: "Estábamos solamente en el sitio pelado y entonces se organizó la Junta de Vecinos. Se peleó por el agua, porque en invierno había que caminar en la oscuridad de la noche para llegar a los pilones, y en verano muchas veces se cortaba. Se peleó por la luz: al principio la robábamos en realidad. La junta nuestra es muy representativa y hemos llegado a esto quizá por no haber tenido nada; ni casa; por haber tomado el terreno con sacrificio, ilegalmente, con necesidad... En la junta hay muchas ideologías, pero nosotros conseguimos las cosas a través de los dirigentes, nunca de los políticos". (CEPAL. Los servicios...p. 21; el subrayado es nuestro).

/Junta Vecinal

Junta Vecinal Lo Valledor Sur: "Es elegida por mayoría entre los dueños de lotes del sector:... La forma de votación domiciliaria, ha permitido obtener que vote el 90.0 por ciento de los pobladores. Se ha mantenido al margen de la política y sus líderes actuales son los mismos que llevaron a la ocupación de los terrenos y luego, interpretando las necesidades de la mayoría, fueron conquistando paulatinamente los servicios necesarios". (CEPAL: Los servicios...p.6).

El Comando de Pobladores de José María Caro: "Es elegido por mayoría entre los dueños de lotes.... Vota aproximadamente el 20 por ciento de los pobladores. Los dirigentes afiliados a partidos políticos suelen utilizar la acción comunitaria en favor de su partido, actitud que ha suscitado resistencia en los sectores no-politizados. Sin embargo, como organización comunitaria ha logrado realizaciones importantes. (CEPAL: Los servicios p.6).

La Junta de Vecinos en José María Caro: "Se forman para enfrentar algún problema específico y desaparecen luego. Otras veces se mantienen como asociación vecinal durante algún tiempo.... en estos momentos (1966) son más o menos 19... se oponen políticamente al Comando de Pobladores, lo que ha llegado a formar dos frentes opuestos entre los pobladores. El contacto del Comando y las juntas con las autoridades se realiza a través de la gobernación provincial, más bien que de las municipalidades respectivas, pues éstas no cuentan con los recursos suficientes. El Gobernador, nombrado por el ejecutivo parece más influyente". (CEPAL: Los servicios...p.6).

A veces estas organizaciones son propiciadas "desde fuera", por las autoridades o entidades privadas. En estos casos suelen registrarse actitudes de rechazo por los pobladores. Por ejemplo, en José María Caro "se han organizado numerosos centros de madres en el área y son los más concurridos por las mujeres adultas. Una joven los comenta así: Esos centros de madres! Vienen señoras ricas, pitucas, a enseñar las cosas más inútiles, a hacer una torta por ejemplo y no se enseña a hacer comida. Ahora están enseñando a coser a máquina, pero nadie tiene máquinas de coser. También trajeron una lavadora eléctrica que no sirve de nada acá. A veces las señoras se quedan en las reuniones todo el día y los niños tienen que ocuparse de las casas en vez de ellas. Esa gente que viene de fuera, en vez de juntar, divide a la gente. Sólo dan promesas y nada más. Otra cosa es el espíritu paternalista: quieren hacerlo todo ellos y dejar a la gente sin saber nada". (CEPAL... p.21)

En las favelas de Rfo: "La familia nuclear de las favelas es una unidad socio-económica independiente, pero su seguridad y las esperanzas culturales de sus miembros sólo pueden asegurarse cuando funciona en la práctica, la red de obligaciones mutuas, servicios gratuitos y afectos que ligan entre sí a los parientes... Como los grupos de parientes no son unidades independientes sino relacionadas unas con otras, forman una especie de cadena y la mayoría de los inmigrantes, vinieron a la ciudad con su familia o no, constituyen un eslabón en esa cadena, pues anteceden y siguen a

/parientes en

parientes en un movimiento constante hacia la ciudad. Los tipos de asistencia más importantes que prestan los parientes a la familia inmigrante en la anormal situación de su traslado a la ciudad, son: a) en unos pocos casos la ayuda financiera para el traslado y el período inicial de transición; b) alojamiento temporal y ayuda en la construcción o adquisición de una casa de favela; y c) asistencia para encontrar trabajo para el jefe de familia." (Pearse: p. 201-202)

Las favelas de Belo Horizonte: "... el favelamiento es tanto un fenómeno demográfico (resultante de la ocupación poblacional de áreas periféricas...), como un fenómeno social. Ser favelado es gozar de un "status" condicionado por un conjunto de situaciones en composiciones imprecisas. Esto porque siendo un fenómeno socialmente periférico, las normas generales que rigen la vida de la sociedad están bastante diluidas en las favelas, admitiendo versiones y aplicaciones de carácter local. ... la estructura particularmente informe de la favela es explicable, como consecuencia de ésta ella está constituida por individuos dislocados de varias situaciones y lugares, dotados por la copia naturaleza difusa de la favela, de gran movilidad y que trazan, para su nuevo cuadro social, aportaciones de los más diversos elementos culturales, que aún no se combinaron en un complejo nuevo de reglas y patrones." (B. Horiz... p. 47).

