ISSN 0252-0257

REVISTA DE LA CEPAL

NACIONES UNIDAS

21

Revista de la
CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1983

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto de Cooperación y Servicios de Apoyo
Robert T. Brown

Secretario Ejecutivo Adjunto de Desarrollo Económico y Social
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir
Eligio Alves
Nessim Arditi
Oscar J. Bardeci
Daniel Blanchard
Alfredo Eric Calcagno
Ricardo Cibotti
Giorgio Gamberini
Luis López Cordovez
Roberto Matthews
Michael Nelson
Marco Pollner
Alejandro Power
Germán W. Rama
Gert Rosenthal
John A. Spence
Alejandro Vera

COMITE DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir
Héctor Assael
Andrés Bianchi
Robert Brown
Norberto González
Adolfo Gurrieri
Henry Kirsch

Miembros *ex officio*:
Francisco Acebes
Oscar J. Bardeci (CELADE)
Marta Boeninger
Claudionor Evangelista (CLADES)
Giorgio Gamberini
Jorge Israel (ILPES)
Jorge Reiner

Secretaria del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones
Lucy Gloria Jul

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
N° de venta: S.83.II.G.5.

NOTAS

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Revista de la
C E P A L

Santiago de Chile — Número 21

SUMARIO

Introducción 7

La educación latinoamericana. Exclusión o participación. *German W. Rama* 13

Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana. *Gregorio Weinberg* 39

Educar o no educar. ¿Es éste el dilema? *Carlos H. Filgueira* 55

El papel de la educación en relación con los problemas del empleo. *Juan Pablo Terra* 79

Desarrollo y educación en zonas rurales. *Carlos A. Borsotti* 111

Modelo pedagógico y fracaso escolar. *Juan Carlos Tedesco* 131

Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo. *Pedro Demo* 145

Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades. *Marshall Wolfe* 155

Algunas publicaciones de la CEPAL 173

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

E/CEPAL/G. 1266

Diciembre de 1983

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.
Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
Un signo menos (−) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
El punto (.) se usa para separar los decimales.
La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).
El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Introducción

Los artículos que se presentan en este número de la *Revista de la CEPAL* constituyen fundamentalmente análisis conceptuales de un conjunto de materiales recopilados y elaborados con motivo de la realización del proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*, ejecutado conjuntamente por la CEPAL, la UNESCO y el PNUD. Dicho proyecto realizó sus actividades entre los años 1976 y 1981, y tuvo por objetivo analizar las características de la expansión educativa en relación con las dimensiones económicas, sociales, culturales y de participación social de la región. Fue de carácter regional, con actividad en los países, y respondió a la demanda de trece gobiernos que, al igual que los organismos internacionales, consideraban que la muy significativa expansión de la educación registrada en la región desde 1950 había modificado de hecho las relaciones existentes entre la educación y las diversas dimensiones del desarrollo económico y social.

Se hacía evidente la caducidad de los antiguos conocimientos sobre este tema en relación con una realidad que, en algunos casos, había registrado verdaderas mutaciones y, en otros, permitía apreciar vacíos en la cobertura educacional de consecuencias extraordinariamente graves tanto en la perspectiva de la formación de hombres para el siglo XXI como en cuanto a la potencialidad más inmediata de participación social, incorporación al empleo e intervención responsable de la población en una vida democrática. Aparecía como especialmente grave el hecho de apreciar a la vez la expansión y la exclusión en el seno de un mismo país, con repercusiones negativas en las políticas de integración social y en los propósitos gubernamentales de establecer condiciones de equidad para toda la población y estímulos para la movilidad social de los distintos grupos.

Esta fue la compleja situación que dio origen a las actividades del proyecto sobre desarrollo y educación, el que tuvo funciones de investigación para apoyo de políticas. A dicho proyecto, la Comisión Económica para América Latina aportó sus conocimientos sobre el desarrollo y sobre las especificidades de América Latina; la UNESCO, su especialización en educación, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por su parte, los conocimientos necesarios en materia de funcionamiento de la asistencia técnica, y la mayor parte del financiamiento.

La estrategia de la realización del proyecto puede describirse a partir de ciertas líneas principales. La primera consistió en una serie de investigaciones, algunas originales y otras que apelaban al uso secundario de fuentes estadísticas, fundamentalmente censos, y otras de la literatura social, tanto a nivel regional como nacional, que constituyeran las bases de conocimiento necesarias para emitir informes globales y hacer recomendaciones de políticas. La segunda línea procuró incorporar a la realización de las investigaciones a los organismos de planificación, los ministerios de educación, las universidades, los centros de investigación social, antropológica y educativa, y las empresas privadas (estas últimas en los casos de estudios de uso de los recursos humanos en el sistema económico), apoyándose, para poder realizar este conjunto de estudios, en las representaciones del PNUD a nivel nacional. Una tercera línea tuvo por objeto realizar en cada país que planteaba problemas específicos y contaba con apoyos gubernamentales o académicos, investigaciones que hicieran de la situación nacional un caso indicativo del problema en América Latina, sin intentar obtener una representación de las manifestaciones de dicho problema en todos los países, lo que habría llevado a limitar el área de estudio. Es de señalar que, dada la vastedad de las relaciones que se manifiestan entre educación y desarrollo, el campo de la indagación era necesariamente polifacético y exigía realizar esfuerzos de conocimiento en los distintos niveles de la educación, en los distintos contextos sociales y en relación con problemas particulares. Así, por ejemplo, la investigación en torno a los contextos de heterogeneidad cultural y lingüística dio origen a publicaciones tales como "Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú" (DEALC/10) y "Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador" (DEALC/22), mientras que las respuestas educativas a situaciones de cambios estructurales en regiones rurales fueron consideradas en estudios como "La educación rural en la zona cafetera colombiana" (DEALC/15) y "Educación y reforma agraria en Honduras" (publicado por el Ministerio de Educación y CONSUPLANE de Honduras). Por su parte, la

capacidad del sistema educativo para atender grupos socioculturales heterogéneos y especialmente los de origen popular fue analizada en investigaciones como "La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia" (Fichas/16) y "Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis" (Fichas/14), análisis realizado también sobre investigaciones originales efectuadas en Colombia. El análisis sobre la universidad fue considerado en diversas dimensiones; la de la democratización se concretó en un estudio sobre "El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires" (Fichas/9), así como en otro sobre el mismo tema en relación con Venezuela, en colaboración con CRESALC (Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, de la UNESCO). Las relaciones entre universidad, sistema social y empleo se estudiaron en trabajos de carácter global, tales como "Notas acerca de la expansión universitaria, el mercado de empleo y las prácticas académicas" (Fichas/5), y el aspecto específico de la innovación tecnológica y los recursos humanos necesarios para la educación superior se recogió en "Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino" (DEALC/23) y en un estudio similar realizado por el Consejo de Investigaciones Científicas de Colombia. Otra línea de trabajo del proyecto consistió en asegurarse el acceso a informaciones específicas y poder aprovechar el avance de los conocimientos en cada país, para lo cual se recurrió a la colaboración de consultores e instituciones académicas de alta especificidad, que prepararon, en relación con los gobiernos o en forma autónoma, investigaciones sobre algunos problemas o experiencias de educación y desarrollo. El circuito constituido por organismos oficiales o instituciones académicas de investigación y estudio fue coordinado a través de la realización de seminarios donde se presentaban los trabajos en curso sobre algunos de los temas específicos del proyecto. Entre dichos seminarios pueden señalarse los siguientes: "Analfabetismo y Escolarización Básica de los Jóvenes en América Latina", realizado con el acuerdo del Gobierno de Ecuador, en Quito, en el año 1979; "Cambio del Sistema Educativo, Condiciones y Perspectivas", realizado en Brasilia en el año 1980; "Sociedad Rural, Educación y Escuela", realizado en Caracas en 1980, paralelamente con un coloquio de ministros para indagar sobre los obstáculos al cumplimiento de las propuestas existentes en la región sobre educación rural; y "Situación Actual de las Universidades en América Latina", llevado a cabo con la colaboración de CLACSO y la Universidad de los Andes, en Bogotá, en el año 1978.

A partir del conjunto de estudios de base, el proyecto asumió en su última etapa la redacción de informes sobre las grandes áreas temáticas, los que globalizaron sus conocimientos sobre la región y comprendieron tres grandes rubros: "Sociedad rural, educación y escuela"; "El cambio educativo, situación y condiciones" y "La educación y los problemas del empleo". A estos tres informes finales se agregó el informe final titulado "Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general", que será publicado a la brevedad, y en el que se presenta el conjunto de conocimientos adquiridos por el proyecto y el diseño de estrategias y políticas para modificar las relaciones de la educación con miras a un desarrollo más eficiente y más justo.

Considerando que el cambio de la educación requiere una activa participación de amplios grupos sociales, y una conciencia colectiva acerca de la necesidad de las políticas, se llevó a cabo una profusa difusión de textos, con el fin de acceder con ellos en todos los países a las facultades de educación, de ciencias sociales, a los centros de planificación y a las unidades de ejecución. Dichos textos fueron en total 47 y se publicaron en ediciones del orden de los 70 000 ejemplares. Paralelamente, se editaron algunos números especiales de revistas como *Perspectivas*, *Revista Paraguaya de Sociología*, *Cuadernos de Pesquisa*, de la Fundaçao Carlos Chagas, de São Paulo; *Educación Hoy*, de Colombia; *Revista del Centro de Estudios Educativos*. Entre los libros, corresponde citar el texto publicado por UNICEF en el año 1980 y titulado *Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe*; el publicado por la Universidad Federal do Ceará en 1983, titulado *Mudanças Educaçionais na America Latina. Situaçoes e Condiçoes*, y el publicado por la Universidad Central de Venezuela, en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, titulado *Universidad, Clases Sociales y Poder*, en 1983. Esta serie se verá complementada en los próximos meses por un conjunto de libros que se editará mediante acuerdos con editoriales privadas.

El proyecto intentó en primer lugar ordenar el conocimiento existente sobre una realidad compleja y dinámica, para luego examinar la estructura específica del sistema educativo de la región en

cuanto obstáculo, por una parte, y estímulo, por otra, al cambio de la sociedad latinoamericana. Con este objeto se analizaron los cambios en la estructura social, la evolución cuantitativa de la educación, los grupos incluidos y excluidos de sus beneficios y las consecuencias que ella tenía en la producción de una nueva sociedad o en la reproducción del actual perfil de concentración e inequidad, las modalidades de la educación como sistema cultural en relación con una región cultural y socialmente heterogénea, las relaciones de la educación con los recursos humanos y el empleo y, en forma global, con la capacidad de establecer nuevos estilos de desarrollo viables y deseables en términos de desarrollo y de democracia social.

A partir de este conocimiento, se indagó en los aspectos internos del sistema educativo, en especial en los relativos a la calidad del conocimiento y a la incorporación de las perspectivas científicas, y asimismo a las tendencias a la ruptura, estratificación y segmentación de sistemas de formación que, por su propia definición, deberían orientarse a la igualación de formaciones y de códigos culturales.

Se prestó particular atención a la vinculación entre el proceso educativo y la reciente transformación de las estructuras sociales en América Latina. En las tres décadas pasadas los cambios estructurales fueron mayores que el conjunto de los registrados desde los comienzos de la colonización. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, los patrones de distribución del ingreso no mostraron cambios sensibles, y mientras en la parte superior de la estratificación social se expresaba una diferenciación de grupos y actividades propia del desarrollo capitalista, en la parte inferior perduraba un agregado social —el pueblo— relativamente marginado de los beneficios del progreso económico y social, salvo en la dimensión educativa, y cuyas demandas y movilizaciones reflejan el impacto de las transformaciones urbanas y de conciencia. Los trabajos del proyecto permitieron apreciar que la juventud fue el tramo de edad más afectado por las transformaciones: en ella se dio con mayor fuerza el impacto de las migraciones y del deterioro de las condiciones sociales en el medio rural, por una parte; por otra, se incorporó masivamente a la educación para acceder a los nuevos tipos de empleo resultantes de la transformación económica y de la modernización, o bien, si la situación educativa no le era propicia en términos de oferta, experimentó los efectos negativos de carecer de los "pasaportes educativos" indispensables para disputar un lugar en los nuevos mercados de trabajo.

La exclusión que caracterizó al pasado de la región en materia educacional cambió a un proceso de acelerada y desigual participación, según pudo comprobarse en los estudios. Hacia 1950 la tasa bruta de escolarización primaria era inferior al 50%, en tanto que en 1980 se situaba en el 98%; estas cifras, junto con las del crecimiento de la población, implican que en los países de lengua ibérica el número de educandos pasó de 14 a 65 millones. Al mismo tiempo, la educación media decuplicó hacia 1980 sus modestos efectivos de un millón y medio de educandos en 1950, y la matrícula de la educación superior se multiplicó por veinte, pasando de 265 000 estudiantes a más de cinco millones, treinta años después, y transformando la tasa bruta de escolaridad de un modestísimo 2%, a 16%; dicho de otra forma, en 1950 había un universitario por cada 50 jóvenes de 20 a 24 años; en 1980, la proporción era de uno por cada seis.

Pudo apreciarse que el cambio de la educación provino de la acción de muchas fuerzas, de peso variable según los países, entre las que cabe registrar las políticas gubernamentales de integración nacional y social, las demandas de calificación de las nuevas ocupaciones y, fundamentalmente, la activa demanda social, que incitó a los gobiernos a ampliar una oferta superada una y otra vez en su capacidad.

La importancia de la demanda social, más que de una planificación regulada por metas de desarrollo, parece ser el factor que explicó el surgimiento de una estructura educativa original con relación a los precedentes de los países hoy desarrollados. En dicha estructura se registraron fenómenos de exclusión en la base, medibles por porcentajes de analfabetismo juvenil y de escolarización incompleta, que abarcan a aproximadamente la mitad de los niños de edad escolar, y junto con ellos un florecimiento de la educación media y en especial de la educación superior, cuyas tasas de participación son semejantes a las de países desarrollados.

El análisis llevó a clasificar los países según sus modelos de desarrollo, pudiéndose comprobar que las situaciones más positivas se encuentran en los países cuya modernización educativa se inició más tempranamente; en las naciones de acelerada transformación, y asimismo en las de desarrollo educativo

polarizado se manifiestan incongruencias graves entre los sectores sociales de escolarización nula o incipiente y los altamente educados. La desproporción existente entre ambos sectores hace prever el riesgo de que la educación se transforme en reproductora y consolidadora de sistemas sociales segmentarios.

La diversidad de implicaciones de la educación y del desarrollo determinó que desde el comienzo del proyecto se fijaran ciertas opciones respecto de las áreas prioritarias de análisis. Se decidió atender simultáneamente los aspectos internos del sistema educativo, la relación con la heterogeneidad sociocultural de la región y sus polarizaciones en términos de estratificación, las articulaciones de la educación con la naturaleza del empleo, el papel de las universidades en la formación de recursos de alto nivel, capaces de formular alternativas críticas del desarrollo vigente y formar élites técnicas y políticas sustentadas en selección meritocrática, y finalmente las relaciones entre educación y estilos de desarrollo, tanto los existentes en la región como los que puedan surgir, especialmente a modo de respuesta ante la crisis presente.

En el presente número de la *Revista de la CEPAL* se recogen artículos de colaboradores del proyecto que presentan, en un nivel de mayor conceptualización, los análisis realizados sobre la educación como forma de participación social, el papel que tuvieron en la historia de América Latina los modelos de desarrollo educativo, las relaciones de la educación con la estratificación social y con el empleo, la situación educativa de los grupos más excluidos de la expansión —como son en especial los residentes rurales— y, por último, una integración de la totalidad de la temática educativa en la perspectiva de la identificación de nuevos estilos de desarrollo.