Las barriadas limeñas: Señala Matos Mar: "Apenas establecidos en comunidad por unas asociaciones y tienden a un sistema cooperativista" "El Estado los ampara en cierta forma al reconocer algunas de sus asociaciones y registrarlas en diversas dependencias oficiales" (p. 4)... Esas asociaciones "tienden a agruparse todas ellas para formar una Confederación General de Barriadas" (p. 5). Naturalmente que "algunos grupos son más homogéneos que otros. Algunos tienen conflictos muy serios" (p. 5). "Al iniciar una ocupación los pobladores de una reciente barriada estrechan filas para su defensa a fin de mantener su posición, y se diría que simultáneamente con la posesión de facto constituyen una Asociación de Pobladores de la Barriada (hubo el caso de una asociación constituida con anticipación). Asociación que deviene en el organismo de gobierno local, encargado de afrontar, no sólo los problemas de defensa de la posesión sino también encargado de dar solución a las necesidades y en general al mejoramiento de la barriada" (p. 6).... "El trabajo en común en forma más o menos amplia se manifiesta en la edificación de escuelas, local de la asociación, capillas, "enfermerías", etc., que son los primeros locales públicos que aparecen" (p. 7)... "Las barriadas que están alejadas de las líneas de transporte resuelven su problema de movilidad mediante la instalación de servicios particulares que las asociaciones auspician y hasta subvencionan" (p. 7) ... (En el caso particular de las barriadas limeñas es preciso considerar también la formación de una cultura mestiza; la "cholificación" como dice Quijano),

México: El compadrazgo: "El sistema de compadrazgo sigue funcionando entre tepoztecos en la ciudad. Cada uno de los tepoztecos entrevistados en la ciudad tenía compadres, padrinos y ahijados" (Morris p. 464). "Al considerar la estabilidad o el cambio en el modo de vida de los tepoztecos en la ciudad de México, es importante reconocer que los lazos entre las familias citadinas y sus parientes en el pueblo permanecen fuertes y permanentes para casi todas las familias citadinas estudiadas" ... (p.465). "Algunos hombres se consideran primero tepoztecos y luego mexicanos" (Morris p. 466).

En Buenos Aires: "Las relaciones fuera del Barrio se reducen para la familia obrera a los parientes, en tanto que en las relaciones de vecindad, contrariamente a lo que ya vimos en el Barrio Norte, (barrio de clase alta) se hacen inevitables. Donde no se puede pagar a otros para que solucionen las dificultades se hace necesaria la ayuda del vecino - si las visitas y las fiestas - dadas las incomodidades de la vivienda obrera - no son frecuentes, en cambio la puerta de casa permanece simbólicamente abierta en los hogares proletarios; los vecinos entran y salen libremente y los problemas de la vida privada son compartidos sin ninguna reserva. Esta apertura provoca, por un lado, pérdida de la intimidad y, por otro, favorece la espontaneidad, la franqueza, la solidaridad." (Sebrelli, p. 165).

Buenos Aires (Isla Maciel): "Funcionan en la parte urbana de la zona estudiada, numerosas asociaciones voluntarias destinadas fundamentalmente a la práctica de deportes y a proporcionar varias formas de entretenimiento a sus afiliados; es este un rasgo compartido - aunque en distinta medida - por toda la población de la clase popular de Buenos Aires". (Germani; p. 226).

g/ "El inmigrante se da cuenta de que el gobierno, aunque no es su patrón, es su protector, que le garantiza un salario mínimo, beneficio por enfermedad, jubilaciones y por lo menos la posibilidad de obtener una cama de hospital cuando se enferma Atribuye la acción protectora del gobierno a favor del obrero urbano a J. Vargas y sus colaboradores" (Pearse 203-4).

"Esperan que el Estado les ayude dándoles la propiedad de los terrenos que ocupan y proveyéndoles de servicios públicos". (Matos, p. 8).

"... no hay ocasión que sea desperdiciada a fin de llamar la atención y de que se les oiga, sentados siempre como premisa que la situación que presentan debería ser resuelta contando con la comprensión de los altos funcionarios públicos.

Realizan invitaciones especiales con motivo de la inauguración de sus servicios y obras públicas, gestionan la presencia de asistentes sociales, de enfermeros o visitantes sanitarios, de inspectores de educación, solicitan escuelas y refectorios escolares, están contentos a los cambios de autoridades y alertas frente a los

/procesos electorales

procesos electorales y vaivenes de la política nacional, nominan sus calles con el hombre del jefe de estado, de su esposa, o de los ministros, o de personas influyentes o que han hecho o pensado hacer algo por ellos." (Matos, p. 9.)

h/ Recordar algunas observaciones hechas al respecto por un líder de pobladores. (Véase nota N° .)

i/ "El 35.0 por ciento de los favelados opinan que la política constituye una actividad que vale la pena".

"La participación directa en las actividades de partido es escasa en todos los grupos, (obreros, gerentes y favelados) y, sorprendentemente parece ser mayor entre los favelados que entre los gerentes....

"La proporción de favelados que informó haber trabajado por un candidato (15.0 por ciento), aunque es muy pequeña, es el doble de la proporción de gerentes u obreros calificados que habrían participado en política". (Silvert y Bonilla, p. 64.)

"Para los grupos con los instrumentos cognoscitores pero a la vez con experiencia ocupacional, los canales políticos actuales carecen de todo valor, y creen así en el esfuerzo propio (trabajo) o se transforman efectivamente en un potencial político en disponibilidad, creen que la lucha social es el instrumento de logro de las aspiraciones, pero no aceptan los canales políticos existentes para llevar adelante esta lucha social. En cuanto al grupo más marginado del sistema educacional, pero más integrado a la estructura ocupacional, el canal principal de logro de aspiraciones, fuera de la educación, es su propio trabajo. Sin embargo, acepta la lucha social como instrumento de logro. Aparentemente esta orientación hacia la lucha social no proviene de su experiencia educacional sino de la experiencia ocupacional". (CEPAL: Situación y perspectivas..., p.17.)

j/ "El hombre corriente sin propiedad siente que no está en situación de mejorar su suerte significativamente por cuanto no sabe cómo conseguir sus derechos legales, ni cómo maniobrar con éxito ni siquiera en los tramos más bajos de la escala del poder e influencia. No tiene ningún poder si no cuenta con la intervención de un patrón, un "pistolao", el favor de un jefe o "pelego" local, o la acción especialmente de un santo manipulador de santos". (Pearse, p.205.)

k/ "Como empleado espera algo más que la mera relación de salarios; espera encontrar un buen patrón para quién trabajará con lealtad si obtiene lo que cree de derecho, a saber, un préstamo ocasional, ayuda para comprar medicinas, intervención a su favor en los trámites burocráticos, etc. A menudo le cuesta acostumbrarse a las grandes empresas en que no hay una relación con el patrón. Su mujer, si es lavandera, también apreciará mucho tal relación personal con sus clientes. (Pearse 204.)

"... los favelados lamentan la falta de contacto personal entre patrones y obreros." (Silvert y Bonilla, p. 46.)

/"el 40.0 por

"...el 40.0 por ciento de los favelados mostraba una fuerte aversión a la competencia (Silvert y Bonilla p. 46).

"...un número mucho menor de favelados siente dedicación por su trabajo o empleo actual; la mayoría espera cambiar. Lo interesante es que muchos más esperan trabajar por su cuenta que conseguir un empleo mejor. (Silvert y Bonilla, p. 49).

1/ "...consideran que la educación gratuita tiene niveles mucho más altos que los demás derechos (ciudadanos) tales como participación efectiva en la política, salario mínimo y acceso a los servicios públicos". (Silvert y Bonilla, p. 35).

"El instrumento por excelencia (para el ascenso social) según los jóvenes es la educación". (Gurrieri: Situación y perspectivas... p. 18).

III/ En la familia obrera, en el barrio obrero, reinan, indiscriminadamente, la virgencita de Luján, la "Madre María", Pancho Sierra, Jaime Press. El propio Perón, conociendo la atracción del ocultismo, dió su apoyo a la 'Escuela Científica Basilio'... Pero será el atleta Tibor Gordon quien conseguiría con 'Arco-iris' la forma de sociedad fraternal más adecuada a la familia proletaria de origen campesino. 'Arco Iris' constituye una hábil mezcla de templo ocultista, peña folklórica, parque de diversiones, apéndice de partido, peronista o frondizista según los tiempos, y galería comercial donde se rinde culto al fetichismo mecánico, venta de heladeras, televisores, etc." (Sebreli, p. 168).

"Casi todas las familias compran periódicos de vez en cuando y algunos regularmente... los diarios de mayor circulación son 'Odia' y 'Alutta' que se dedican a escribir sobre deportes y crímenes. Casi todos los días aparece en las primeras planas fotografías de cuerpos mutilados, de suicidas y de víctimas de crímenes y accidentes... Esos artículos editoriales constantemente denuncian las injusticias de que son objeto los pobres. La edición dominical dedica una gran sección a la macumba. Umbanda y otras formas de espiritismo y secciones más pequeñas a las iglesias Católica y Protestante" (Pearse, pp. 205-206).

b. Los sectores populares urbanos marginalizados como un grupo social particular

Un análisis proyectado con este sentido deberá llevarnos indudablemente a una revisión del concepto mismo de marginalidad y a una mayor precisión de las definiciones hipotéticas que apuntáramos antes.

Habíamos señalado más arriba que la marginalidad se nos aparecía como un modo de pertenencia. Según toda la información disponible, no cabe duda de que este fenómeno aparece; ese sector social pertenece, como una parte - y no como una consecuencia "exterior" - al proceso mismo de desarrollo tal como se verifica en nuestros países.

Ahora bien: si lo que se quiere indicar con la expresión marginalidad es la no participación en los modos de producción y consumo típicos de los sectores dominantes, esto nos hace retomar la caracterización que más arriba formulamos.

Tomando una de las dimensiones posibles de análisis de la estructura social, lo económico, podemos señalar que los marginales participan en los procesos - tanto de producción como de consumo - pero que su participación se lleva a cabo, a través de un rol ocupacional que es en sí marginal - como el de vendedor ambulante, varios tipos de servicios personales, etc. - o bien, puede participar en un rol que en sí no es marginal - obrero en una fábrica - pero su participación se llevará a cabo sólo parcialmente - esto es en forma limitada o bien por períodos, alternando ocupación y desocupación, es decir en forma discontinua, poco estructurada. Podríamos así señalar las características que asume esta participación en todas las demás dimensiones, esto es, ecológica - está en la ciudad, pero su lugar en ella resulta periférico de las áreas centrales o dominantes - participa, eventualmente, en actividades políticas, pero de manera tangencial y subordinada, sin relación directa con roles vinculados a las tomas de decisión, etc.

Podríamos señalar así, dos formas principales de ser "marginalizado": por un lado, la participación plena en un rol o una estructura o subestructura que, en sí, es marginal; segundo, la participación tangencial, limitada, discontinua, parcial y/o escasamente estructurada a un rol, estructura o subestructura, que se halla integrada al respectivo sector

/en los

en los aspectos dominantes de la sociedad.^{1/} Otra caracterización de los marginalizados se hace necesaria. El sector social marginal, no aparece en sí totalmente integrado, ni estructurado en todas sus dimensiones. Sus patrones organizativos, sus expresiones culturales, etc., si bien son en parte producto de condiciones materiales o sociales específicas e inmediatas que derivan de sus condiciones particulares de vida; por otra, derivan de los que son propios de los sectores dominantes de la sociedad global, sin llegar a presentarse como alternativas estructurales de éstos, lo que mantiene su condición de sector dependiente.