Germán W. Rama
Director de la División de Desarrollo Social
de la CEPAL

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

DEALC/N°	Título	Autor
DEALC/ 1	Educación e industrialización en la Argentina (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/ 2	Educación y desarrollo en Costa Rica.	J.F. García
DEALC/ 3	Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina.	H. Gertel
DEALC/ 4	Expansión educacional y estratificación social en América Latina. (1960-1970) (agotado).	C. Filgueira
DEALC/ 5	Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Nueva versión.	G. Weinberg
DEALC/ 6	Educación, imágenes y estilos de desarrollo.	G.W. Rama
DEALC/ 7	Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica.	D.M. Rivarola
DEALC/ 8	Seminario Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informe final (agotado).	
DEALC/ 9	Industria y educación en El Salvador (agotado)	J.C. Tedesco
DEALC/10	Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú (agotado)	J. Matos Mar y colaboradores
DEALC/11	Educación para el desarrollo rural en América Latina (agotado).	Abner Prada
DEALC/12	La escuela en áreas rurales modernas.	J.P. Núñez
DEALC/13	Bibliografía sobre educación y desarrollo en América Latina y el Caribe (agotado).	A. Copetti Montiel
DEALC/14	Bibliografía. Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe.	A. Copetti Montiel
DEALC/15	La educación rural en la zona cafetera colombiana (agotado).	R. Parra Sandoval
DEALC/16	Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey.	L.D. Carrington
DEALC/17	La educación no formal en la reforma peruana.	J. Rivero Herrera
DEALC/18	Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación.	R. Carciofi
DEALC/19	Disyuntivas de la educación media en América Latina.	R. Vera
DEALC/20	Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978).	JUNAPLA
DEALC/21	Segundo Seminario "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Informe final	
DEALC/22	Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador.	S. Vecino, J.C. Tedesco, G.W. Rama
DEALC/23	Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino.	J. Vivas, R. Carciofi, C. Filgueira
DEALC/24	Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina.	J.P. Terra
DEALC/26	Estructuras sociales rurales en América Latina.	E. Torres Rivas

Fichas N°	Título	Autor
Fichas/ 1	La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región (agotado).	N. Fernández Lamarca, I. Aguerrondo
Fichas/ 2	Inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina (agotado).	
Fichas/ 3	Educación y democracia (agotado).	G.W. Rama
Fichas/ 4	El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior (agotado).	J. Rodríguez F.
Fichas/ 5	Notas acerca de la expansión universitaria, el mercado de empleo y las prácticas académicas (agotado).	G.W. Rama
Fichas/ 6	Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos (agotado).	P. Parra Sandoval
Fichas/ 7	Cultura popular y educación en Argentina (agotado).	M.T. Sirvent
Fichas/ 8	Social Values of Secondary Students and their Occupational Preferences in Guyana (agotado).	S.B. Khan y U.M. Paul
Fichas/ 9	El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires.	D. Klubitschko
Fichas/10	Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina (agotado).	R. Carciofi
Fichas/11	Education and Development in Latin America (1950-1975) (agotado).	J.C. Tedesco y G.W. Rama
Fichas/12	Styles of Development and Education: a Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities	M. Wolfe
Fichas/13	Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana (agotado).	R. Vargas Vega
Fichas/14	Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis (agotado).	J.C. Tedesco y F. Parra
Fichas/15	Educación técnica y estructura social en América Latina (agotado).	D.Wiñar
Fichas/16	La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia.	R. Parra Sandoval
Fichas/17	La lectura en la escuela de América Latina.	B.P. Braslavsky

Informes finales N°	
1	Sociedad rural, educación y escuela
2	El cambio educativo. Situación y condiciones
3	La educación y los problemas del empleo
4	Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general.

REVISTA DE LA CEPAL N° 21

La educación latinoamericana. Exclusión o participación

*Germán W. Rama**

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

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

I

Las opciones: exclusión y participación

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

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

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

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

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

II

La exclusión: su historia

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

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

[1]François Jacob, *Le jeu des possibles. Essai sur la diversité du vivant,* París, Fayard, 1981.

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

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

[2]John Stuart Mill, *Sobre la libertad,* trad. de Pablo de Azcárate, Madrid, Alianza Editorial, 1970, p. 65.

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

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

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

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

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

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

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

La educación no era un bien indispensable para realizar actividades productivas; por tratarse de un mundo rural y de escasa tecnología, las habilidades ocupacionales se adquirían por medio del aprendizaje directo, de manera que la más significativa preocupación por la educación giró en torno a las universidades. Estas se entendían en primer término como centros de formación teológica y legal; es decir, se dedicaban al reclutamiento de los dos grupos intelectuales que, a través del orden trascendente y del orden jurídico, generaban la ideología y la organización necesarias para ese sistema de dominación. A diferencia de lo sucedido con la colonización anglosajona que, al establecer colonias de poblamiento, crea ante todo escuelas primarias de tipo comunal o religioso, en América Latina las universidades fueron las instituciones más significativas del sistema educativo.

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

III

La participación: su ideología

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

[5]Confrontar la información en Gino Germani, *Estructura social de la Argentina,* Buenos Aires, Ed. Raigal, 1955.

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

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

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

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

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

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

En México, Benito Juárez, en clara orientación hacia el poder popular y nacionalista, afirmará que lo que impide la concurrencia de los niños a la enseñanza es la miseria pública. "El hombre que carece de lo preciso para alimentar a su familia, ve la instrucción de sus hijos como un bien muy remoto, o como un obstáculo para conseguir el sustento diario. En vez de destinarlos a la escuela, se sirve de ellos para el cuidado de la casa o para alquilar su débil trabajo personal, con que poder aliviar un tanto el peso de la miseria que lo agobia. Si ese hombre tuviera algunas comodidades; si su trabajo diario le produjera alguna utilidad, él cuidaría de que sus hijos se educasen y recibiesen una instrucción sólida en cualquiera de los ramos del saber humano. El deseo de saber y de ilustrarse es innato en el corazón del hombre. Quítensele las trabas que la miseria y el despotismo le oponen, y él se ilustrará naturalmente, aun cuando no se le dé una protección directa. Muy conocidas son las causas que producen esa miseria entre nosotros"[6].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[8] Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 1969.

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

Germán W. Rama, "Dependencias y segmentación en el Uruguay del siglo XIX", en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 44, Asunción, enero-abril 1979.

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

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

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

IV

La ideología fundacional y la situación europea

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

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

A los efectos de interpretar la naturaleza de las demandas y movilizaciones en favor de educación, cabe una digresión sobre la forma en que ella evolucionó en las sociedades europeas. Como se analizó en otro trabajo[9], en Europa el proceso de alfabetización se inicia con la reforma religiosa, que introduce el concepto, culturalmente revolucionario, de que la comunicación de los hombres con Dios se realiza a través de la palabra escrita. En consecuencia, la difusión de la alfabetización estuvo asociada inicialmente a la expansión del protestantismo, y luego se propagó a las áreas más desarrolladas, de manera que, en el transcurso del ciclo de luchas sociales que inaugura la Revolución Francesa, la parte más moderna de las sociedades está capacitada para recibir mensajes escritos por haberse ya alfabetizado. La constitución de los sistemas educativos nacionales a fines del siglo XIX significa la culminación y no el inicio del proceso de alfabetización. Todos los grupos políticos apoyan la existencia de una escuela porque la exclusión cultural de poco sirve para mantener ajenas al proceso político a las grandes masas, y de lo que ahora se trata es de integrarlas de acuerdo con un mensaje socializador. Por eso el debate no se centra entre educar o no educar, sino en los contenidos de la enseñanza, y el mismo se plantea entre las vertientes religioso-conservadora, laica-republicana y laica-socialista. Para las masas proletarias la educación constituyó una bandera de lucha; a través de ella podían obtener el derecho al voto del que estaban excluidas por el analfabetismo, mantener los niños fuera del trabajo y adquirir conocimientos con los cuales constituir una cultura proletaria o estar en condiciones de disputar el poder burgués. Por eso fue precisamente en los países con una estructura de clases más rígida, como Inglaterra, donde las luchas por la educación muestran una asociación más estrecha con el movimiento proletario. Consolidada y difundida la escuela primaria, la educación media y superior fue celosamente defendida por respetables barreras académicas, establecidas por los mismos que se consideraban destinados a una cultura superior, internalizando simultáneamente en los grupos inferiores la noción de que sólo los muy excelentes, en términos individuales, podrían ser 'apadrinados' por el propio sistema educativo para proseguir estudios superiores y alcanzar su promoción social. Este modelo, vigente en toda Europa durante la primera mitad del presente siglo, tuvo una legitimidad muy alta y fue admitido como un ordenamiento social resultante de la estratificación de la cultura. Por consiguiente, cuando a partir de los años cincuenta del siglo pasado se inicia la expansión de la educación postprimaria, ésta se realiza a partir de un claro diseño de naturaleza académica y burocrática que le asigna a cada grupo social una educación

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

congruente con su origen social y su desarrollo intelectual, clasificándose este último de acuerdo con las competencias lingüísticas y con su capacidad para el discurso abstracto y las propias para el ejercicio técnico-manual. Como consecuencia, no se produjeron explosiones escolares sino paulatinas aperturas correlacionadas con la creciente urbanización, el desarrollo científico y tecnológico, la diferenciación ocupacional y los procesos de movilidad social controlada. En cierta forma, los grupos sociales de menor jerarquía social recibieron más gratificaciones en términos de consumo y de participación que en términos de cultura y educación, y tampoco las demandaron intentando sobrepasar los cánones de selección académica[10].

V

La ideología fundacional y el proceso latinoamericano

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

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

b) En forma paralela al ciclo de transformación de las sociedades latinoamericanas posterior a la Segunda Guerra Mundial, y mientras se producen los grandes cambios en materia de urbanización, surgimiento en algunos casos e intensificación en otros de la producción industrial, diferenciación de grupos obreros y de distintos sectores de las capas medias, y en tanto se registran paralelamente grandes procesos de cambios políticos que van desde las distintas formas de populismo hasta las revoluciones nacionales y populares, pasando por formas reformistas de distintos tipos, se plantea una demanda de educación que afecta simultáneamente todos los niveles, es decir, tanto la educación primaria, la media, como la superior.

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

[10]François Furet y Jacques Ozouf, *Lire et écrire. L'alphabetisation des français de Calvin a Jules Ferry*, Les Editions de Minuit, París, 1977.

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

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

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

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

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

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

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

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

Como no existió un sistema de educación primaria integrado previo a dicho proceso, y como su expansión fue, por encima de todo, una resultante de demandas que provenían de grupos con desigual poder social, se creó en la región un extraño sistema educativo cuyo polo superior tiene tasas brutas de escolarización universitaria en algunos países comparables a las vigentes en la misma fecha en Europa, mientras que en otros se corresponden con las que los países europeos registraron en 1970; en el caso de los países latinoamericanos más rezagados, su situación es comparable con la registrada en Europa en 1960. En cambio, en la base del sistema educativo, el promedio de América Latina, establecido a partir del indicador de realización completa de un ciclo escolar de seis años de duración por sólo el 50% de los niños, es comparable únicamente a la situación que los países europeos tenían en las dos primeras décadas del siglo. Dicho de otra forma, los niveles de instrucción o de escolarización incipiente (1 a 3 grados) recuerdan el Tercer Mundo, mientras que la cobertura de la educación superior evoca la situación actual del Primer Mundo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En general, estas concepciones se vinculan a la expectativa del aporte del capital humano al logro de una mayor eficiencia de la producción y de la organización social. Algunas de esas ideas fueron propuestas por la propia CEPAL, y aparecen frecuentemente en los llamados 'planes libro' de gobiernos de la región, sobre los que se fundamenta el conjunto de la política social. Sin embargo, debe advertirse que logros semejantes pudieron alcanzarse recurriendo a otros diseños del sistema educativo, y que la influencia de ese conjunto de ideas fue muy desigual en América Latina, lo que no impidió que las formas que asumió la expansión educativa dependieran más de las condiciones sociales que de los proyectos teóricos e ideológicos. La mayor influencia de las organizaciones internacionales y del paradigma constituido por los países desarrollados se produjo a través de un discurso que intentaba racionalizar *ex post* el proceso social, o que introducía como elemento de irracionalidad determinados paradigmas de reforma educativa aplicados en forma similar en países con diferentes estructuras sociales y educacionales, y con requerimientos de cultura y de formación de recursos humanos diametralmente distintos[12].

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

[12]Naciones Unidas, CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina,* Nueva York, 1968.

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

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

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

La débil participación de los técnicos en los procesos de reforma educacional no estuvo compensada por la intervención de otros actores sociales. Por una parte, la comunidad científica se encontraba poco desarrollada en la mayoría de los países, y quienes intervenían en los debates educacionales lo hicieron como intelectuales políticos; por la otra, los sectores técnicos y empresariales, públicos o privados, en la mayoría de los países manifestaron exigencias relativamente limitadas en materia de conocimientos científicos de la mano de obra más calificada, y, en general, se desinteresaron del nivel de calificación de los egresados del sistema educativo, porque la abundancia de personal educado les permitía elevar el nivel de exigencia formal para la contratación. Los representantes del empresariado de la mayoría de los países se preocuparon más por los aspectos ideológicos que por la formación científico-técnica de la futura mano de obra.

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

VI

Las contradicciones entre el discurso y la práctica

Para intentar comprender qué forma asumió el desarrollo educativo de la región durante las recientes décadas, cabe destacar en especial dos puntos. El primero, el pasaje de una situación histórica de exclusión educacional de las grandes masas a una de intensa expansión de las oportunidades educativas, donde, en forma contradictoria, se encuentran una poderosa demanda y una oferta que la acompaña, proceso al que, en términos generales, se le puede aplicar la expresión de José Medina Echavarría según la cual "el

[13]Germán W. Rama, "Les changements en éducation en Amérique Latine" en Association Francophone d'Education Comparée, *L'evaluation des changements en éducation*, Sevres, N° 28, octubre 1982.

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

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

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

La búsqueda de otras explicaciones se torna difícil de apoyar en investigaciones empíricas —entre otras razones porque las ciencias sociales latinoamericanas han tomado esta situación como un dato— ya que sus fundamentos provienen, en unos pocos casos, de investigaciones, y, en los más, de diálogos personales con personas de categorías tan diversas como campesinos, pobladores urbanos o ministros, o bien recurren a testimonios de los educadores o a fuentes literarias.[15]

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

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

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

[14]José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, Primera Parte. La reflexión crítica; cap 1 "El desarrollo y su filosofía", México, Ed. Siglo XXI, 1967, p. 71.

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

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

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

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

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

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

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

[16]Germán W. Rama, *Grupos sociales y educación secundaria*, Montevideo, Ed. Arca, 1964.

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

[17]Pierre Bourdieu, *La distinction, Critique sociale du jugement*, París, Les éditions de Minuit, 1979.

[18]Gregorio Weinberg, "El apagón cultural", en *El descontento y la promesa*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1982.

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

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

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

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

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

[19]Germán W. Rama, "Estructura e movimentos sociais no desenvolvimento da educação popular", en G.W. Rama (coord.) *Mudanças educacionais na América Latina. Situaçoes e condiçoes*, Fortaleza, Ed. Universidade Federal do Ceará, 1983.

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

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

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

reducido tamaño relativo de la sociedad. La existencia como nación no constituye un mero dato, sino un permanente desafío, que implica, por una parte, viabilidad económica, y, por otra, refuerzo de la integración cultural, en busca de una hiperintegración que proteja de las condiciones adversas. No es por azar que algunas de las naciones pequeñas del área, como Costa Rica y Uruguay, sean los países donde la vocación educacional y los logros sean más notables, ni tampoco que un país como Paraguay, con una desgarradora experiencia histórica de vulnerabilidad, sea también, en su nivel, un país de intensísima demanda popular de educación.[21]

VII

Educación y cambio estructural en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No corresponde en este trabajo abordar un análisis sobre los cambios registrados en la estructura y en la estratificación sociales, ya cuidadosamente estudiados en algunos textos.[22] En cambio sí importa destacar, a los efectos del análisis educativo, la noción de sociedades en proceso de cambio. Durante el período no sólo cambian los grupos, sino también la posición de los mismos en el sistema; es la propia sociedad la que está en movimiento hacia un futuro modelo todavía no definido. En ese proceso la parte moderna preexistente de la sociedad es muy pequeña como para asimilar a la masa de recién llegados y transmitirle patrones de socialización y asimilación (la formación de las ciudades es un claro ejemplo). En las sociedades más dinámicas, los análisis de movilidad intrageneracional indican rápidos desplazamientos desde ocupaciones agrícolas a no agrícolas y de manuales a no manuales, y en su conjunto una sucesión de reemplazos que, por una parte, tienden a debilitar las identidades grupales, y, por la otra, a acentuar las expectativas de movilidad social.

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

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

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

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

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

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

John Durston y Guillermo Rosenblüth, *Procesos de cambio en la estructura socio-ocupacional panameña 1960-1980*, (E/CEPAL/SEM.10/R.10).

Vilmar Faría, *Desenvolvimiento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiencia brasileira dos ultimos trinta anos*, (E/CEPAL/SEM.10/R.6).

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

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

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

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

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

En esta sociedad en proceso de cambio, la educación se constituyó en una variable de ajuste y en un espacio de contradicción de intereses y de ideologías de los distintos grupos sociales en torno a las ideas de participación y exclusión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) El altísimo significado que la educación tiene en la sociedad latinoamericana permitía, al transformarse en un valor accesible, diferir el cuestionamiento del sistema social expresado a través de su concentración de ingreso y de poder. Numerosos estudios —en este mismo número de la *Revista de la CEPAL* el de Carlos Filgueira— han puesto de relieve la mayor elasticidad de la educación, y cómo ella se transformó en un campo de negociación social, mientras se mantenía la rigidez respecto de otras variables. Esta contradicción —que no es total, ya que la educación se transformó en un sistema de movilidad social ascendente enmarcado en el proceso de cambio estructural, e incluso en los casos más desfavorables en un 'pasaporte' indispensable para poder competir en el mercado de empleo que deparaba *status* e ingresos—, estableció bases de consenso social, reduciendo las tendencias al conflicto que debían presentarse en un proceso de transición estructural con acentuada concentración del ingreso y durante el cual aparecían, con excesiva frecuencia, formas represivas de poder. Al igual que el consumo, la educación se transformó en una gratificación social que atemperó las fuertes tendencias al conflicto existentes durante este período. La generación adulta pareció más proclive a aceptar la injusticia y la irracionalidad del sistema porque la educación parecía prometer la posterior participación de la de sus hijos.