En tercer lugar - y aunque esto pudiera ser válido en una determinada circunstancia y con respecto a uno o algunos individuos en particular - nunca la marginalización de estos sectores se presenta como total, sino referida a aspectos, roles, subestructuras, estructuras o dimensiones específicas. Ya pudimos observar que, si en estos grupos predominaba el ejercicio de roles económicos que pueden en sí ser considerados marginales, su participación cultural - si bien a nivel inferior - no difería sustantivamente de las correspondientes a los sectores sociales dominantes, y, de particular interés para nosotros, no todos son analfabetos. Por otro lado - y éste es un aspecto particularmente significativo - ha podido comprobarse empíricamente que las aspiraciones de jóvenes de grupos marginales no difieren radicalmente de las observadas en sujetos similares de las capas medias urbanas.^{2/}

Dejando para nuestras consideraciones finales la importancia que estas consideraciones para el futuro posible papel de los sectores marginales en el desarrollo latinoamericano, retomaremos ahora brevemente el tema de la educación de estos sectores.

1/ Véase, Quijano, A., Notas sobre el concepto de marginalidad social, Op. cit.

2/ "Las informaciones recogidas señalan que en general es alto el nivel absoluto de aspiraciones (sin tener en cuenta el status socio-económico de los sujetos). Si se compara el nivel absoluto de aspiraciones de los jóvenes de la clase baja con la situación socio-económica real de los jóvenes de la clase media se advierte que la discrepancia entre ambos es reducida". (Gurrieri: Situación y Perspectivas.... p. 17).

4. Educación e integración nacional

Cuando se propone a la educación - en cualquier forma, no importa eso ahora - como instrumento de integración nacional, se están suponiendo dos cosas: o que la presencia de sectores "marginalizados" constituye un hecho covuntural y que por ende puede instrumentarse su desaparición con diversos medios - uno de los cuales lo constituye la educación - sin que ello afectara mayormente a la estructura global de la sociedad, o bien que se trata de un fenómeno estructural, pero en ese caso similar al que se produjo en ciertos períodos históricos de los países hoy industrializados. Los "marginalizados", en este segundo sentido, constituirían el clásicamente llamado "ejército de reserva industrial" que sería absorbido paulatinamente por el proceso de desarrollo industrial. En este caso la educación operaría como lo hizo tradicionalmente: si tomamos - de modo puramente esquemático, pero como un paradigma - el caso de Inglaterra, nos encontramos con un país que inició su proceso de industrialización y modernización sin que el sistema educativo jugara, para la mayor parte de la población, papel alguno. En la medida en que ese "ejército de reserva" surgido de la reforma agrícola y la destrucción del sistema artesanal, fue paulatinamente absorbido por el aparato productivo industrial, el sistema educativo fue incorporando a cada vez más amplios grupos, preparándolos para el desempeño de los nuevos roles ocupacionales que la industria requería, socializándolos según las pautas típicas suscitadas por la modernización social. El sistema educativo fue así ampliándose y modificándose al compás de esas nuevas exigencias, y eso hasta hoy.

Ahora bien: ¿puede hallarse un equivalente de esa función en sistemas sociales cuyo desarrollo no sólo no implica una incorporación masiva de la población al aparato productivo moderno, sino que, por el contrario, como hemos visto, provoca un proceso creciente de marginalización? ¿Puede la acción educativa integrar a los distintos aspectos prevaletentes en los sectores dominantes de la sociedad, a individuos y grupos, que no pueden incorporarse a los roles productivos de ese sector y cuyos patrones de consumo le son inalcanzables? Evidentemente no. Es necesario aquí, replantear las funciones tradicionales de la educación; así intentaremos hacerlo en el capítulo final.

/Conclusión

Conclusión

EL DESARROLLO FUTURO DE AMERICA LATINA, LA PLANIFICACION Y LAS PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION

Retomemos algunos aspectos capitales de lo hasta aquí tratado con el doble fin de ceñir la problemática expuesta, por un lado, y por otro, de abrir una nueva, tanto a la teoría como a la acción.

En primer término, recordemos algo de lo dicho con respecto al desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos. Podríamos resumir este proceso del siguiente modo:

a) En primer lugar: esos sistemas fueron organizados, en términos amplios, durante la etapa comúnmente llamada de "la dominación oligárquica", y como es natural incorporaron, tanto en sus aspectos organizativos cuanto en sus tendencias y contenidos valóricos, las características propias de aquel grupo de poder.

b) Los nuevos requerimientos ocupacionales provenientes del crecimiento económico y la diversificación del aparato productivo, por un lado, y el acceso creciente a la educación de nuevos grupos como consecuencia, en su mayor parte, del proceso de urbanización acelerada, condujeron a una ampliación general de esos sistemas y aun a una relativa versificación de la "oferta" educativa.^{1/}

c) Este acceso a los sistemas educativos de grupos cada vez más "distantes" socialmente del de sus organizadores originarios, va haciendo manifiestas, con evidencia creciente, las fallas y limitaciones de aquellos sistemas.

d) La percepción de estas fallas y limitaciones lleva a la postulación de diversos tipos de reforma. Dentro de esta línea de pensamiento

^{1/} Es posible pensar, a la vez, que este incremento de la "oferta" amplía también la "demanda", en un incesante juego dialéctico.

hallamos hoy las proposiciones de aquéllos que ven en la planificación de la educación, la solución de los problemas planteados.

La planificación educativa, sin embargo, en ninguno de nuestros países - como lo apuntamos al principio - ha superado criterios de racionalidad instrumental y ello en el mejor de los casos. En otras palabras: esos planes no hacen referencia sino tangencial, a los aspectos correspondientes a metas, contenidos y objetivos de la educación. Trataremos ahora, luego del camino hasta aquí recorrido, de plantear el problema en lo que consideramos su verdadera dimensión.

En primer lugar, la puesta en marcha de un proceso de planificación sustantiva de la educación, supone, ante todo, que se posea una respuesta, al menos aceptable, a los siguientes interrogantes:

i) ¿Hacia que tipo de estructuración, de formación social, apuntan los cambios que se observan en los países latinoamericanos?

ii) ¿Qué tipos de valores se encarnan o emergen de los nuevos movimientos sociales que están hoy dinamizando las sociedades de la región?

iii) ¿Cuáles son las posibilidades, límites, etc., de operación de la educación en un proceso de transición de esta naturaleza?

iv) ¿Qué instrumentos educativos aparecen como los más adecuados para acompañar, guiar y acelerar estos procesos en lo que ellos tienen de positivo para el desarrollo?

La respuesta a estas cuestiones nos daría, por una parte, un conocimiento de las condiciones en que ha de operar el proceso de racionalización sustantiva que la planificación supone, y, por otra, el de los instrumentos necesarios para implementar ese proceso. Y sin embargo, no es aún suficiente.

Esperar de esas respuestas todos los elementos que el proceso de planificación requiere, es suponer que el hombre como tal es sólo un resultado de esos procesos, y no un actor en los mismos. Si adoptamos esta última posición veremos que si la respuesta a las cuestiones anteriores nos señalan de algún modo los límites de las decisiones y las acciones posibles de este actor condicionado, es preciso, para un proceso de planificación sustantiva, que este actor asuma explícitamente una

/actitud valorativa

actitud valorativa y proyecte, en forma de definición de una política expresa, lo que desea que la sociedad llegue a ser en el futuro.

Intentaremos, en lo que sigue, sintetizar brevemente las condiciones en que ese actor debe operar, para extraer de ello algunas primeras conclusiones.

En general, y luego de un proceso de relativamente rápido crecimiento económico, viene registrándose en la región una tendencia al estancamiento. La tasa anual acumulada de crecimiento de la renta real "per capita", en el conjunto de los países de la región, a partir de 1950, se comportó del modo siguiente: 1950-55, 2.2 por ciento; 1955-60, 1.4 por ciento; 1960-63, 0.4 por ciento.^{1/} Es decir que, aunque se registró un cierto aumento en el producto, este fue absorbido por el aún más rápido crecimiento poblacional. Este sólo aspecto está señalando ya una limitación efectiva en relación a las posibilidades de un intenso desarrollo educativo en los años futuros próximos;^{2/} veamos sin embargo, otras dimensiones de la situación, íntimamente conectadas con ese estancamiento y, en parte, factores del mismo.

Por una parte nos encontramos frente a un proceso de concentración del ingreso que, al parecer, y contra todos los supuestos operantes hasta hace muy poco, va acentuándose con la industrialización y la urbanización; el correlato de este proceso es, naturalmente, la progresiva pauperización de grandes sectores de la población. Por otra parte, es preciso considerar

1/ CEPAL: Estudio Económico de América Latina, 1963; Vol.I, p.3.

2/ Esto es válido naturalmente en tanto se sigan pensando las soluciones educativas en los términos tradicionales y no se arbitren soluciones ad hoc, más adecuadas a la realidad económico social de nuestros países. Puede verse, sobre el tema: CEPAL: El financiamiento de la educación y la capacitación de los recursos humanos en América Latina. Santiago, 1966 (mimeo); un ejemplo de solución "no tradicional" para un problema educativo lo constituye sin duda la campaña de alfabetización llevada a cabo en Cuba.

que la situación de dependencia externa, si bien reviste grados y características distintas en diferentes países, en general ha tendido a acentuarse y aun a extenderse a otras dimensiones (v.g., cultural).

Entre los cambios en la estructura interna de estas sociedades recordemos: i) la acelerada urbanización; ii) la diversificación del aparato productor a través del proceso de industrialización sustitutiva; iii) la emergencia y desarrollo de nuevos grupos sociales en la ciudad: nueva burguesía - aunque unida por más de un lazo a los grupos dominantes tradicionales, y aun más particularmente a grupos de intereses extranjeros - nuevas clases medias, y los crecientes grupos de desocupados y subocupados, los "marginales" urbanos; iv) el sector rural, por su parte, no se muestra menos dinámico y, al margen de las reformas en los sistemas de tenencia de la tierra encarados por varios gobiernos, se observan cambios que comprenden fundamentalmente una modificación de los sistemas locales de poder, el desarrollo de una burguesía rural propietaria, y también la emergencia de una clase media que se desarrolla no sólo a través de la agricultura sino aun, muy particularmente, en el comercio; mencionemos también ahora la constitución de un creciente proletariado rural formado por la conversión de los antiguos "colonos" en asalariados, y su correspondiente toma progresiva de conciencia como tal, expresada en el desarrollo de la sindicalización campesina; además debemos anotar aquí la presencia de los movimientos de fuerza - las "guerrillas" - que, si pueden considerarse en parte de "inspiración urbana" no es por azar que se extiendan hoy a las áreas rurales de más de un país de la región; v) la situación de transición en los sistemas nacionales de poder.

Acaso convenga detallar más este último punto. Pudimos mencionar ya en dos o tres pasajes anteriores, que el "vacío de poder" originado por la ruptura del sistema tradicional de dominación "oligárquico-liberal", no pudo ser colmado por otros grupos sociales, ni la "legitimidad tradicional" ser sustituida por la imposición de una "nueva legitimidad". Si la acción del "populismo" pudo mostrarse relativamente eficaz, al menos durante un cierto lapso, no cabe duda también que su característica ambigüedad ideológica le lleva a ser superado por las exigencias de las

/masas que

masas que moviliza; por otro lado, gran parte de aquella eficacia dependió de la posibilidad de llevar a cabo, al menos parcialmente, una política redistributiva del ingreso, posibilidad que se reduce en la medida en que el estancamiento a que hicimos mención al principio aparece como una característica esencial de las economías de la región. En esta situación de ambigüedad de los sistemas de dominación, hacen su aparición, con notable recurrencia, las "soluciones de fuerza" que intenta crear, por esa vía, una legitimidad inexistente, o, mejor, sustituir esta inexistencia por la presencia de la fuerza. Estas "soluciones", sin embargo, sólo serán viables o lograrán éxito en su intento de mantener el status quo en casos de que puedan: i) detener el crecimiento poblacional; ii) hacer regresar a los migrantes de las ciudades al campo (supuesta simultáneamente la posibilidad de reimplantación de una economía de subsistencia); iii) eliminar toda forma posible de movilidad social; iv) interrumpir el funcionamiento de todos los instrumentos de comunicación de masas - y también, obviamente de la educación - como modo de impedir que grandes masas de la población lleguen a percibir aspectos característicos - pautas de consumo, etc. - propios de las sociedades modernas e imposibilitar el proceso de "rising expectations". Estas operaciones no parecen en absoluto factibles en las actuales circunstancias, en los países latinoamericanos.