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

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

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

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

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

[25]Fernando Henrique Cardoso, *Dependencia y democracia, op. cit.*

VIII

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

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

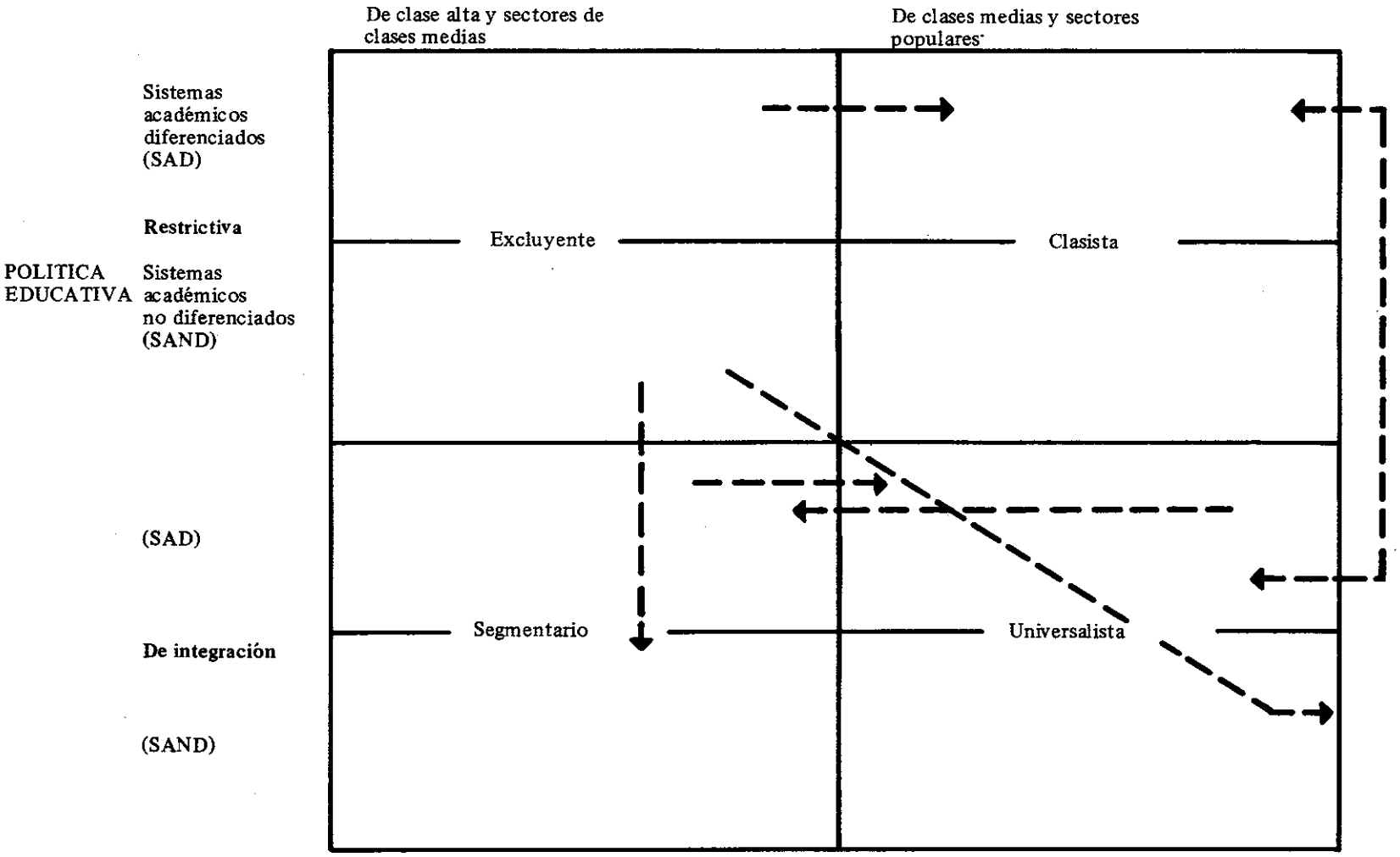
Corresponde analizar ahora cómo se articularon los diferentes y estratificados grupos sociales en sus demandas genéricas de participación y específicas de educación; cuál fue la acción del Estado al actuar en sus diversos frentes (de Estado de clases sociales, de Estado promotor del cambio y de la integración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

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

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

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

ARTICULACION DOMINANTE EN EL TIPO DE DEMANDA EDUCATIVA



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

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

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

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

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

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

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

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

La especificidad del sistema educativo es más fácil de lograr cuando el Estado tiene una concepción del desarrollo que pasa por el conocimiento científico, y una representación de la democracia como un sistema en el cual el ciudadano debió formarse para tener la capacidad de elegir entre valores y estrategias. El sistema económico, por su lado, influirá decisivamente en la jerarquización del conocimiento en el sistema educativo cuando su desarrollo requiera, en todos los niveles, recursos humanos formados en la racionalidad científica. Cuando las demandas externas son débiles, la especificidad de la función del sistema educativo sólo puede constituirse si los educadores se han diferenciado y constituido como grupo cuya definición profesional es superior a su indeferenciación burocrática. Es éste un proceso complejo, en el que intervienen las referencias a la comunidad científica internacional, y que se apoya en la existencia de grupos intelectuales que asuman el desarrollo de la cultura nacional. En forma complementaria, intervienen los compromisos ideológicos con metas de desarrollo nacional que incluyen la voluntad de lograr que la sociedad adquiera una posición internacional, o bien el mejoramiento de las condiciones culturales del pueblo. Pero esos compromisos sin autoidentificación técnica determinan un tipo de discurso, no de acción pedagógica. E inversamente, la conciencia de la propia identidad profesional puede estar vigente para aquellas acciones educativas orientadas a la formación de los grupos de cúpula, mientras que las distancias sociales con los educandos de origen popular pueden sostener comportamientos burocráticos dada la 'inutilidad' que significaría la educación de las masas.

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

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

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

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

En países predominantemente rurales, de incipiente integración nacional y con clases medias y sectores populares carentes de organización, el sistema agrega a la característica de excluyente la de no diferenciado desde el punto de vista académico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REVISTA DE LA CEPAL Nº 21

Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana

*Gregorio Weinberg**

La primera parte de este trabajo se propone legitimar, por un lado, la vigencia y el interés que reviste la dimensión histórica y, por otro, el empleo de categorías de análisis como las de 'modelos' o 'estilos de desarrollo'.

El lapso abarcado —dos siglos— revela que tanto la realidad como las ideas educativas en América Latina ofrecen rasgos y caracteres muy diferentes según los países y las circunstancias considerados; y muchos de ellos perduran aún en nuestros días convertidos en tradición o gravitan como inercia institucional o legal.

Ahora bien, la adecuada composición de dichos procesos sólo parece adquirir sentido si se los refiere a los citados 'modelos' o 'estilos de desarrollo', implícitamente admitidos, así como a las ideologías que los informaban. De su análisis podrían inferirse ciertas características significativas, algunas de ellas perdurables. Así, se advierte que muchas propuestas no pudieron llevarse a cabo oportunamente por la ausencia de agentes que las hicieran suyas, es decir, por carecer de las fuerzas sociales que las apoyaran hasta vencer los obstáculos opuestos a su realización. 'Modelos' prestigiosos transplantados —y de probada eficacia quizás en otras regiones— fracasaron por no haber sido adecuadamente repensados ni confrontados con la nueva realidad o por no haberse advertido oportunamente las asincronías existentes, todo lo cual contribuyó no pocas veces a dificultar o trabar los procesos de cambio previstos.

Así pues, todo parece indicar que la superación de muchos de los actuales desajustes, contradicciones e inadecuaciones del sistema educativo o de las relaciones entre éste y la sociedad recomiendan la necesidad de emprender estudios que permitan elaborar modelos técnicamente satisfactorios y prácticamente viables.

*Colaborador del Proyecto. "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Introducción

Una de las varias facetas que reviste el concepto de 'dependencia', y quizás entre las menos estudiadas, es la que se refiere a la perduración de las ideas pretéritas; en este sentido no parecería temerario en exceso afirmar que buena parte de los actuales sistemas educativos —modernizados muchas veces, cierto es— conservan rigideces que responden al ideario decimonónico del cual están imbuidos. De este modo, y sin entrar por ahora en mayores sutilezas, digamos que esa 'dependencia' puede ser percibida a través del mantenimiento de ideas como aquellas que confunden educación primaria o elemental con popular; que siguen considerando a la escuela media como una etapa que conduce —de manera más o menos preponderante— a la universidad; y a ésta como la expresión poco menos que única del nivel terciario. Hasta donde se mantienen estos preconceptos (que no pocos repuntan prejuicios) constituye un problema de enorme importancia y recomienda, entre muchas otras cosas, un análisis de la génesis de dichas ideas y de las realizaciones en ellas inspiradas, hoy en franco proceso de cristalización. Pero aquí, más que procurar un abordaje de las mentadas inadecuaciones, importa poner de resalto el significado de la perspectiva histórica ya que ella, entre otros aportes, demuestra la actualidad de muchos problemas; es decir, su interés excede el académico para favorecer el entendimiento de una de las vertientes de la realidad contemporánea.

Durante los últimos años se ha registrado un notable enriquecimiento del concepto mismo de educación por el añadido de nuevas dimensiones a su estudio. Si se dejan de lado los aspectos estrictamente cuantitativos, parece del mayor interés detenerse sobre el papel sobresaliente que debe atribuirse a distintos conceptos: desarrollo, planificación y, más recientemente, a los de 'modelos' o 'estilos de desarrollo'. Si por un lado esto permite repensar tanto el significado como los alcances del proceso educativo, por otro, consiente establecer relaciones nuevas, determinar proyecciones, analizar consecuencias mediatas o inmediatas. Este ensanchamiento de su ámbito forja nuevos instrumentos conceptuales para un estudio más refinado de todas las implicaciones y al mismo tiempo constituye un aliciente para la

posible renovación del quehacer pedagógico y didáctico también desatendido[1].

Los conceptos de 'modelo' o 'estilo de desarrollo' a los que se recurrirá, indistintamente, como encuadre para intentar una mejor comprensión de algunos momentos significativos del proceso latinoamericano tienen ya, entre nosotros, una copiosa bibliografía,[2] enriquecida más recientemente por un trabajo de Marshall Wolfe (que aparece en este mismo número de la *Revista de la CEPAL)*, quien habla de 'modelos' cuando los planificadores los emplean para ordenar sus propuestas, y de 'mitos' cuando son ampliamente difundidos para crear un consenso activo en torno a determinadas direcciones de cambio y determinados sacrificios. Este par de conceptos —'modelos' y 'mitos'— enriquecen, que duda cabe, el entendimiento del proceso histórico de la educación.

Si las mencionadas ideas de 'modelo' o de 'estilo de desarrollo' favorecen, como llevamos dicho, la comprensión de los procesos y también, por supuesto, el de las contradicciones ínsitas en ellos, esto en modo alguno justifica desatender las especificidades de su aplicación. Así, al abordar un universo tan amplio como el educativo, tampoco puede dejarse a un lado la asincronía o el desfase entre los distintos planos de las ideas, de la legislación y de la realidad educativas, y que constituyen un factor de distorsión cuyo examen suele omitirse. Así pues, repensados a la luz de ciertos 'modelos' se perciben con más elocuencia las contradicciones *en un mismo plano,* contradicciones que se agravan cuando el análisis apunta al estudio de la relación *entre* los diferentes planos. Sostener que las ideas no se compadecen con las instituciones, con las necesidades o con las aspiraciones, parece haberse convertido en un lugar común, que no requiere mayor comento. Pero quizás tampoco sea menos significativo el caso de las ideas educativas puestas al servicio de 'modelos' que, por diversas razones, no tuvieron pleno éxito o se desvirtuaron en la práctica; en suma, las ideas se anticipan casi siempre, pero no necesariamente, a los requerimientos que plantea la realidad al postular objetivos de difícil logro, y por carecer, a veces, de 'agentes' para su concreción. Mas como la lógica parece indicarlo, y la historia lo confirma, en otras circunstancias las ideas suelen retrasarse con respecto a las exigencias que eventualmente puede suscitar un 'modelo de desarrollo', sobre todo cuando a raíz de su adopción se registran modificaciones más aceleradas. Tampoco suelen ser infrecuentes los debates en América Latina que en rigor no son otra cosa que una trasposición de los registrados en los países desarrollados, cuyos supuestos se aceptan a pie juntillas, de manera que se descuidan u omiten cuestiones quizás más profundas, así, problemas como los suscitados por la existencia de una abundante población indígena no integrada, o la perduración de lenguas indígenas frente al español y, en mucho menor medida, el portugués; o en otras latitudes el régimen de propiedad de la tierra o los derechos políticos en zonas de inmigración.

Existen, sabido es, determinadas concepciones educativas, particularmente subyacentes en la formulación de propuestas o políticas a mediano o a largo plazo (y muchas veces compartidas cuando no apropiadas por la opinión, o por lo menos por un sector significativo de ella). Como aspiración se anticipan, por tanto, a la realidad (así, la idea de la universalidad de la educación primaria) y por momentos ese consenso, por lo menos en apariencia, logra inspirar una legislación casi siempre incumplida hasta ahora en muchos países latinoamericanos; ahora bien, tanto las ideas como la legislación generaron un clima con capacidad suficiente para promover una suerte de *confianza* (parece aquí preferible utilizar este vocablo antes que otros, con acepciones quizás más equívocas como 'fe' o 'mística', si bien todas ellas, convengamos, pueden servir de abono o sustento a la idea de 'mito', concepto que implica una sensible racionalización de las antes señaladas) en la importancia de la educación como factor efectivo de socialización, de movilidad,

[1] Algunas de las ideas aquí sustentadas aparecen mucho más desarrolladas en nuestro trabajo *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina,* UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/5/Rev. 1), Buenos Aires, febrero de 1981.

[2] Aníbal Pinto, "Notas sobre el estilo de desarrollo en América Latina", pp. 97-128; Marshall Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", pp. 129-172; Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", pp. 173-193, *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), primer semestre de 1976. Desde el punto de vista de un historiador, véase Fernando Braudel, *Ecrits sur l'histoire,* París, Flammarion, 1969, especialmente pp. 64-72.

de integración del país y capacitación para el desempeño de las ocupaciones que el modelo de desarrollo adoptado planteaba a los distintos grupos sociales. Y reconozcámoslo, todo ello generaba una actitud favorable e inspiraba iniciativas, y simultáneamente suscitaba una disposición receptiva, cuando no creadora, pongamos por caso, frente a las innovaciones pedagógicas. En otras circunstancias pueden invertirse los términos de esta situación, sobre todo cuando las políticas educativas capaces de elaborar propuestas pasan a la defensiva; se fortalecen, por tanto, las posiciones tradicionales en detrimento de las renovadoras, se consolidan los criterios burocráticos a expensas de las innovaciones y la permeabilidad a las novedades. En suma, cuando las ideas llegan a un callejón sin salida —porque tampoco es casual que la crisis de los sistemas educativos coincida con la crisis de los 'modelos de desarrollo'—, las ideas en vez de propagarse se agostan, y a veces parece más apropiado sostener que ellas están retrasadas hasta con respecto a la legislación formalmente vigente y, por supuesto, a la porfiada realidad. Y recurrir al 'estilo' —insistimos— evita cometer anacronismos tales como atribuirle al espíritu de ciertos sistemas educativos pretéritos propósitos como aumentar la movilidad social o reducir las desigualdades salariales (criterios que sólo han comenzado a perfilarse desde hace pocos decenios y esto a partir de los llamados países centrales), aunque sí podría subyacer una hipotética propuesta igualitarista, perceptible sobre todo en algunos lugares donde antes se había abolido, siquiera formalmente, la esclavitud.

En síntesis: aun a riesgo de acercarnos peligrosamente a una afirmación tautológica, puede asegurarse que es el 'modelo' el que otorga sentido al proceso educativo, y es en función del mismo que corresponde evaluar los resultados; o dicho de otro modo, y casi con las mismas palabras: para entender el sentido y los objetivos de un determinado proceso debe comprenderse adecuadamente el 'modelo' del cual se parte y las limitaciones que éste le impone. De otra forma se corre el peligro de desvirtuar su sentido, como sería el caso de medir los logros en un sistema universitario *elitista* por el incremento de la matrícula.

Sin pretender, ni mucho menos, que haya una correspondencia mecánica entre el 'estilo' o 'modelo' adoptado y el sistema educativo vigente en cada caso, una sumaria consideración histórica del proceso latinoamericano ofrece algunas sugestivas conclusiones que permiten reflexionar sobre muchas de sus dimensiones y condicionamientos. Y por momentos también sacar inferencias que, de alguna manera, hoy pueden legitimar criterios o propuestas.

Los estudios sobre educación y desarrollo en América Latina —si bien con otra denominación por supuesto— son bastante más tempranos de lo que a primera vista pueda suponerse, e inclusive se anticipan no pocas veces a los efectuados en algunos países centrales. Esta aparente paradoja parece fácil de explicar si se advierte que casi siempre ellos surgen como respuestas a las interrogantes que los pensadores del Nuevo Mundo estaban obligados a hacerse sobre los prerrequisitos que debían cumplirse para alcanzar los 'modelos' prestigiosos, aquellos que se reputaban, proponían o aceptaban como metas u objetivos satisfactorios.