En estas condiciones de ambigüedad y falta de legitimidad de los sistemas de poder y la imposibilidad de "soluciones de fuerza" a largo plazo, las posibilidades de que se implante una política de planificación educativa son obviamente mínimas. Esta política debiera ser puesta en marcha por el Estado, pero este no es un ente suprasocial y refleja en su estructura y funcionamiento aquella ambigüedad fundamental.^{1/} Por

^{1/} Para una discusión sobre el papel del Estado en la planificación del desarrollo y sus límites, véase: Cibotti, R. y Weffort, F.C.: Las características sociológicas del Estado y la planificación del sector público; INSTITUTO, Santiago, 1965 (mimeo.); también Jaguaribe, H.: Desarrollo económico y desarrollo político, EUDEBA, Buenos Aires, 1964; Furtado, C.: Subdesarrollo y estancamiento, op. cit., cap. V.

ello, los proyectos de desarrollo - y de planificación educativa para el mismo - que aparecen en este contexto, poseen un carácter marcadamente "desarrollista", expresándose a través de proposiciones abstractas o de algunas variables macroeconómicas.

Lo dicho explica, a nuestro juicio - con más propiedad que muchas proposiciones supuestamente "técnicas" - el escaso éxito de la planificación educativa en la región y su carácter eminentemente formal. Pareciera que, en estas circunstancias, para que la planificación resulte viable, no cabe sino esperar la previa toma del poder por "un grupo de dirigentes portadores de un programa de reconstrucción social, libre de compromisos con la anterior estructura de poder"^{1/} y que obtenga, al mismo tiempo la suficiente legitimidad y fuerza como para llevar adelante ese programa.

Ahora bien: si descartamos por el momento la posibilidad de que la planificación educativa venga a poner a ésta al servicio del desarrollo de nuestros países; ¿significa esto que no resulta oportuno tratar la problemática educativa, que debemos dejar de lado su posible función con respecto al desarrollo, hasta que lleguen tiempos mejores? ¿Nada puede hacer la educación en una sociedad transicional^{2/} como la descrita? ¿No tendrá la educación algunas importantes funciones que cumplir - aunque éstas difieran de lo que tradicionalmente le fueron adjudicadas - en el proceso de democratización fundamental de nuestros países?

Una primera advertencia queremos formular: en tanto se siga planteando la solución de la problemática educativa en la región como un simple proceso de "modernización" de los sistemas, según patrones y

^{1/} Furtado, C.: Subdesarrollo y estancamiento.... op.cit., p. 125.

^{2/} Creemos necesario destacar, aunque esto puede inferirse de lo que llevamos dicho, que al decir "sociedad transicional" estamos muy lejos de la connotación habitual de este concepto, esto es, de sociedades que sugren un proceso de pasaje entre un tipo de modelo (v.g. sociedad tradicional) y otro (sociedad moderna) establecidos de antemano. Lo que queremos indicar con la expresión "transicional" es una sociedad que sufre una modificación total en sus estructuras, pero que se halla abierta hacia distintas formaciones alternativas no totalmente previsibles.

y modelos propios de las sociedades industrializadas, no se hallará el camino adecuado. La situación y procesos sociales observables en nuestros países, exigen un esfuerzo creador y una imaginación capaces de hallar soluciones originales para problemas que también son inéditos.

No tenemos, naturalmente, la pretensión de ofrecer aquí esas soluciones; esa tarea excede la capacidad de cualquier individuo aislado; tampoco un grupo "selecto" de intelectuales podría dar una solución, no creemos, como Mannheim, que la "intelligentzia", como un grupo al que se supone autónomo, pueda por sí aportar las soluciones necesarias a una sociedad transicional; aquélla tiene su papel social pero en un contexto que, sin duda, la excede y condiciona. Vamos a limitarnos a la formulación de dos cuestiones que en este momento y en nuestros países se nos aparecen como básicas: los límites de operatividad del sistema educativo, la transición cultural y las consecuencias sociales de una acción de educación popular.

Con respecto a la primera cuestión: ya señalamos en un punto anterior que el sistema educativo puede llegar a alcanzar, en ciertas circunstancias, un grado relativo de autonomía. En esas circunstancias, el papel de los agentes del sistema - de los educadores - pasa a ser esencial.

En situaciones de transición, en que el sistema de poder se muestra ambiguo, en que una falta de legitimidad opera como un límite para el establecimiento y la expresión concretas de una "cultura oficial", la autonomía que alcance el sistema puede ser considerable. Esta autonomía a su vez, aumenta los márgenes de operatividad de los educadores; y esto último, por su parte, puede acarrear dos consecuencias opuestas: i) los educadores optan, como grupo profesional, por defender su status de tales, inmovilizando en este caso el sistema en una cerrada defensa del status quo; ii) los educadores asumen el papel de agentes de cambio, difusores de nuevas ideas y conocimientos nuevos, agentes de "criticización" de los educandos, para quienes se procura un desarrollo autónomo y en quienes se alienta el ejercicio del pensamiento creador. En este segundo caso su papel en el proceso de desarrollo puede tornarse crucial. Felizmente esta actitud no ha estado ausente, ni lo está, en más de un

/país de

país de la región; así lo han comprendido también las fuerzas defensoras del status quo; los ataques a la Universidad, por ejemplo, tan frecuentes en los últimos años, lo muestran claramente.