Muchos elementos permiten, por tanto, reexaminar experiencias recientes o procesos históricos cuyos aciertos o fracasos se tornan más elocuentes si se los refiere al contexto que le ofrecen aquellos conceptos de 'modelo' o 'estilo'. Vale decir, pues, que revisten un elevado interés doctrinario e instrumental, porque simultáneamente con la caracterización más precisa de qué entiende cada época por educación, qué valores le atribuye y qué resultados se esperan de las postulaciones teóricas y las inversiones humanas y económicas, autoriza descripciones y diagnósticos de nuevos planos del fenómeno educativo, o por lo menos de factores hasta entonces inadvertidos. Así, por ejemplo, su adecuado planteo también puede servir para el mejor conocimiento de las 'resistencias al cambio' o 'fuerzas de inercia' que se advierten tanto en el sistema como en la mentalidad de los docentes, o, más aún, por parte de la sociedad en general. En suma, éstas y otras razones que podrían aducirse legitiman, por lo menos en nuestra opinión, el empleo de estas categorías de análisis para la comprensión de las cuestiones que aquí estamos abordando.

Además, recordemos que entre nosotros el factor político tuvo, indudablemente, un peso más significativo que en otras regiones, porque aquí la consolidación del Estado constituía un prerrequisito esencial, y en cambio de escasa gra-

vitación en aquellos países que entonces ejercían fuerte influencia ideológica como, entre otros, Inglaterra, Francia y Estados Unidos, donde dicha cuestión ya había sido zanjada tiempo antes y no sin conflictos. Explorar el papel de la educación en la historia latinoamericana no es sólo importante sino en tantos sentidos, y por eso excede en mucho el de sus instituciones o realizaciones específicas, pues debe vérsele a la luz de una pluralidad de dimensiones. Observemos algunas de ellas; así, el significado que tuvo como generadora de la sociedad, y además el papel que desempeñó en la estructuración de las formas democráticas que llevaron, con sobresaltos muchas veces, de la Nación al Estado. Sólo a partir del proceso de descolonización, en líneas generales posterior a la Segunda Guerra Mundial, reaparecen estos problemas en los países afroasiáticos en vías de emanciparse, aunque aquí el momento de la independencia se aproxima hasta confundirse con el del desarrollo económico, o por lo menos con los intentos de afirmación de su identidad cultural y los esfuerzos en favor del 'despegue'. En cambio, recordemos que en América Latina el 'tiempo de la emancipación', estuvo separado casi siempre por décadas del 'tiempo del desarrollo', con todo lo que esto significa.

Mas, también interesan las restricciones o limitaciones perceptibles en el terreno educativo, así como sus pautas predominantemente urbanas o masculinas, su crecimiento asimétrico, asincrónico, sus rezagos, etc., ya que todos éstos son datos que poseen un significado que excede la lucubración teórica, pues las más de las veces ayuda a desnudar las raíces de cuestiones aún vigentes o evaluar tendencias tan expresivas como las que observa Germán W. Rama, cuando establece un contrapunto entre políticas de exclusión y de participación. Y adviértase que este último par de conceptos puede adquirir tal entidad que está en condiciones de convertirse en un eje en torno al cual hacer girar gran parte del proceso educativo.

I

La 'Ilustración'

Sin retroceder demasiado en el tiempo y limitándonos sólo a pocos momentos del proceso de desenvolvimiento histórico latinoamericano, en particular aquellos que aún conservan vigencia, y a ciertos antecedentes del mismo, veamos qué significado tuvo la Ilustración como momento previo a la independencia.

Caracteriza el 'modelo' de la Ilustración su espíritu modernizador: secularización de la vida en general con sus consecuencias sobre la sociedad y la administración; diversificación productiva; actualización cultural y educativa, aunque la preocupación estuviese limitada sobre todo al propósito de instruir una clase dirigente. Las influencias española, francesa e italiana arraigan en el Nuevo Mundo con retraso, nota ésta en apariencia perdurable, ya que puede advertirse prácticamente en todos los procesos de influencia ideológica hasta nuestros días. La asincronía es una constante en la relación entre los países periféricos y los centrales o desarrollados, y ella se manifiesta en planos tan disímiles como la recepción de pautas, valores, modas, técnicas, corrientes estéticas e intelectuales, etc. Superar ese destiempo constituye un problema práctico y teórico de enorme trascendencia, y el que no se soluciona con acompasarnos al ritmo de los países desarrollados sino, antes bien, encontrando nuestro propio tiempo.

A lo largo del período colonial, España impuso una política educativa funcional para la metrópoli —como que lo era para el modelo de una potencia imperial; tenía, en cambio, un signo adverso si se piensa en las futuras necesidades americanas.

El tradicionalismo autoritario imperante explica algunos principios entonces vigentes ("la letra con sangre entra", "el niño está corrompido por el pecado original", etc.) que al pensamiento moderno y, más tarde, a la Ilustración tantos esfuerzos costaría desarraigar. A grandes rasgos puede decirse que las orientaciones educativas y

culturales se trazaban desde la península; repárese así que las Leyes de Indias no hacen mención alguna a la educación elemental, interesándose en cambio sólo por los otros niveles. Y no parecen demasiado significativas las variedades resultantes de los criterios de aplicación.

En España el espíritu renovador apeló siempre a la educación como instrumento que suponía idóneo para superar con eficacia las inadecuaciones advertidas tanto en el campo de la actividad económica como en el de las relaciones sociales. La Ilustración, corriente para la cual la educación es un factor clave, contribuyó a socavar el rígido tradicionalismo, el conmovido principio de autoridad y, en última instancia, a incorporar nuevos conceptos y actividades en sustitución de las vigentes. Adviértase que el trabajo manual siguió considerándose legalmente degradante y servil en España y sus colonias hasta 1783. En síntesis, los 'ilustrados' estaban convencidos de la necesidad y de la posibilidad del progreso, entendido éste como un impulso que llevase a la difusión y secularización de ideas tales como las de felicidad y libertad, sin descuidar por cierto las de utilidad. Y aquí la educación desempeña un papel sobresaliente.

A medida que las ideas modernas van difundiéndose se advierte la disfuncionalidad de las que pretendía imponer la metrópoli, situación que confirma el retraso del sistema de enseñanza y su escaso ajuste a las necesidades que estaban planteando los nuevos tiempos y los requerimientos más recientes. El espíritu crítico actúa como un factor disolvente y las nuevas generaciones criollas se irán adueñando del mismo. A todo esto deben sumarse las serias consecuencias que traerá aparejada la expulsión de la Compañía de Jesús. Por una parte, este hecho fue resultado de la dinámica misma del proceso de secularización del Estado y la natural tendencia a la homogeneización de sus estructuras políticas, administrativas y judiciales, donde dicha congregación ejercía particular influencia. Pero, por otro lado, con ella desaparece un baluarte del orden constituido, de fuerte gravitación sobre amplios y muy acreditados sectores de la clase dirigente. Los jesuitas ocupaban un lugar preponderante en el sistema educativo y, cuando fueron alejados, su sustitución se llevó a cabo con sensible mengua de la calidad de los niveles alcanzados y métodos aplicados; además se hicieron más imprecisos los objetivos. Más aún, el destierro forzoso de centenares de sacerdotes —muchos de los cuales eran criollos profundamente enraizados a su tierra— contribuyó a aumentar el número de los críticos del régimen colonial, cuando no de sus enemigos. Desde otro punto de vista podría decirse que el extrañamiento de la orden constituye un temprano ejemplo de éxodo de 'materia gris' por razones políticas y que en siglos sucesivos hemos visto repetirse infortunadamente. Además, y el hecho será advertido bien pronto, la Corona tampoco estaba en condiciones ni disponía de los profesionales indispensables para sustituir las labores de una orden con experiencia secular, entre cuyos propósitos capitales estaba precisamente la formación de una clase dirigente, en cuya constelación de valores la fidelidad al régimen desempeñaba un papel decisivo.

Numerosas informaciones podrían alegarse para demostrar las deficientes condiciones en que se desenvolvía la enseñanza elemental. En este sentido son de suyo elocuentes los testimonios del arzobispo de Guatemala, Pedro Cortés y Larraz, o los reiterados por Simón Rodríguez en una serie de escritos por él publicados a lo largo de varias décadas.

Las universidades languidecieron durante el siglo XVIII por el franco predominio de las ideas tradicionales, lo que acarreó como consecuencia que la enseñanza se fuera vaciando de sentido y enajenando los instrumentos conceptuales que le permitiesen entender la realidad. Por eso las nuevas necesidades que planteaba el 'modelo' en proceso de adopción pudieron en parte ser satisfechas por el desarrollo de otras ideas y técnicas, pero ahora fuera de los claustros, anticipándose así en muchas décadas a los cambios profundos en las universidades. Las novedades científicas, económicas, culturales, buscarán una clima más propicio en instituciones menos rígidas, esto es, más permeables a la innovación y a las inquietudes, donde fuese menor el peso de la rutina y de la inercia. Durante las últimas décadas también puede comprobarse en la región un fenómeno de características en cierto modo semejantes; así el creciente papel de sociedades que, de alguna forma, tratan de suplir el vacío que, en determinadas circunstancias, dejan los establecimientos de enseñanza superior cuando éstos se desacompasan de los tiempos, o

dicho con otras palabras, cuando por exceso de rutina o profesionalización desatienden las 'novedades' o descuidan ofrecer respuestas a problemas y necesidades que el progresivo desarrollo suscita.

En América fueron las Sociedades Económicas de Amigos del País y los Consulados los centros desde donde dichas ideas se difundieron, o quizá mejor aún, desde donde los 'modelos', un tanto teóricos al comienzo, fueron encarnándose en la realidad; dejaban de ser así muchas veces construcciones más o menos racionales llenas de buenas intenciones y de espíritu humanitario para transformarse en propuestas a mediano y largo plazo. Las iniciativas, y también los logros, deben situarse entre los años 1790-1810. Aunque toda comparación implica riesgos y las diferencias son notables, además de los dos siglos que las separan, muchas veces hemos creído que sería tan útil como ilustrativo considerar las semejanzas que podrían existir entre el clima intelectual y las alternativas que generaban aquellas instituciones de ámbito local con el de organizaciones actuales de carácter regional como la CEPAL.

Así, el historiador de la educación venezolana Ildefonso Leal indica que "desde el Real Consulado señalaron los medios para la construcción de caminos, puertos y canales, y también ofrecer premios para los que redactaran las mejores memorias sobre el cultivo del tabaco, algodón, añil, caña de azúcar y cacao en las que con claridad y evidencia se detallen completa y circunstancialmente los hechos y combinaciones que encadenan la cultura, el beneficio, la fabricación, el consumo y el giro de estos preciosos frutos y cuanto sea necesario para organizar una hacienda"[3]. A miles de leguas de distancia, en Buenos Aires, Manuel Belgrano, secretario del Consulado, se plantea contemporáneamente una serie de iniciativas tendentes al "mejoramiento de la situación del país, aumento de sus riquezas y felicidad de sus pobladores". De aquí su preocupación que todo lo abarca, desde los caminos, puertos, faros, estudios agronómicos, escuelas de comercio, agricultura, náutica, difusión de cartillas traducidas al español con indicaciones de nuevos y mejores métodos de trabajo en el campo, abonos, cercos, forestación, rotación de cultivos... Además reclama "escuelas gratuitas donde pudiesen los infelices (labradores) mandar a sus hijos sin tener que pagar cosa alguna por su instrucción..."

Los pocos cambios registrados en los establecimientos de enseñanza superior, como incorporación de nuevas carreras, particularmente derecho y medicina, que crecen en detrimento de la orientación teológica u otras materias en programas envejecidos, así, *física recreativa* a expensas de la *física filosófica*, etc., como también las desatendidas solicitudes de construcción de nuevos establecimientos de enseñanza, indican que la renovación se daba por otras vías.

Desde muchos planos podrían confirmarse los cambios en las actitudes y en los hechos que se siguen del nuevo 'estilo' adoptado, el que informa y colorea numerosas actividades o iniciativas como las creaciones inspiradas ya en otro espíritu, sobre todo práctico, enriquecidas además por una modificada extracción social. Estamos en presencia de una nueva ideología que dispone de nacientes instrumentos, uno de ellos excepcionalmente importante: la difusión del libro, cuyo equivalente podríamos hallar hoy quizás en los medios de comunicación de masas (sobre todo televisión y radiotelefonía) que plantean un sensacional desafío al sistema educativo actual. Si entonces debió redefinirse en función de ese nuevo protagonista que era el libro ya puesto al alcance de un público que excedía holgadamente el de los 'letrados', en la actualidad los medios mencionados van ocupando el terreno de la información hasta hace poco casi un monopolio de la educación formal.

El momento siguiente será el del predominio de esa ideología 'ilustrada' a la que antes aludimos, ahora en busca de actores con fuerza y capacidad suficientes para hegemonizar el proceso de cambio que se avecinaba; esos nuevos protagonistas serán los inspiradores y conductores de la independencia.

[3] *Documentos para la historia de la educación en Venezuela*, estudio preliminar y compilación por Ildefonso Leal, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1968, p. XXXII.

II

Emancipación

Durante el proceso emancipador y los años que siguieron, la mayoría de los países sufrió un profundo dislocamiento poblacional, provocado por migraciones de grandes masas como consecuencia de la guerra; un sensible empobrecimiento por la mengua de las actividades productivas y el derroche de recursos que exigió el conflicto; inestabilidad e incertidumbre derivadas de los altibajos de esa lucha. Si bien perduraba la tradición borbónica, que atribuía creciente importancia al Estado en materia de educación, no es menos cierto que se habían agravado las precarias condiciones del erario y la desorganización administrativa.

En la nueva clase dirigente que se estaba formando hay que señalar, de todos modos, la perduración predominante de ideas de la Ilustración, cuyo modelo se enriquece con algunas innovaciones muy significativas, particularmente por el añadido de una nueva vibración política, expresada sobre todo por la sustitución del ideal del *súbdito fiel* por la del *ciudadano activo*. Aunque por momentos pueda parecernos ingenua su actitud, ella responde a los nuevos principios incorporados. Así, se trata de estimular la participación de todo el pueblo en el quehacer educacional; se mandan imprimir obras de avanzado espíritu político, aunque pedagógicamente discutibles, como la versión realizada por Mariano Moreno del *Contrato social o Principios del derecho político*, de Juan Jacobo Rousseau, o cartillas sobre derechos y deberes de los ciudadanos, todo ello para formar a las nuevas generaciones; se intenta extirpar los castigos corporales de las escuelas; se alienta la preocupación por la enseñanza de la mujer o de los indios, etc. Hay en todo esto un estilo renovado que se asienta ahora sobre ideas de igualdad, libertad, justicia, tal como las entendían los distintos grupos, que abarcaban un amplio espectro desde los llamados jacobinos a los moderados: el tema de la educación y de la cultura estaba a la orden del día. Comienza entonces a forjarse un 'mito' (en el sentido que al término concede Marshall Wolfe) que, con breves eclipses, perduró durante casi dos siglos, y cuyo agotamiento constituye una nota significativa de estos últimos años, cuando se llega a poner en duda no sólo la importancia de la escuela sino hasta la utilidad de la alfabetización.

La incorporación de las dimensiones políticas, con sus efectos movilizadores, convierte al nuevo 'modelo' en un hecho cualitativamente diferente por la amplitud de sus planteamientos y la profundidad que pretende alcanzar.

Con referencia a la prohibición de castigos corporales en las escuelas, tan difundidos y aceptados como método disciplinario, interesa recordar que se integra con una serie de medidas inspiradas en idénticos propósitos y responde al 'estilo' que estaban adoptando por entonces los acontecimientos, tales como la abolición de la Inquisición y el servicio personal de los indios, todas ellas medidas congruentes.

La escasez de recursos humanos y económicos constituyó uno de los mayores obstáculos con los que debieron enfrentarse los nuevos grupos dirigentes para llevar adelante su proyecto; los testimonios existentes sobre el nivel de calificaciones de los maestros y la dotación de las escuelas son desconsoladores. Esto en cierto modo explica la entusiasta acogida dispensada por las autoridades o sectores influyentes de la sociedad de diversos países, de un cabo al otro del continente, al llamado *monitorial system* o enseñanza mutua o, más corrientemente, escuela lancasteriana, cuya rápida e intensa difusión tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo confirma que respondía a una sentida necesidad. Tampoco puede estimarse casual la actitud francamente favorable demostrada por Artigas, Rivadavia, O'Higgins, San Martín o Bolívar, preocupados todos ellos por superar las señaladas carencias.

Así pues, el modelo democrático inicial se verá enfrentado con una realidad indócil, la anarquía, que reclamará una reacción que favorezca la construcción y la consolidación del Estado que recurrirá, entre otros factores, al monopolio de la fuerza.

III

Liberales y conservadores

De uno a otro extremo de América Latina, las décadas que siguieron a los movimientos independentistas estuvieron señaladas por los vaivenes de las luchas armadas para consolidar la emancipación y, en otros casos, por los estragos provocados por las guerras civiles.

El período que media entre el ciclo independentista y la vinculación de la economía latinoamericana a los mercados internacionales se caracteriza por la prioridad atribuida a la creación del Estado, entre cuyas condiciones mínimas estará, como acaba de señalarse, el monopolio de la fuerza (a través de la constitución de ejércitos nacionales, es decir, sustrayendo las fuerzas armadas a la influencia de los caudillos locales) y una estructura administrativa siquiera elemental, proceso que irá acompañado por la exclusión de las masas populares de las decisiones políticas, fenómenos éstos que explican de alguna manera la baja prioridad atribuida a la educación.

Pero pronto también comenzarán a advertirse síntomas indicadores de una redefinición de fuerzas. Así, los tradicionales grupos de espíritu conservador (otrora vinculados al Estado, su administración y su burocracia, pero sobre todo aferrados a una economía y una sociedad basadas en la hacienda y la plantación) tratan de recuperar posiciones. Y frente a ellos, los liberales renovadores, por su parte, con programas opuestos. Parecería aventurado arriesgar una generalización que afirmase el franco predominio de algunos de esos grupos sobre los otros, cuyos rasgos por momentos eran bastante semejantes. Además, y por diversas razones, las corrientes liberales y conservadoras adquirieron en el Nuevo Mundo un contenido y características diferentes de los que poseían en Europa.

Ambos, liberales y conservadores, pretenderán tener la capacidad y la clave para restablecer el orden constituido, que de eso se trata en el fondo. Ahora bien, parece necesario destacar que, en ciertos casos, la oposición entre ellos ha sido muchos menos frontal de lo que indican las apariencias. Claro se perfila el antagonismo cuando se trata de la oposición que mantienen ante la Iglesia o frente a la secularización, pero ya no lo es tanto con referencia a otros problemas, como el de la población rural todavía predominante o el de las masas indígenas sometidas a un intenso proceso de deculturación. Pero en cambio sí importa su diferente actitud frente al Estado. Los liberales constituyen el momento negativo en el desarrollo del proceso de consolidación del Estado, pues casi siempre rechazaron el papel que tradicionalmente solía atribuírsele o, en otros casos, algunos grupos radicalizados lo desaprobaban de plano.

Esta actitud es difícil de explicar si se recuerda la ausencia de grupos en condiciones de realizar aquellas actividades que los liberales consideraban no competían al Estado, por ejemplo, participar en el desarrollo económico; estos límites teóricos impuestos a la función del Estado acarrearon serias consecuencias en diversos campos: así, las hubo, y graves, para admitir en el campo educativo la obligatoriedad de la enseñanza, que por momentos les pareció contradictorio con el proclamado principio de libertad de enseñanza. Además, sus críticas al Estado las hacían desde un punto de vista europeo, insuficiente para aprehender la realidad política e institucional latinoamericana en una etapa muy diferente de su proceso de fortalecimiento; por otro lado lo consideraban como un resabio de los tiempos coloniales. Por supuesto no existía una clase burguesa propia de un capitalismo avanzado como ya lo era el europeo. Por su parte, los conservadores, en tanto reivindicaban el orden, favorecieron su afianzamiento, lo que en cierto modo explica que en algunos casos hayan llegado a ser proteccionistas o considerasen indispensable el sostenimiento de ejércitos regulares y organizados; más, por el papel atribuido a la Iglesia en materia educativa, negaban al Estado función alguna en este campo o la reducían al mínimo.

Pero además habría que añadir que, aun cuando la población latinoamericana era predominantemente rural, ninguno de esos grupos hizo demasiado por la educación en el campo, lo cual parece bastante lógico si se toma en cuenta el carácter predominantemente urbano de los liberales por un lado y la manifiesta falta de interés

de los conservadores por elevar los niveles culturales del campesinado, constituido en su mayoría por peones y grandes masas indígenas no siempre integradas a la economía monetaria, por otro. Y este vacío en la política educativa de ambas corrientes favoreció la demora en incorporar dichos sectores rurales a una economía y a una sociedad más modernas y, por supuesto, en alcanzar su participación política; esta exclusión, como es sabido, aún perdura en extensos territorios latinoamericanos.

Sin pretender caracterizarlos recurriendo a una fórmula simplista podría decirse que, por lo que concierne a este momento, los liberales, por los intereses que expresaban y su filiación ideológica, se pretendían renovadores al par que secularizadores, vale decir, adoptaban una posición que los llevaba a un enfrentamiento con el poder político y económico que conservaba la Iglesia y pretendían por tanto reducir la influencia del clero en el campo educativo. Los conservadores, en cambio, alegaban que la Iglesia era un factor importante para mantener o restablecer el orden. Pero más que perfiles genéricos parece pertinente descubrir de qué manera esas corrientes se insertan en la realidad, tratan de modificarla en función de su proyecto o modelo. La complejidad del proceso y la diversidad de rasgos que adquiere en cada país dificultan su caracterización global, ya que fueron muy diversas las respuestas intentadas para la formación de las *élites* dirigentes de la nueva sociedad. Así, en México, los liberales descartan la posibilidad de formarlas en la Universidad, considerada por ellos una institución de resabios coloniales; en cambio, en Buenos Aires se logra elaborar una propuesta, si bien de corta vida, no por ello menos significativa.

Andrés Bello ocupa, en este proceso, un lugar de excepción. A horcajadas entre los diferentes momentos en que hemos dividido este trabajo, ya que puede ser, con muy pocas reservas, situado entre los hombre de la emancipación política, y sin reserva alguna entre los padres de la emancipación intelectual, su magisterio activo corresponde a la etapa aquí llamada de 'liberales y conservadores' y es, en fin, precursor de la educación popular. El espíritu conservador modernizante de Bello —que en modo alguno puede ser legítimamente asimilado a una concepción inmovilista o tradicionalista— mucho debe, sin lugar a dudas, a la impresión que sobre él ejerció la experiencia inglesa confrontada con los sucesos continentales. Durante su prolongada estada en la isla presenció un gigantesco esfuerzo de reacomodamiento institucional para responder a las decisivas transformaciones de la economía y de la sociedad derivadas de la Revolución Agrícola e Industrial, suceso que a su vez subrayó la importancia de la ciencia y de la técnica en la construcción del porvenir; además debió inquietarle el papel ejercido por Gran Bretaña en el nuevo e inestable equilibrio de las relaciones internacionales, ya que esa situación no era ajena al desarrollo de los acontecimientos en el Nuevo Mundo.

Preocupado siempre por el destino de nuestra América, desgarrada y empobrecida por las prolongadas guerras civiles que llegaban a amenazar su misma existencia, debió entrever en aquel singular *estilo* una fórmula posible para que los nuevos Estados pudiesen encauzar las desbordadas energías poniéndolas al servicio de sus propios intereses. Por eso juzgaba Bello que más que subvertir el orden conmovido, éste debía ser cuanto antes restablecido, recurriendo a la educación, a la legislación, al comercio, como instrumentos idóneos para el logro de tal fin.

Las ideas educativas de Bello aparecen dispersas en numerosos trabajos (el más orgánico de los cuales es el discurso que pronunció en 1843, en oportunidad de la instalación de la Universidad de Chile) y sobre todo a través de una obra vasta e imposible de reseñar siquiera aquí.

IV

Hacia la educación popular

En toda América Latina, y sobre todo a partir de los años posteriores a los ciclos de la 'Reforma' de México y de la 'Organización' en Argentina, se intensificaron los esfuerzos por incorporar un número creciente de personas al ámbito entonces generosamente llamado 'civilización'. Todos los intentos anteriores no habían alcanzado, salvo excepciones como Chile que logró una temprana estabilidad institucional, los resultados previstos como consecuencia, entre otros factores, de la precariedad de sus economías y de su débil integración a las economías centrales como resultado de las guerras civiles, la desorganización administrativa, las penurias del erario, pero también por dificultades derivadas de una geografía muchas veces difícil, de una población predominantemente rural (con zonas de abrumadora mayoría indígena). Para integrar los países parecía requisito previo superar al aislamiento, la miseria, la fragmentación lingüística; dotarlos, en fin, de instituciones y legislación modernas y estables. Todo ello, siempre a juicio de algunos de los hombres más caracterizados de aquella generación, requería políticas educativas a largo plazo, con inversiones de significativa magnitud para formar docentes, construir edificios, equipar aulas, etcétera. La consolidación de los Estados nacionales parecía irrealizable sin antes haber conseguido por lo menos encauzar los esfuerzos hacia el logro de esos objetivos.

Además de la experiencia acumulada por la generación anterior, señalada por los sucesivos fracasos en poder materializar esa política educativa, se sumaban a las crecientes necesidades advertidas diagnósticos lúcidos por parte de los nuevos líderes que estaban surgiendo; en ese sentido hay varios cuyas ideas conservan sorprendente actualidad. Así, entre los precursores, debe concederse un lugar especial al mexicano Benito Juárez, que ya en 1848 demostró tener un penetrante punto de vista sobre la situación educativa en aquel Estado, el que irá enriqueciendo a través de los años y las actividades políticas.

Por su parte, Domingo Faustino Sarmiento, paladín de la educación popular, realiza su labor en el otro extremo del Continente con facetas dignas de ser consideradas, siquiera someramente.

Las ideas educativas de Domingo Faustino Sarmiento, en su intento por imponerlas en su país, estaban indisolublemente ligadas a una concepción que las integraba en una política inmigratoria y colonizadora que propiciaba el pasaje de una Argentina ganadera a otra agropecuaria, lo que implicaba no sólo una modificación de la estructura productiva, sino también del régimen de la propiedad, que apuntaba a la formación de una clase media agrícola. Ahora bien, uno de los elementos esenciales para lograr ese proyecto, tal como se lo acaba de enunciar, era la educación, que, por entonces y a nivel primario, se juzgaba permitiría la formación de hombres que pudieran ser productores y, simultáneamente, partícipes de ese proceso de cambio. Tenía, por tanto, la educación una función tanto política como económica y social. Es a todas luces evidente que aquella propuesta se anticipaba a la realidad y apuntaba a la creación de una nueva sociedad con componentes distintos en sus mismas bases y la presencia de una pluralidad de grupos sociales participantes. Ahora bien, su preocupación por el nivel primario era correcta para su época, pues educación elemental (o básica o primaria) y educación popular podrían considerarse por entonces poco menos que equivalentes. Desde luego que la efectiva alfabetización siguió un ritmo menos intenso del previsto, porque al no alcanzar los trabajadores de la tierra la propiedad de la misma, al impedírseles también el goce de los derechos políticos y el ejercicio efectivo del sufragio, el factor educativo no llegó a desempeñar en este plan el carácter de una variable cambiadora tal como se desprendía del *modelo* sarmientino inicial, sino que pasó a ser una variable modernizadora. Pero, de todos modos, estas ideas educativas jugaron un papel fundamental cuando se sancionó la ley 1 420, inspirada en ellas, y que tendría intensos efectos nacionalizadores sobre la inmigración y contribuiría a integrar el país.

Esta política permitió una cobertura temprana de un sector muy importante de la población en edad escolar; es decir, se cumplió en gran

parte el propósito de universalizar la educación primaria. Y de este modo el centro de gravedad del sistema se mantuvo en la enseñanza elemental y, por otro lado, se concebía la secundaria sólo como paso a la universidad y ésta, a su vez, para formar la clase dirigente y los profesionales que el desarrollo requería.

Con el uruguayo José Pedro Varela culminó probablemente esa corriente de pensamiento y de acción que tuvo como preocupación mayor la educación popular, considerada herramienta para transformar la sociedad latinoamericana. Discípulo de Sarmiento en muchos sentidos y, como éste, admirador de lo que se ha llamado 'modelo' norteamericano de desarrollo, la ideología de José Pedro Varela, impregnada por un racionalismo espiritualista, se transforma paulatinamente hasta convertirse en un franco positivismo, cuya influencia resultaría en adelante decisiva para toda la vida cultural y educativa del país.

Con el uruguayo José Pedro Varela culminó probablemente esa corriente de pensamiento y de acción que tuvo como preocupación mayor la educación popular, considerada herramienta para transformar la sociedad latinoamericana. Discípulo de Sarmiento en muchos sentidos y, como éste, admirador de lo que se ha llamado 'modelo' norteamericano de desarrollo, la ideología de José Pedro Varela, impregnada de un racionalismo espiritualista, se transforma paulatinamente hasta convertirse en un franco positivismo, cuya influencia resultaría en adelante decisiva para toda la vida cultural y educativa del país.

Para no extender demasiado las referencias que podrían cosecharse en las obras de Varela, quizá baste citar algunas de sus ideas educativas vinculadas con otras dimensiones del quehacer nacional: "La instrucción es el único de los servicios cometidos a la administración pública que no consume el capital invertido en él, sino que lo incorpora bajo una nueva forma, el capital que representan los individuos a quienes instruye". A través de un razonamiento riguroso llega a sostener que un "doble esfuerzo es necesario realizar, pues, para destruir las causas fundamentales de nuestra crisis política; el uno, para destruir la ignorancia de las campañas y de las capas inferiores de la sociedad; el otro, para destruir el error que halla su cuna en la Universidad y que arrastra en pos de sí a las clases ilustradas que intervienen directamente en la cosa pública"[4]. Traducida en términos modernos la posición de Varela constituye una denuncia de la alianza de los caudillos rurales con los doctores de la ciudad en su común objetivo de excluir al pueblo y trabar todas las posibilidades de transformación; en síntesis, convencido estaba que la República sólo se podía construir a través de la democracia.

La fecha de la muerte de José Pedro Varela semeja un símbolo, pues parece coincidir con el término de una época y el inicio de otra; el nuevo momento estaría caracterizado por la fiebre del progreso y las contradicciones implícitas, e ideológicamente coloreado por el positivismo, que pronto iría desvirtuando los principios liberales a los que estaba emparentado. Una frase, repetida de uno a otro extremo del continente con ligeras variantes, "la educación es la locomotora del progreso", vincula, entre ellos, tres conceptos muy caros para los hombres de los últimos dos decenios del siglo: educación, locomotora (es decir, ferrocarriles), progreso.

En suma, Domingo Faustino Sarmiento y José Pedro Varela postulaban un ordenamiento social que permitiese superar el atraso económico y cultural (sobre todo de la población rural, que seguía siendo la abrumadora y postergada mayoría) y la inestabilidad política; por ello fueron partidarios de un orden fundado en la educación y en la participación, que significaba algo muy distinto al orden que luego tratará de imponer el positivismo. Además, como carecieron de las fuerzas sociales indispensables que respaldaran su programa transformador, las ideas de estos visionarios quedaron en cierto modo suspendidas en el vacío; pero sus planes de todas maneras adquirirán sentido y tendrán comienzos de realización cuando los hagan suyos los nuevos grupos urbanos, en particular cuando surjan las clases medias.

Si como el liberalismo dejó de creer en la universidad de origen colonial por considerarla una institución identificada con los valores tradicionales y, por tanto, perpetuadora de sus pautas

[4]José Pedro Varela, *La educación del pueblo*, Montevideo, 1874, y *La legislación escolar*, Montevideo, 1876; reeditadas ambas bajo el título genérico de *Obras pedagógicas*, Montevideo, Biblioteca Artigas, 1964 (Colección Clásicos Uruguayos). Las citas corresponden a *La Legislación escolar*, pp. 90, 111, 114.

de prestigio, en el momento que ahora se está estudiando, cuando se proyectan grandes reformas educativas, éstas no serán 'elitistas', sino antiuniversitarias. Esto es comprensible si se recuerda que la universidad (por la extracción social de los estudiantes, por las carreras que en ella se cursaban y por la función profesional y cultural atribuida a sus graduados), que seguía siendo de signo minoritario cuando no francamente oligárquico, mal podía entender y mucho menos expresar los intereses y aspiraciones de los nuevos grupos, cuyo 'modelo' de desarrollo no se asentaba ni mucho menos sobre la educación superior, sino que, antes bien, reclamaba una amplia cultura de masas con un doble signo político y utilitario.

V

La etapa positivista

A causa de la Revolución Industrial, que producía manufacturas en cantidades crecientes y requería materias primas y alimentos en abundancia, en el Viejo Mundo se modificaban los hábitos de vida y consumo. Todo esto traerá aparejadas consecuencias insospechadas para los países latinoamericanos, que se irán incorporando en la medida de su capacidad exportadora al mercado internacional tanto como productores o como consumidores, pero no por ello se industrializarán necesariamente, como se suponía con ligereza, pues las relaciones internacionales adquirirán otro sentido consolidando desigualdades y retrasos.