Anotemos de paso, sin desarrollarlo más aquí, el problema que se plantea en nuestros países con relación a lo que se ha denominado a veces, la "cultura nacional", en la que se hallaría resumido el cuadro de valores que justifica la dirección de la acción educativa en un sentido específico. Recordemos que en toda sociedad organizada según un sistema de poder, cualquiera fuese su carácter, la cultura de la sociedad es siempre la cultura de la clase dominante. En América Latina, repitémoslo, luego de la decadencia de la deominación "oligárquico-tradicional", nada ha aparecido con este carácter, y la "nueva cultura urbana independiente", no alcanza, en ninguna parte, a cumplir el papel de aquella vieja "cultura oficial" hoy perimida. Frente a esta situación la recurrencia a ciertos aspectos "folklóricos" de la cultura, puede contener elementos positivos en cuanto reivindicación de ciertas características nacionales tradicionales frente de la invasión de una cultura industrializada y alienante; no podemos sino señalar sin embargo, que en más de una oportunidad, este supuesto "regreso a las fuentes" nos recuerda a cierto romanticismo de corte germánico, que no configura, para nosotros, una actitud positiva. Apuntemos que, en este aspecto, las situaciones nacionales en latinoamérica, difieren considerablemente, pues, junto a países "europeizados" prácticamente por completo, como Argentina, Uruguay o Chile, en los que una "cultura nacional" no puede sino significar una variante dentro del "modelo cultural europeo occidental", podemos hallar otros, en que una supervivencia real de formas culturales autóctonas, bien no en su forma primitiva, sino resurgiendo a través de un intenso proceso de mestizaje con formas culturales de origen "occidental", parecen presentarse realmente como una alternativa cultural tanto frente a la desaparición de la anterior "cultura oficial" oligárquica, cuanto a las nuevas formas de la cultura urbano-industrial; tal parecería ser el caso de Perú y otros países del área andina - con

/la "cholificación"

la "cholificación" de la cultura -- pero también el de México, en que una cultura "mestiza" pudo jugar, bien que por un breve período, el papel de "cultura oficial". La situación transicional aparece así con caracteres críticos a nivel de la superestructura cultural, y difícilmente la tradicional función de "transmisión cultural" de la educación pueda operarse aquí sin conflictos. Nuevamente son, el carácter de los procesos y la decisión de los agentes, los que pueden conformar o no, la aparición de una cultura nacional.

El tercer aspecto que nos interesa particularmente es el de las consecuencias de la educación popular. Tuvimos ya ocasión de presentar algunas posiciones con respecto a los programas más comunes de educación popular -- las llamadas "campañas de alfabetización" y el "desarrollo de comunidad"-- sus supuestos y sus resultados. Tratemos ahora de profundizar un poco más en ello y de apuntar hacia alguna vía alternativa.

Nos preguntaremos en primer término: ¿qué puede significar para el desarrollo de América Latina la alfabetización de los millones de iletrados existentes?

Piénsese, en primer lugar que, al margen de las limitaciones comunes que el analfabetismo supone para los individuos, en cuanto a su falta de acceso directo a ciertos medios capitales de información, su incapacidad inicial para el aprendizaje de ciertos oficios y técnicas, etc., existen en muchos de nuestros países, limitaciones formales para los analfabetos como la que surge -- y ello nos interesa particularmente -- de la prohibición de ejercer su derecho -- ciudadano -- de elegir a quienes han de gobernarlo. Si tomamos como ejemplo un sólo país de la región, Brasil, esto significa que casi 16 millones de individuos se hallan excluidos del ejercicio del más elemental de los derechos políticos; esto significa en este caso, que bastante más de una tercera parte de la población no puede considerarse "representada" por quienes ejercen el poder. ^{1/}

^{1/} Si consideramos ciertas regiones brasileñas como el Nordeste, esta situación es aún más grave por cuanto el grupo excluido es absolutamente mayoritario.

La no participación de los analfabetos en los actos electorales, alcanza todo su significado si atendemos al hecho de que los excluidos representan a los sectores populares en inferiores condiciones socio-económicas, lo que acentúa el "peso" político de los sectores privilegiados.^{1/} El analfabetismo, obviamente, no se distribuye al azar entre toda la población, sino que se localiza en grupos sociales en los cuales figura como una dimensión particular de un estado de marginalización más inclusivo.

¿Qué puede implicar, entonces, alfabetizar e instruir masivamente a estos grupos desde el punto de vista del cambio social de nuestros países?

Si pensamos, como lo hemos mostrado en un capítulo anterior, que su "exclusión" - de la cual el analfabetismo no es sino una expresión particular - halla su origen en las características que el proceso de desarrollo asume en las sociedades de la región, esto es del proceso de cambio global, no podremos admitir que su alfabetización e instrucción los conduzca a una incorporación sin conflictos al orden establecido. La posibilidad que aparece como más cercana, es la conversión de estos grupos así "movilizados" en una efectiva fuerza anti-status quo.