El impulso inicial significó la acumulación de excedentes que no siempre se invertirán con criterios económicos ni productivos; tampoco existían las clases sociales ni los estímulos necesarios para hacerlo, sino que, antes bien, se derrochará muchas veces en consumo suntuario. Por lo menos en cierto sentido, y para determinados sectores, progreso parecería sinónimo de *confort* y de mayor consumo de cosas cada vez más refinadas. Desde otro ángulo, el progreso también implicará una modificación profunda en la distribución espacial de la producción y del empleo —nuevas actividades se asentarán en zonas que los nuevos medios de transporte hacen ahora accesibles o ampliarán las ya explotadas—, de donde la alteración del penoso equilibrio alcanzado modifica al mismo tiempo el peso relativo de las diferentes ramas de la producción. Además, el Estado organizado favorecerá la vinculación con los capitales extranjeros y les facilitará el acceso al mercado. Estas situaciones crearán formas de relación originales entre países desarrollados y otros que no lo eran. Para cumplir con los requisitos que los tiempos planteaban, América necesitaba orden político y libertad económica, los que una vez logrados le darían, como por arte de magia, el progreso. El positivismo creía ofrecer la clave. La paz era una necesidad; la receta era clara: terminar con los enfrentamientos crónicos entre conservadores y liberales, acabar con las revoluciones. Todos estos elementos recomendaban la aceptación de una filosofía del orden capaz de encaminar nuestros países hacia el progreso "transitando por el sendero de la tranquilidad". El positivismo fue en cierto sentido la respuesta encontrada a esas apetencias e inquietudes, y por doquier se difundieron sus ideas alcanzando una influencia decisiva, aunque en pocos lugares con tanta profundidad y trascendencia como en México, donde el grupo de sus adeptos, autodenominados 'los científicos', ocupará algunos de los puestos decisivos en el gobierno.

Las propuestas educativas del positivismo podrían resumirse mencionando sus intentos de racionalizar la sociedad con la introducción del método científico, su esfuerzo por crear el consenso en favor del 'modelo' postulado, es decir que, siempre en su opinión, por medio del crecimiento económico se alcanzaría la felicidad colectiva.

Gabino Barreda, uno de los artífices de la educación durante la primera etapa del positivismo, preocupado porque la libertad se transfor-

maba en anarquía, escribe: "Represéntase comúnmente la libertad como una facultad de hacer o querer cualquier cosa sin sujeción de la ley o fuerza alguna que la dirija; si semejante libertad pudiere haber, ella sería tan inmoral como absurda, porque haría imposible toda disciplina y, por consiguiente, todo orden. Lejos de ser incompatible con el orden, la libertad consiste en todos los fenómenos, tanto orgánicos como inorgánicos, en someterse con entera plenitud a las leyes que los determinan"[5].

El concepto moderno que de la propiedad pretendía imponer el régimen de Porfirio Díaz lo condujo, naturalmente, a una política que contribuyó a acelerar la disolución de las comunidades indígenas, pues, so pretexto de permitirles convertirse en propietarios, fueron desposeídos de las tierras que aún permanecían en su poder. Por otro lado, se advierte por parte de dicho régimen una descalificación del pueblo por su lengua en ciertos casos y su condición social en otros, lo que se expresa a través de su desinterés por incorporarlos a la sociedad, y, simultáneamente, una preocupación por formar *élites* siguiendo patrones desnacionalizadores como sería, entre otros, el estímulo a los idiomas extranjeros, particularmente el inglés. Ahora bien, este problema de la enseñanza de las lenguas como factor político adquiere relieve excepcional si lo referimos al 'modelo' del porfirismo, donde, por lo que se ve, se mostraba bien coherente con las demás dimensiones del proceso.

La educación elemental continuaba siendo abrumadoramente urbana con descuido, cuando no abandono, en la práctica, de la rural; la resultante indicaba, para 1900, una tasa de analfabetismo del 54%, que se redujo al 50% diez años más tarde.

La Revolución mexicana de 1910 abriría otras perspectivas, tanto con el planteamiento del problema de la tierra como con el de la escuela rural o la enseñanza de la lengua; éstos y muchos otros problemas, políticos o sociales, económicos o culturales, adquirirían diferente sentido a la luz de un nuevo 'modelo'. Pero su profundización excede los límites fijados a este artículo.

VI

Ascenso de las clases medias

A partir de las dos últimas décadas del siglo XIX y primeras de esta centuria se comprueban, en Argentina, transformaciones estructurales ligadas a la exportación de bienes primarios de origen agropecuario, al desarrollo de las ciudades-puertos y a la formación de una clase media resultante de este proceso de diferenciación social. De donde el franco predominio del fenómeno urbano y la presión de las primeras clases medias que demandan participación y hacen suyo el 'discurso' de los reformadores de la generación anterior, quienes proponían educación popular como un aspecto parcial de dicha participación. Este panorama que se está describiendo adquirió un significado más profundo en los países que más tempranamente se vincularon al mercado externo.

Casi todos los estudiosos modernos del proceso histórico argentino convienen en admitir en su evolución una serie de etapas, que deben distinguirse a riesgo de dificultar su más adecuado entendimiento; así, Gino Germani,[6] por ejemplo, dentro del Estado por él denominado "democracia representativa con participación limitada", define dos fases: una de ellas, "organización nacional (1853-1880)" y "gobiernos conservadores liberales (la oligarquía: 1880-1916)", la otra. De este modo, la periodización contribuye a aclarar las diversas actitudes de dos generaciones separadas entre ellas por muchas notas distintivas, pues la llamada generación del 80 llevó a sus extremos muchas de las inconsecuencias y limitaciones de la anterior. Piénsese para ilustrar estas diferencias sólo en el papel atribuido al Estado por los primeros en el desarrollo del país y cómo privilegiaban los otros la iniciativa privada. La

[5]Citado en Abelardo Villegas, *La filosofía en la historia política de México*, pp. 127 y ss., México, Ed. Pormaca, 1966.

[6]Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1962.

decidida consolidación del 'modelo' de crecimiento hacia afuera corresponde a las dos últimas décadas del siglo pasado.

La idea vertebral expuesta por Juan Carlos Tedesco,[7] "consiste en sostener que los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica, en tanto los cambios económicos ocurridos en este período no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de recursos humanos, la estructura del sistema educativo cambió sólo en aquellos aspectos susceptibles de interesar políticamente y en función de ese mismo interés político. Lo original del caso argentino es que las fuerzas que actuaron en el enfrentamiento político coincidieron —cuando cada una de ellas estuvo en la cúspide del poder— en mantener alejada la enseñanza de las orientaciones productivas". Por ello, prosigue Tedesco, el proceso educativo fue en aquel entonces un esfuerzo por lograr un mejor ajuste a este 'modelo', cuyas notas podrían caracterizarse diciendo que buscaba la difusión y pautas para lograr el consenso y, por otro lado, la formación de una clase dirigente y administradora.

En síntesis, las clases dirigentes elaboran un 'modelo' de desarrollo a cuyo servicio estaba el sistema educativo; de aquí la congruencia que en el mismo se advierte una vez consolidado y los exitosos resultados obtenidos. Es un hecho que con el tiempo el sistema favoreció, fundamentalmente, a las clases medias no vinculadas a la producción primaria ni secundaria, pero que sí se beneficiaban con el creciente desarrollo de los sectores terciarios (burocracia, servicios, profesionales, etc). Las clases medias, por su parte, tampoco estaban en condiciones de proponer un 'modelo' alternativo, e implícitamente compartían el de crecimiento hacia afuera, que les brindaba una sensación de seguridad y, lo que quizá importe más aún, de progreso, palabra esta última, como se ha visto ya, de enorme prestigio, y que paulatinamente se convirtió en un mito movilizador y enmascarador. Todos estos factores explican de algún modo el hoy para nosotros ingenuo optimismo de la época. Pero a medida que los grupos dirigentes tradicionales debieron enfrentarse con la crisis, adquirían creciente rigidez y advertían en la clase media sus rivales potenciales. Como contrapartida, está última fue tomando cada vez mayor conciencia de sí misma, mostrándose a la par más consecuentemente democrática. Pero considerada la educación como un canal de ascenso y de prestigio, también la clase media trató de aprovechar y aumentar todas las posibilidades que el sistema le brindaba para alcanzar la universidad, baluarte de los grupos tradicionales. Este proceso, cuya mejor comprensión requiere admitir su íntima correspondencia con los movimientos populares en ascenso, alcanzó su expresión en el plano de la educación terciaria con la Reforma Universitaria de Córdoba (1918), y el suceso se propagó con distinta profundidad y velocidad por casi toda América Latina. Sus principales postulados reivindicaban la autonomía universitaria, la participación de profesores y estudiantes en el gobierno de las casas de estudio, la libertad de cátedra, concursos periódicos para la designación del personal de enseñanza, además de un régimen llamado de 'docencia libre' que permitía el funcionamiento de cátedras paralelas, la ampliación del ingreso, la actualización pedagógica, la extensión universitaria, etc. Todo esto implicaba una profunda redefinición del papel de la universidad, pues a ella se le asignó una función que excedía la de formar profesionales y alentar la investigación científica para sostener que debe contribuir a la efectiva democratización de la sociedad[8]. Esto indica la irrupción de aquellos nuevos sectores, que exigían una democratización de la vida política a través del sufragio y reclamaban una mayor participación en la vida educativa y cultural, pero, se insiste, acataban siempre el *modelo del crecimiento hacia afuera.*

Desde el punto de vista ideológico la influencia del positivismo en la Argentina fue profunda; es además suficientemente conocida a través de una rica bibliografía,[9] que hace justicia

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

[8] La obra fundamental de la copiosa bibliografía sobre el tema sigue siendo *La reforma universitaria (1918-1940)*, compilación y notas de Gabriel del Mazo, La Plata (Argentina), Edición del Centro de Estudiantes de Ingeniería, 1941, 3 vols. Existen numerosas reediciones parciales de la valiosa documentación organizada en este libro, como así abundantes recopilaciones y antologías.

[9] Entre otros, Ricaurte Soler, *El positivismo argentino*, Panamá, Imprenta Nacional, 1959.

en la mayoría de los casos a la heterogeneidad y a los entrecruzamientos de sus diversas escuelas y tendencias. Con posterioridad al positivismo de los precursores (o protopositivismo como alguna vez ha sido denominado) Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi y otros, la corriente, tal como lo recuerda Francisco Romero,[10] "se estanca después en un pragmatismo cómodo y oportunista, ambiente del cual nacen algunas de las peores propensiones de nuestra vida colectiva". Es la que condujo al conformismo frente a los éxitos de la modernización que se estaba llevando a cabo bajo el lema de "Paz y Administración", descuidando las graves contradicciones que se veían incubar. Pero otra corriente, la que constituyó la llamada "Escuela de Paraná", ejerció una enorme y beneficiosa influencia, en particular sobre el desarrollo de las escuelas normales, convertidas a poco en centros de renovación, donde descollaron figuras como Pedro Scalabrini, el primer expositor de Comte en la Argentina; J. Alfredo Ferreira, quizá el representante más notorio e ilustre del positivismo comtiano, entre otros nombres que expresan una mayor preocupación por lo pedagógico que por su articulación con el 'modelo' en general. Una tercera línea la constituye el spencerismo, que dejó una huella perdurable en vastos círculos universitarios.

En realidad, el mayor interés que podría ofrecer el estudio del positivismo argentino sería el rastreo prolijo y matizado de sus diversas líneas de influencia hasta su entronque con nuevas corrientes que, si en algún momento lo enriquecieron, en otros lo llevaron a callejones sin salida; además de su impronta sobre el desarrollo de diferentes disciplinas (historia, psicología, filosofía, pedagogía, etc.) o sobre el espíritu de instituciones muy significativas como la Universidad de La Plata.

Se ha insistido en este capítulo en el desarrollo del positivismo argentino y, en particular, en la Reforma Universitaria por su proyección a través del tiempo y también por la vigencia que a sus postulaciones sigue atribuyéndose; por ello, y dadas las limitaciones de espacio que el buen sentido recomienda, se han dejado de lado otros momentos harto significativos como son los cambios —audaces muchas veces— que en México suelen vincularse, y con razón, al nombre de José Vasconcelos quien insufló al proceso concepciones renovadoras de neto corte antipositivista en lo ideológico (recuérdese que el positivismo fue la filosofía oficial del 'modelo' del porfirismo), con una gran apertura en su política educativa y cultural, así, su labor en favor de los sectores rurales, en particular los indígenas, las campañas contra el analfabetismo y las actividades de educación asistemática. Algo más tarde, en el Perú, y aunque reducido su aporte al terreno de las ideas, cabe recordar la fecunda obra de José Carlos Mariátegui quien elabora una propuesta notablemente original en materia de 'educación nacional', al polemizar con las corrientes pragmáticas, de filiación norteamericana y las 'humanistas' de corte europeo, para proponer —y superar actualizándola— una recuperación de la tradición prehispánica que a su juicio seguía siendo elemento esencial de cualquier 'modelo' alternativo y satisfactorio a los requerimientos de su país en aquel momento. Tampoco puede ignorarse por cierto la contribución del boliviano Franz Tamayo en su *Pedagogía nacional*. De todas maneras, profundizar críticamente todas estas corrientes excede, reiteramos, el marco de este artículo.

VII

Algunas consideraciones finales

A lo largo del siglo XIX y comienzos del actual, tanto la realidad como las ideas educativas en América Latina ofrecen rasgos y caracteres muy diferentes según los países y las circunstancias consideradas; muchos de ellos perduran aún en nuestros días convertidos en tradición o gravitan como inercia institucional o legal; de aquí el interés que reviste su estudio.

[10]Francisco Romero, "Indicaciones sobre la marcha del pensamiento filosófico en la Argentina", en *Sobre la filosofía en América*, p. 24, Buenos Aires, Ed. Raigal, 1952.

Ahora bien, la adecuada comprensión de esos procesos sólo parece adquirir sentido si se los refiere a los 'modelos' o 'estilos' de desarrollo, implícitamente admitidos, así como a las ideologías que los informaban. De su análisis podrían inferirse ciertas características significativas, algunas de ellas perdurables. Así, muchas propuestas no pudieron llevarse a cabo oportunamente por la ausencia de agentes que las hicieran suyas, es decir, por carecer de las fuerzas sociales que las apoyaran hasta vencer los obstáculos opuestos a su realización. 'Modelos' prestigiosos trasplantados —y de probada eficacia quizás en otras regiones— fracasaron por no haber sido adecuadamente repensados ni confrontados con la nueva realidad o por no haberse advertido oportunamente las asincronías existentes, todo lo cual contribuyó no pocas veces a dificultar o retardar los procesos de cambio previstos.

En repetidas oportunidades, con una población predominantemente rural, las propuestas más generosas se negaban a sí mismas cuando en la práctica convertían a los sectores urbanos en los destinatarios efectivos de esas mejoras, de manera tal que la educación contribuía a ahondar las contradicciones en lugar de reducirlas o superarlas; de este modo se postergaba la homogeneización de la estructura social.

Las rigideces de los sistemas hicieron que, en distintos momentos, las innovaciones se introdujesen o propagasen casi exclusivamente fuera de los mismos, y ante las limitaciones o dificultades doctrinarias de repensarlos dentro de un 'modelo' diferente, se los negó.

Así pues, todo parece indicar que la superación de muchos de los actuales desajustes, contradicciones e inadecuaciones del sistema educativo o de las relaciones entre éste y la sociedad recomiendan la necesidad de emprender estudios que permitan elaborar modelos teóricamente satisfactorios y prácticamente viables; desafío que ya hace bastante más de un siglo enunció vigorosamente Simón Rodríguez cuando escribió: "o inventamos o erramos...".

REVISTA DE LA CEPAL N° 21

Educar o no educar: ¿Es este el dilema?

*Carlos H. Filgueira**

El objeto central de este artículo es examinar qué papel han desempeñado los sistemas de educación formal en los procesos de cambio de los países de América Latina en las últimas décadas.

Para aclarar su posición, el autor comienza por tomar distancia con relación a las tesis que, sobre el significado de la educación formal en el proceso social, surgen de las perspectivas corrientes del marxismo y del estructural-funcionalismo. A su juicio, el sistema educacional no es totalmente autónomo ni dependiente de su matriz social; y como otras instituciones sociales goza de una cierta 'autonomía relativa'. La configuración de su estructura y cambios deriva de que la educación es un bien social que puede servir de medio para alcanzar el poder y el privilegio y, en tanto tal, está sujeta a la pugna social y sirve como un criterio, entre otros, para estructurar y modificar las clases sociales.

Sobre la base de esta tesis penetra en el tema central referido a la forma en que la educación ha contribuido a la movilidad social, en especial en América Latina; para ello examina las tendencias internas de la estratificación educativa, las bases sociales del reclutamiento educativo y la eficacia concreta de la educación formal para la movilidad. De ese análisis concluye que el proceso educativo se encuentra actualmente en una fase crítica pues ha dejado de ser un medio para absorber tensiones y demandas de los grupos sociales y se ha convertido en fuente de nuevos conflictos. Esto último se debe a la presencia de dos tendencias contradictorias: por un lado, la enorme expansión del sistema educativo y, por otro, la escasa absorción de esos nuevos contingentes por parte del sistema económico, lo que se expresa en la menguada movilidad estructural. Debido a estas tendencias contrapuestas, es probable que se agudice la pugna social en torno al acceso a la educación, a la par que aumenta la sobreeducación relativa y se desvalorizan los logros educacionales.

*Director del Centro de Información y Estudios del Uruguay y colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Introducción

El relator encargado de resumir las conclusiones de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Sociales del Desarrollo Económico, celebrada en México en 1963, sintetizaba admirablemente el clima de la misma afirmando: "*When in doubt, educate*"[1].

Al mismo tiempo, el *Informe sobre la situación social en el mundo* (1963) sería igualmente concluyente acerca de la importancia atribuida a la educación como instrumento para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo: "...Implícita o explícitamente, durante el decenio parece haberse concedido más y más importancia en todo el mundo a la educación como instrumento básico de la sociedad organizada para formar el tipo de ciudadano y de trabajador que se necesitará en un plazo próximo. Una mayor preocupación por la necesidad de mano de obra instruida en una sociedad tecnológica, el deseo de alcanzar un nivel de vida más elevado, las aspiraciones políticas en torno a la creación de Estados nacionales cohesivos y la conciencia de la relación cada vez más estrecha entre los pueblos y de la aceleración de los cambios sociales, han sido factores que han dado lugar a una intervención activa en la educación en esferas cada vez más altas del gobierno"[2].

Estas dos referencias introductorias ilustran con bastante fidelidad el tono dominante en el pensamiento económico y social durante las décadas de los años cincuenta y sesenta acerca de la cuestión educacional. Grandes expectativas y una suerte de optimismo multifacético identificaban a la educación como el instrumento por excelencia para asegurar la buena salud de las sociedades. Esta concepción, aplicada a los países en desarrollo, significaba que todos los esfuerzos por expandir y perfeccionar los sistemas de educación formal contribuirían a una más rápida y fácil transición hacia etapas superiores del desarrollo. En principio, nada parecía ajeno a la educación; desde la integración social hasta la cohesión de los Estados nacionales, o desde la formación de los recursos humanos y del ciudadano al mejoramiento de los niveles de vida.

[1] Tomado de A. Tropp (1965).

[2] *Informe sobre la situación social en el mundo*, 1963, Naciones Unidas, Nueva York, 1964, N° de venta: 63.IV.4.

Dentro de esta concepción se creyó también que la educación podría constituirse en una herramienta eficaz para neutralizar las desigualdades sociales, destacándose de este modo su papel redistributivo. Este tópico, que será el tema central del presente trabajo, también estuvo caracterizado primero por un ferviente optimismo y luego por un profundo escepticismo. La idea de que los sistemas de educación formal podrían constituirse en agencias de redistribución de las oportunidades sociales, sin embargo, está hoy en crisis, como está en crisis gran parte de los restantes postulados.

Por supuesto que había entonces muy buenas razones para explicar aquel exagerado optimismo; algunas, como lo expresa el *Informe sobre la situación social en el mundo*, deben atribuirse a lo que 'pasaba en el mundo', en tanto que otras, específicas de la región, a la particular situación de América Latina de aquel momento y a la de algunos de sus países considerados como modelo.

En la primera categoría debe colocarse la poderosa influencia que ejercieron sobre esta ideología educacional, dos líneas de pensamiento; por un lado, la de la sociología de la educación inglesa, y, por el otro, el desarrollo de una de las construcciones conceptuales más importantes: el estructural-funcionalismo en los Estados Unidos. También fueron apreciables, desde las vertientes económicas y políticas, las influencias de la teoría del *'manpower approach'*, que gana terreno a partir de los trabajos de Harbison y Myers (1964), y los estudios de cultura política —*'civic culture'*— a partir de las elaboraciones de Almond.

El aporte de la escuela inglesa tuvo varias virtudes, entre las cuales cabe destacar la recuperación de la educación del plano de lo normativo, del 'debe ser' o de los enfoques teleológicos. En particular, el famoso *Informe* de Halsey y Floud, al codificar y ordenar el vasto cuerpo de investigación realizada en los Estados Unidos y Europa Occidental sobre educación comparada, historia de la educación y psicología educacional, permitía sentar las bases de un nuevo impulso a la sociología educacional. Como se trataba de un análisis esencialmente empírico del comportamiento del sistema educacional y de sus actores, permitía 'descubrir' una nueva dimensión de la cuestión educacional, con posibilidades de ser empleada como instrumento de la planificación.

Por su parte, el funcionalismo, desarrollado a partir de los primeros trabajos de Malinowski y Redcliffe-Brown, atribuiría luego, en las formulaciones clásicas de Parsons y Merton y también en los teóricos de la modernización social, un papel estratégico a la educación como elemento 'funcional' estrechamente relacionado a la integración de la sociedad a través de los proceso de socialización y movilidad social. Aquí sí, y a diferencia de la escuela inglesa, era fácil identificar un fuerte énfasis teórico. De una parte, disciplinas como la psicología social y la antropología cultural, permitieron el desarrollo de estudios educativos con relación a los procesos de socialización; en tanto que, de otra, estudios sobre estratificación y movilidad social, entre los cuales destacaron los de Davis, Moore y particularmente Barber y Lipset, abrieron el campo a los enfoques centrados en la 'permeabilidad de la estructura social' y al papel que cabía a la educación en la 'apertura' de los sistemas sociales. La controversia acerca de los diferentes grados de rigidez de los sistemas sociales de los Estados Unidos comparados con los de Europa Occidental, reunió en su momento a algunas de las principales cuestiones que vinculaban la educación con la integración y la estabilidad y conflicto políticos.

En cuanto a la esfera económica y sus relaciones con la educación, el paradigma funcionalista se ajustaba, sin esfuerzo alguno, a la idea del *'manpower approach'*. El libro de Harbison y Myers indicaba también, desde la perspectiva económica, la correspondencia necesaria entre el orden económico y el educacional, estableciendo como un requisito funcional del crecimiento —o del desarrollo— la capacidad del sistema educativo de aportar saberes específicos a la dinámica del sistema productivo. De la comprobación de una elevada correlación, registrada en los países, entre crecimiento económico y niveles educacionales, se concluía que la disponibilidad de recursos humanos educados y calificados constituye una condición indispensable para el crecimiento económico.

Las demás razones que contribuyeron a un excesivo optimismo deben atribuirse a la peculiar situación de América Latina en el período posterior a la segunda guerra mundial y, muy en particular, a la influencia ejercida por los 'modelos' de

las sociedades más avanzadas de la región. La etapa de sustitución de importaciones, o de 'desarrollo hacia adentro', por la que entonces transitaba Latinoamérica fue, como se sabe, un momento particular de la región de enorme importancia en cuanto desencadenó transformaciones sociales y económicas de gran magnitud.

En este sentido, no sólo fueron importantes los efectos de la propia industrialización; tal vez mayores aún fueron las consecuencias derivadas de la rápida urbanización, de los dislocamientos poblacionales, y de la creciente diferenciación social; todos estos procesos alentaron durante la década de 1950 y comienzos de la siguiente, nuevas perspectivas de 'despegue' en la región. Indudablemente fue un período de grandes expectativas acerca de la viabilidad de un nuevo 'modelo de desarrollo', el que se suponía podría prosperar acortando la distancia que separaba a la región de los países más desarrollados. Pero aquellas grandes expectativas tuvieron también una referencia que veía en algunos países del área un avance temprano o 'prematuro' con respecto a sus posibilidades.

Algunas sociedades —pocas en realidad— reproducían en el plano regional las mismas pautas de los países desarrollados donde confluían y se combinaban altos niveles de ingreso, una distribución más igualitaria de la riqueza, elevados niveles educacionales, homogeneidad social, predominio de clases medias y, en algunas de ellas, significativa estabilidad política. Una vez más, la variación concomitante de estos rasgos fue interpretada como una relación de causa-efecto, y la educación entendida como una condición o requisito previo para una 'modernización' económica, social y política.

Tal vez sea ocioso agregar que en el transcurso de las dos últimas décadas, la trayectoria seguida por América Latina apenas confirmó en parte las grandes expectativas entonces generadas. Ni en la esfera económica los profundos cambios operados permitieron remover las desigualdades sociales, ni la esfera educacional desempeñó el papel que, teóricamente, de acuerdo con aquellos supuestos, debería haber cumplido para remover las rigideces y obstáculos de una redistribución más igualitaria.

Si bien la esfera educacional, globalmente considerada, fue una de las que mostró mayor dinamismo, tanto si se la compara con las experiencias de otras regiones del mundo, como con relación a otros sectores institucionales de la sociedad, un análisis más profundo del comportamiento de la educación durante las últimas décadas muestra que: a) la expansión educativa no ha alcanzado a remover en forma significativa los niveles más deficitarios de amplios grupos de población, en condiciones de analfabetismo total o funcional; b) no ha disminuido sustancialmente la desigualdad educacional dentro del propio sistema; c) se ha registrado una apreciable tendencia en la expansión de los niveles superiores y medios, los que crecieron en detrimento de la educación básica primaria; y d) ha tenido escasa capacidad para alterar por sí misma las desigualdades dominantes y la distribución de oportunidades sociales.

Este último punto es sin duda controvertido, y se arguye como interpretación alternativa que la educación es un instrumento de igualación y movilidad social, en virtud de la escasa gravitación que tienen los factores de origen social sobre el 'logro de *status*'.

La falacia aquí subyacente radica en la confusión entre las causas que contribuyen a las transformaciones sociales; se atribuyeron logros a los sistemas de educación formal que en realidad deben atribuirse a procesos sociales más abarcadores. La movilidad estructural inducida por las grandes transformaciones que experimentan estos países, y el hecho de que globalmente toda la estructura se mueva en forma ascendente, incrementa notablemente las oportunidades de movilidad individual. La educación en particular encuentra de este modo un contexto favorable a su dinamismo en un doble sentido: su expansión y diversificación se ven facilitadas como así también su integración a los procesos de movilidad ascendente.

En contextos estructurales dinámicos aumentan indudablemente las oportunidades de que los grupos más desfavorecidos puedan llegar a niveles educativos superiores y de allí a posiciones de privilegio. La educación puede, de este modo, crecer en forma acelerada, incluso en forma más rápida que otras actividades sociales, y a su vez encontrar en la estructura productiva los canales de absorción de los educados.

Sin embargo, no se trata de ningún carácter específico de la educación que pueda garantizar esta movilidad; en la práctica, sólo en el sentido

estrecho de un bien de consumo en sí mismo puede atribuirse a la educación una función de movilidad.

Pero, si como hemos visto, puede reconocerse una etapa 'fácil' de integración de los procesos educativos a los cambios sociales, también debe señalarse otra etapa donde las dificultades comienzan a crecer y hasta pueden hacerse insostenibles.

¿Qué ocurre con los sistemas educativos que se estuvieron expandiendo a ritmos acelerados, cuando el dinamismo estructural cesa y comienza a agotarse el ciclo de las 'grandes transformaciones'?

Terminados los procesos de cambio de la economía, de expansión de los sectores urbanos y medios, y concluido o atenuado el efecto de las diferencias de crecimiento vegetativo entre estratos —factores todos estos que contribuyen al logro de elevadas tasas de movilidad vertical ascendente—, ¿qué recursos alternativos tiene el sistema para mantener abiertas las arterias sociales e impedir que ellas se esclerosen? ¿Puede la educación cumplir un papel dinámico cuando se interrumpe la movilidad estructural?

Estas preguntas son por demás significativas para el análisis prospectivo de la educación en América Latina. En principio parecería que si bien la mayor parte de la región se encuentra en plena etapa de cambios estructurales de magnitud, otras sociedades donde el ciclo muestra signos de agotamiento, pueden evidenciar las limitaciones del papel distributivo que se atribuye a la educación. Paradójicamente, es en los países que fueron considerados 'modelo' —Argentina y Uruguay, por ejemplo— donde se advierte con mayor claridad que la educación se ha transformado, en forma creciente, en generadora de nuevos problemas en lugar de ser instrumento de integración.

I

Educación y desigualdades sociales

Los desafíos que el propio desarrollo de la sociedad contemporánea estuvieron planteando a los sistemas de educación formal, parecen cada vez más complejos y contradictorios. Su origen debe buscarse en las mismas características que se han acentuado en las sociedades industrializadas, las que, a la vez que se asientan sobre condiciones estructurales de desigualdad social, enfatizan una ideología meritocrática, una ética de la producción y de la productividad, y se apoyan en requerimientos productivos muy intensivos en materia de conocimientos específicos.

El desempeño de papeles productivos se ha vuelto, como es bien sabido, cada vez más dependiente de destrezas adquiridas a través de un trayecto, más o menos prolongado, en el sistema educativo formal. Sin discutir el carácter necesario o 'artificial' de los estudios formales como requisito para el desempeño en la edad adulta, lo cierto es que en la práctica la educación formal se ha tornado cada vez más en la antesala donde se dirimen las oportunidades futuras de acceso a posiciones en la estructura productiva. Más aún, la educación formal es, sobre todo, la antesala donde se resuelven las oportunidades futuras de acceso al bienestar económico, al poder y al privilegio. Para los jóvenes en condiciones económicas o sociales desventajosas, el sistema de educación formal aparece como una de las pocas vías —si no es la única— de escapar a las determinaciones de su origen social adquiriendo conocimientos —o certificaciones— que luego se harán valer en el mercado de trabajo o en la esfera social.

En este sentido, dichos sistemas pueden contribuir en forma intensa a la movilidad social y a la redistribución de oportunidades, a la vez que pueden convertirse en mecanismos eficientes de igualación y de justicia social según criterios de igualdad meritocrática.

Estos fueron, sin duda, algunos de los principios sostenidos por la ideología educacional liberal, perfectamente compatibles con los supuestos económicos de eficiencia y productividad, y con los requerimientos de la tecnología moderna.

No obstante, debe señalarse también que el papel distributivo e igualador de acuerdo al mérito, encuentra rápidamente sus límites en dos hechos. *El primero*, y obvio, que las condiciones estructurales de desigualdad social reconocen originariamente otras causas ajenas a la esfera educativa: la transmisión del privilegio de generación en generación, la adscripción como pauta de reproducción de las desigualdades, que se manifiestan en la esfera de la propiedad; y el control político; *el segundo*, que la dinámica de los sistemas de educación formal es en cierto modo prisionera de su propia matriz social.

¿Cómo puede evadirse de las constricciones estructurales más generales un subsistema como el educacional, que es parte constitutiva de la matriz general? Para algunos, no puede hacerlo. El paradigma desarrollado por las corrientes 'críticas' y por el marxismo, ha señalado reiteradamente que la única función posible de los sistemas de educación formal es reproducir y reforzar el orden establecido.

Ello ocurre, como lo sostienen las versiones que hacen hincapié en los aspectos ideológicos, porque los sistemas de educación formal desempeñan la función de acuñar un conjunto de valores que refuerzan las estructuras hegemónicas dominantes. O bien, según otras interpretaciones marxistas, porque el capitalismo necesita una fuerza de trabajo entrenada, motivada y bien disciplinada como requisito de su propia continuidad. Para quienes sostienen este criterio, la educación formal no 'libera' en ningún caso a los individuos de su origen social sino que los prepara precisamente para incorporarse a la posición que les corresponde en el sistema estratificado (Bowles, 1972).

Otras corrientes de pensamiento sostienen, en cambio, que son muy elevadas las posibilidades de que la educación pueda evadirse de las constricciones estructurales. Aducen para ello la naturaleza esencialmente móvil, no adscriptiva y tecnológicamente 'sesgada' de las sociedades industriales. Su carácter valorativamente 'adquisitivo', como requisito necesario del funcionamiento eficiente de las sociedades contemporáneas, sindicaría a la educación como el mecanismo por excelencia que a la vez podría satisfacer las demandas de la estructura productiva y contrarrestar las tendencias a la desigualdad e injusticia social.

Desde la misma perspectiva funcionalista, en la versión de Davis y Moore (1966), el problema de la igualdad se plantea en otros términos; la desigualdad es un requisito del sistema y garantía de la motivación básica individual. La educación puede así volverse un criterio de desigualdad aunque aquí se trata —o debería tratarse— de una desigualdad meritocrática.

En uno y otro caso, sin embargo, la concepción es siempre la misma: el papel de la educación en la transformación del sistema estratificado y en las oportunidades de movilidad social, constituye un requisito social indispensable para el funcionamiento eficiente de la economía y de la sociedad.

Algunas coincidencias entre perspectivas tan opuestas como las funcionalistas y marxistas son evidentes, y no pueden resultar inesperadas si se advierte que el enfoque de la educación como 'agencia socializadora' tiene en realidad sus orígenes en las mismas proposiciones marxistas. Y tampoco es diferente el planteo funcional que se da a la educación desde ambas perspectivas. Sin embargo, los paradigmas implícitos en ambas vertientes llevan a conclusiones totalmente opuestas: en la marxista, la continuidad, estabilidad e integración del sistema requiere funcionalmente un aparato ideológico —la educación— capaz de asegurar la perduración y legitimación de las desigualdades; en la funcionalista, el cambio, la movilidad y la competencia alrededor de las posiciones educacionales constituyen la garantía de su estabilidad e integración. Más importante todavía: para la primera, los sistemas de educación formal no son una agencia neutra, y sí recursos empleados por las clases dominantes para la reproducción del orden capitalista, mientras que para la segunda, los sistemas de educación formal aparecen como agencias relativamente autónomas y neutras.