1/ Para continuar ejemplificando con Brasil - aunque es obvio que estas consideraciones se aplican también a otros países latinoamericanos - citemos algunas observaciones de F. C. Weffort sobre la relevancia política de la exclusión de los analfabetos.. Dice este autor: "La relevancia política de la exclusión de los analfabetos es particularmente sensible en aquellos Estados más pobres del país, donde las clases populares tienen niveles de vida que apenas alcanzan el nivel de la mera subsistencia. Las elecciones de 1962 que dieran la victoria a Miguel Arrais como candidato a la gobernación del Estado de Pernambuco, constituyen un claro ejemplo. Arrais, uno de los líderes populares más importantes del país en estos últimos años, venció en la capital del Estado, Recife, apoyado por las masas urbanas, y fue derrotado en el interior, cuyo electorado se encontraba bajo control oligárquico. Frente a la exclusión de la mayoría de la masa rural, la parte más significativa de los votos del interior vino, sin duda, de la pequeña burguesía urbana de las pequeñas ciudades, donde el poder del latifundista es decisivo, y de los sectores que se asimilan a la condición de dependientes personales o de agregados de las grandes familias." (Pedagogía e Política, Santiago, 1966, mecanografiado; ensayo inédito escrito como introducción a una obra de Paulo Freire de próxima aparición).

/Sin embargo,

Sin embargo, esto no es así tampoco tan simple, ni podemos imaginar este resultado como desprendiéndose automáticamente de la educación. Debemos recordar aquí lo que dijimos antes de la "acción ideologizante" de la educación. Si la educación administrada tuviera las connotaciones tradicionales - afirmación del status quo, difusión de un sistema tradicional de valores, etc., etc. - la resultante podría estar imbuida de considerable ambigüedad, pues, si por un lado, provee de un instrumento esencial para la participación social a estos grupos, por otra, puede oscurecer, o desviar al menos, una correcta percepción de su propia posición en la estructura social y de sus posibilidades como fuerza de cambio.

Fundados en esta última consideración - y además porque la consideramos ejemplar - queremos recordar aquí la experiencia del educador brasileño Paulo Freire en su movimiento de educación popular. No vamos, naturalmente, a realizar una exposición completa de su método; deseamos, si, establecer algunos principios.

Digamos, en primer lugar, que la obra de Paulo Freire implica - no podía ser de otro modo - una filosofía y un método de enseñanza que se corresponden íntimamente. "Su filiación existencial es explícita ... existir, es un concepto dinámico. Implica un diálogo eterno del hombre con el hombre, del hombre con su Creador. Y es ese diálogo del hombre con su contorno, con los desafíos y problemas, que lo hace histórico."^{1/} En esta pedagogía de la libertad, esta última idea "no aparece como concepto o como aspiración humana, sino también interesa, y fundamentalmente, como modo de instauración histórica. P. Freire dice con claridad: "la educación como práctica de la libertad."^{2/} El método no es sino una

1/ Weffort, F. C.: Pedagogía e Política, op. cit., p. 4.

2/ Weffort, F. C.: Pedagogía e Política, op. cit., p. 4.

consecuencia de este principio: la "escuela" - autoritaria - es sustituida por el "círculo de cultura" - igualitario, de libre participación - el "maestro" por el "coordinador", y el respeto a la libertad de los educandos - que no son llamados analfabetos sino "alfabetizandos" - es anterior aún a la organización de los círculos. Ya en el relevamiento del lenguaje popular, esto es en las preliminares del curso, se busca un máximo de intervención del pueblo en la estructura del programa.

Al educador cabe apenas registrar fielmente este vocabulario y seleccionar algunas palabras en términos de frecuencia, relevancia como significación vivida (el subrayado es nuestro) y tipo de complejidad fonémica que presenta. Estas palabras de uso común en el lenguaje popular y cargadas de experiencia vivida, son decisivas, pues a partir de ellas el alfabetizando irá descubriendo las sílabas, las letras y las dificultades silábicas específicas de su idioma...^{1/} He aquí las palabras generadoras que, lejos de introducir al sujeto en un mundo extraño, en una sociedad y una cultura "de otros", le acercan a su propia situación, a la que concientiza, comprende y aprende a modificar. En esta educación-concientización, los individuos no son integrados a un mundo hecho de una vez para siempre, sino preparados para participar plenamente en la creación de una sociedad futura a partir del reconocimiento explícito de su propia situación. En esta verdadera educación para la democracia - esto es para la "participación" - no se trata de preparar a los sujetos para "su conversión de analfabetos en electores, esto es, para su opción limitada por las alternativas establecidas por un esquema de poder preexistente. Si esta educación sólo es posible en cuanto compromete al educando como un hombre concreto, al mismo tiempo lo prepara para la crítica de las alternativas presentadas por las élites y le da la posibilidad de escoger su propio camino."^{2/}

1/ Weffort, F. C.: Pedagogía e Política, op. cit., p. 2.

2/ Ibidem, p. 18.

Epílogo

Concluimos así estos breves ensayos. Nuestra indagación nos llevó, a partir de unas primeras consideraciones sobre la planificación educativa como instrumento para el desarrollo, a reconocer el papel histórico de la educación en el cambio social de los países latinoamericanos, para enfrentarnos, por fin, con la problemática realidad de nuestras sociedades en transición. En las conclusiones, hemos querido señalar, finalmente, dos aspectos en que la educación puede operar como un instrumento efectivo de cambio. Mucho más habrá que decir en el futuro sobre esto. Aquí nos limitaremos a sólo unas breves reflexiones finales.

Más allá de los estrechos parámetros en que se han querido encerrar las relaciones de la educación con el desarrollo, descubrimos una amplia y compleja problemática. Esta no puede sino ser vista como un desafío, al que no es posible responder apelando a esquemas conocidos; nuevos problemas exigen soluciones nuevas; y éstas no pueden constituir sino un llamado a la imaginación. Pero no es, por cierto, un pensamiento abstracto o ahistórico el que puede dar las respuestas, sino un pensamiento comprometido en que "pensar" y "actuar" no se distinguen sino como dos aspectos parciales de una "praxis" total.

Por ello, esos desafíos exigen, junto a aquella imaginación a que apelamos, un compromiso explícito con el futuro de nuestras sociedades y sus hombres, que comprenda como proyecto un humanismo integral, y también, en las presentes circunstancias - porqué no señalarlo - una elevada dosis de valor personal.