Esta última concepción es aún más radical en la teoría del capital humano. La educación queda incorporada a la teoría económica como un tipo de inversión específica puesto que:
"Una vez impuesto el concepto de que la inversión educativa tiene ciertas analogías con el proceso de acumulación de capital, la educación queda sometida de hecho a los análisis derivados de la asignación de recursos, determinando que las decisiones en esta materia sean tomadas a partir

de ciertos retornos, privados o públicos, asociados con dicha inversión" (Carcioffi, 1979).

En la teoría del capital humano la educación pasa entonces a estar referida a la productividad y con ello a la lógica del mercado. Y dentro del esquema de la teoría económica liberal, ningún otro tipo de constricciones sociales puede estar actuando como determinante de la educación, o a lo sumo se trata de factores espurios ajenos a su dinámica.

Por lo tanto, no es casual que sea precisamente desde esta perspectiva que se dirijan las críticas más severas a las proposiciones marxistas, e incluso a las funcionalistas, por no reconocerse a la educación autonomía y neutralidad suficientes.

Las críticas expuestas desde las perspectivas críticas —marxistas y no marxistas— a la conceptualización de la educación formal como un instrumento de cambio y equidad social, tuvieron sin duda la virtud de alertar sobre la falsa autonomía de los aparatos educacionales de su matriz social. Sin embargo, pecaron a su vez de otra simplificación: no reconocer que con la educación formal, como esfera capaz de otorgar 'pasaportes' hacia el poder y el privilegio, se abría una arena de competencia social y política, específica, diferente y relativamente autónoma de los otros canales sociales de reproducción o cambio del orden prevaleciente. Arena de competencia política que, como cualquier otra, implica el enfrentamiento y conflicto entre intereses de grupos y clases sociales, la lucha por el control de las instituciones especializadas, la presencia de ideologías educacionales enfrentadas, grupos de presión e influencia, movimientos corporativos, etc.

La dinámica de los sistemas de educación formal aparece, sin duda, como algo mucho más complejo que una determinación unívoca por parte de la ideología dominante. La idea implícita en las perspectivas críticas de que existe un sistema consistente y efectivo de dominación capaz de transmitir, desde las instancias superiores de poder hasta el educado, un sistema coherente de mensajes de adoctrinamiento, encuentra severas refutaciones en la realidad.

Así, las conocidas comprobaciones de radicalismo político de los sectores educados, las reiteradas manifestaciones de disconformismo estudiantil en los niveles medios y altos del sistema, válidas también para grupos de profesores, o el mismo compromiso contrario al *statu quo* frecuente en ciertos aparatos educacionales como las universidades, parecen difícilmente compatibles con la función ideológica, legitimadora del orden establecido.

El hecho de admitir que los sistemas de educación formal como aparatos sociales no siempre son necesariamente agencias de adoctrinamiento y reproducción de las desigualdades sociales orientadas al fortalecimiento del orden establecido, no implica necesariamente optar por la tesis de su neutralidad.

Tal vez la crítica central formulable a las teorías 'optimistas' de la educación como agencia autónoma de cambio, radica precisamente en que la consideran como agencia neutra capaz de operar con un alto grado de libertad, por encima de las restricciones estructurales de orden más general.

Los defensores de estas tesis no desconocen por cierto que los sistemas de educación formal están sujetos a determinaciones de su matriz social, pero las mismas han sido subestimadas en virtud de un 'sesgo positivo' que considera la educación como agencia autónoma. Ello se vio reforzado más aún cuando las teorías más generales se aplicaron, a través de la planificación, a la 'ingeniería educativa'. Allí, las pocas reservas y prevenciones acerca de que la educación pudiera remover desigualdades y promover el cambio de manera autónoma con relación a la matriz social más general, alcanzó tal vez sus rasgos más extremos.

Difícil parece imaginar que pueda existir alguna forma de aproximación entre concepciones tan diferentes acerca de la educación. Y puesto que se trata de divergencias derivadas de los paradigmas teóricos subyacentes, lo que se discute es precisamente la 'gran teoría' que sustenta las proposiciones particulares

No parece ser éste el lugar, y tampoco probablemente fuese útil hacerlo aquí, para proseguir la controversia teórica más allá de la extensa literatura ya existente. Más útil parece en cambio establecer algunas proposiciones que sirvan para identificar las opciones de este trabajo, y de ellas inferir algunas implicaciones para el análisis. No se pretende demostrar el porqué de estas opciones y, si se quiere, las mismas tienen toda la arbitrariedad imaginable.

En primer lugar, de lo discutido hasta aquí parece deducirse con claridad que la educación debe ser considerada como un valor social. Esto es, que recibe una valoración socialmente sancionada y que su posesión o control es socialmente considerado como deseable.

En segundo lugar, esta valoración no es meramente algo que está en la mente de los individuos, como una actitud u otra dimensión psicológica. Su carácter de bien deseable deriva de que es, o puede ser, un instrumento de poder o privilegio, puesto que su posesión o control otorga o facilita el acceso a otros bienes sociales.

En tercer lugar, si es un valor e instrumento de poder y privilegio, su posesión debe suscitar competencia. Competencia que puede ser individual o colectiva; individuos y clases lucharán por mantener privilegios o llegar a ellos, en un campo de conflicto específico. En la medida en que la educación sea más o menos relevante con relación a la competencia por otros bienes sociales, el conflicto en torno a su posesión será más o menos central.

En cuarto lugar, la educación no sólo aparecerá como un bien que disputan clases y sectores que tratan de incrementar sus privilegios, sino que puede, en ciertas circunstancias, convertirse en el bien alrededor del cual se forman y consolidan las clases.

De estos cuatro puntos se infiere que la autonomía de los sistemas de educación formal es difícil de imaginar. Sólo dadas condiciones de escasa o ninguna importancia de la posesión de conocimientos, los sistemas educativos podrían estar al margen de la lucha alrededor de la distribución del poder y el privilegio, y operar de manera autónoma frente a las constricciones de la sociedad y del Estado. A medida que tener educación se vuelva más estratégico como mecanismo de privilegio, tanto menor será la autonomía.

Por otra parte, de los cuatro puntos no se deriva ninguna proposición acerca del carácter legitimador de la educación. Es posible que sistemas de dominación hegemónicos, verticalmente integrados y profundamente consistentes desde el punto de vista ideológico en todos los niveles de la esfera educativa, constituyan situaciones de dominación ideológica eficientes. Pero tampoco parece apropiado admitir *a priori* que ésta es la única forma, ya sea en los sistemas capitalistas como socialistas. Si es correcto aceptar que la educación constituye un campo de disputa entre las fuerzas sociales, su 'función' instrumental e ideológica será fruto de cada situación particular.

Es cierto, y nadie puede ponerlo en duda, que la disputa alrededor de cualquier bien social, coloca a los sectores privilegiados en condiciones más favorables para el empleo de los instrumentos de poder. Pero como el poder tampoco es eterno, se fracciona, reconoce nuevas fuentes, se comparte y se deslegitima, y eventualmente cambia de manos, no parecen existir razones que excluyan a la educación de esta dinámica. Tal vez sea precisamente en las sociedades en desarrollo donde la participación de la educación en estos procesos de cambio ha sido más transparente en la historia reciente.

Una digresión final acerca de estas sociedades permitirá aclarar el punto.

Al principio de este capítulo se afirmó que existen contradicciones entre la naturaleza desigual de la sociedad y su ideología meritocrática. En las sociedades del Tercer Mundo, sometidas a fuertes constricciones propias de sus orígenes e inserción en el sistema internacional, estos rasgos se hicieron más notorios.

De una parte, su pasado colonial y sus estructuras arcaicas heredadas y poco diversificadas, generaron estructuras de extrema desigualdad social. De otra, su orientación hacia modelos de desarrollo basados en la innovación tecnológica generó también enormes desafíos para incrementar la productividad, la explotación de sus recursos, el desarrollo tecnológico y el desplazamiento de la economía desde los sectores agrícolas a los sectores urbano-industriales.

Los dos aspectos constituyen de hecho metas sociales sustentadas en dos principios competitivos no siempre compatibles entre sí: el de la redistribución y el de la eficiencia económica.

En los países capitalistas del Tercer Mundo, los sistemas de educación formal pasaron a estar sometidos a solicitaciones contradictorias. Por una parte, se les requería una funcionalidad económica o técnica capaz de satisfacer las demandas de las grandes transformaciones productivas, pero, por otra, constituían un campo potencialmente abierto —y peligroso— como agencia redistributiva y neutralizadora de las desigualdades sociales.

En este sentido es difícil suponer que los requerimientos para expandir y modernizar los aparatos educacionales que la propia estrategia de crecimiento suponía, hayan sido perfectamente armónicos o compatibles con el mantenimiento de los privilegios anteriores.

Las *élites* dominantes durante la transición desde un estilo 'tradicional' a otro estilo 'modernizante' (Rama, 1978) demostraron un comportamiento ambiguo: por un lado, estimularon el sistema productivo y el desarrollo educacional, pero a la vez trataron de retener sus privilegios. Este parece haberse constituido en el factor principal en torno al cual se plantea la lucha alrededor de la educación.

Desde el punto de vista de los sectores y clases en formación, la educación apareció en cambio como una fuente de movilidad y camino hacia el poder. A falta de recursos alternativos de naturaleza adscriptiva de la que carecían por sus propios orígenes, los nuevos sectores hicieron de la educación su principal campo de reivindicación y demandas. La 'bandera' educativa y meritocrática que se identifica con la ideología de las clases medias en América Latina, sin duda fue coherente con su peculiar inserción en la dinámica social. No se trató por cierto de una ideología derivada de algún rasgo cultural intrínseco de los nuevos sectores, sino sencillamente del hecho de que no poseían ninguna otra fuente alternativa de poder.

La lucha desarrollada por las clases medias en formación encontró así en el sistema de educación formal un poderoso instrumento para su consolidación y ascenso, oponiendo a las fuentes tradicionales de poder un criterio alternativo de legitimidad de las diferencias sociales. El control de la educación y la influencia en las políticas educativas se convirtieron en un campo de conflicto primario. Conflicto que se ha registrado a través de múltiples estrategias para obtener beneficios y ventajas adicionales a través de los sistemas educativos, entre los cuales no sólo se cuentan las estrategias más conocidas tendientes a expandir la matrícula, diversificar los ciclos educativos o incrementar sus niveles, sino también otros tendentes a la ampliación 'hacia abajo' del reclutamiento educativo, como la gratuidad de la enseñanza, o las facilidades económicas obtenidas a través de múltiples vías. Pero tampoco las estrategias se limitaron a la esfera educativa; desde la educación, las clases medias desarrollaron una lucha igualmente efectiva por el reconocimiento de sus 'credenciales' en la sociedad y en la economía. El monopolio del ejercicio profesional en la esfera productiva y en los servicios, el reconocimiento de títulos habilitantes, la fijación de porcentajes o aranceles profesionales, la sanción de normas legales que establecen los requisitos necesarios para el ingreso a las burocracias del Estado y muchos otros mecanismos corporativos similares, fueron todos instrumentos eficaces para definir, en el mercado de trabajo y en la sociedad, círculos de privilegios basados en la educación.

Es cierto que la amenaza que las clases en formación significan para la anterior estructura de privilegios, recibe respuestas más o menos efectivas de carácter defensivo; también aquí la experiencia de América Latina muestra una amplia gama de estrategias. Pero la importante legitimidad concedida a la educación por el propio énfasis en el crecimiento técnico-económico, hizo más difícil aquellas respuestas. En general, los sectores privilegiados resistieron las reformas educacionales que percibieron como más 'peligrosas', pero cedieron gradualmente ante la presión de las nuevas clases. El privilegio tendió a reproducirse por la diferenciación interna del sistema educativo que mantuvo o reforzó instituciones de *'élite'* para la clase alta. Este mecanismo se mostró más eficiente que la contención de las presiones por mayor participación en el sistema educativo; pero reveló también que si bien los sectores más privilegiados podían mantener un canal de diferenciación individual para sus miembros, en cambio no eran capaces de neutralizar los efectos 'agregados' de la masificación educativa y, por ende, de la consolidación de las nuevas clases y su creciente participación en los escenarios del poder.

Con respecto a los países del Tercer Mundo que no han seguido la vía capitalista, y a pesar de su muy diferente estructura social, se observa también que los sistemas de educación formal ocupan la misma 'centralidad' en la formación de las clases. Incluso más, la lucha alrededor del 'bien' educacional es, en estas sociedades, mucho más intensa puesto que las mismas transformaciones socialistas han cerrado otras vías de movi-

lidad social. Por lo tanto, no es casual que algunas de sus revoluciones hayan sido 'culturales'.

La experiencia de China mencionada por White (1978) en las conclusiones de su trabajo es, en este sentido, suficientemente explícita y evita mayores comentarios, puesto que señala que la elaboración de políticas educativas constituye sin duda algo más que una simple elección de alternativas para alcanzar metas determinadas. El mismo autor expresa que dada la importancia decisiva de la educación superior como camino conducente al poder y al prestigio, ha sido el centro de una aguda lucha política entre distintos estratos sociales, proceso que se ha reflejado en la pugna por el liderazgo dentro del partido. Señala luego que la conclusión esencial que surge de los dos últimos decenios es la capacidad de los dos estratos clave —cada cual firmemente arraigado en la estructura de la sociedad estatal socialista— de lograr un acceso desproporcionado a la educación superior —incluso frente a un reto fundamental— y utilizar este acceso para fortalecer su superioridad social y transmitirla a sus descendientes (White, 1978).

II

Cómo puede la educación contribuir a la movilidad

Cuando se hace referencia a los sistemas de educación formal como mecanismos de redistribución de oportunidades sociales, se alude implícitamente a una serie de procesos y componentes que parece útil distinguir analíticamente. En este sentido, la mayor o menor probabilidad de movilidad inducida por la esfera educacional depende de: a) la estratificación interna del sistema de educación formal; b) la selectividad en el reclutamiento de los estudiantes según su origen social; y c) las posibilidades reales de transformar el logro obtenido en el sistema educativo en recompensas económicas, o si se quiere, en poder y privilegio.

a) *La estratificación interna del sistema educacional*

Abordaremos la estratificación interna del sistema sólo en sus aspectos morfológicos. Si se considera la pirámide educacional —distribución por niveles—, las formas que adquiere corresponden a las diferentes oportunidades de movilidad. Así, el número de niveles y la forma como en ellos se distribuye la población, constituyen un indicador del grado de rigidez y desigualdad. Pirámides educacionales con escaso desarrollo de sus niveles altos y medios, y de amplia base en los niveles bajos, corresponderán por tanto a estructuras desiguales con escasas oportunidades de movilidad intra-sistema educativo.

Y por el contrario, en la medida en que el sistema educativo expande sus niveles medios y altos, ello estará indicando su relativa permeabilidad al movimiento ascendente de quienes se incorporan al sistema.

La estratificación interna del sistema educativo puede considerarse entonces como una variable que se relaciona con la probabilidad de que la educación pueda desempeñar el papel de agencia redistribuidora de oportunidades sociales. En este sentido, y si se dejan de lado otros factores, puede afirmarse que, cuanto menos rígido sea el sistema interno de estratificación educacional, mayores serán las oportunidades de movilidad social fuera del sistema. Un reducido grado de rigidez parece pues constituir una condición necesaria para que haya algún efecto de movilidad ascendente.

b) *Selectividad según origen social*

Como la estratificación interna del sistema educativo nada nos dice acerca de la composición social de los reclutados por el sistema, parece necesaria otra condición. Las formas de reclutamiento de los estudiantes pueden ser, como se sabe, más o menos 'regresivas' o 'progresivas'. En un caso, el sistema de educación formal puede reproducir exactamente la estructura de desigualdades de la sociedad, asignando los mismos 'cupos' educativos a las diferentes clases sociales;

en esta situación los hijos incorporados al sistema educativo alcanzarán los mismos niveles que sus padres. En un reclutamiento 'progresivo', la representación de los más desfavorecidos debería ser superior a la de sus padres, o en uno regresivo, aumentar las desigualdades.

Por otra parte, las vías por las cuales los individuos alcanzan las posiciones educacionales oscilan entre dos extremos: de acuerdo con cuotas previamente determinadas, según ciertos criterios, o bien establecidas por el libre juego de la oferta y la demanda del mercado educacional.

Algunos ejemplos de sociedades socialistas han mostrado una alternancia entre ambos criterios. La controversia acerca de los criterios de asignación meritocrática (mercado) *versus* el de 'discriminación positiva' (cuotas sobrerrepresentadas para los sectores menos favorecidos) aparece prácticamente en toda la política educacional de la Unión Soviética, los países de Europa Central y China (White, 1978). En cambio en el mundo occidental, las vías de reclutamiento educativo han oscilado entre el libre juego del mercado y el intervencionismo expresado de diferentes formas (becas para los más desfavorecidos, gratuidad, exenciones, etc.). En general, todos estos mecanismos han tendido a reforzar las pautas de movilidad ascendente e incrementar el papel redistributivo de la educación. En cambio, otros mecanismos de perpetuación de las desigualdades se han expresado a través del predominio de la enseñanza privada, inaccesible o más difícil para los sectores menos favorecidos.

c) *La educación como instrumento de movilidad*

Sin embargo, las dos condiciones antes mencionadas son necesarias pero no suficientes.

El acceso a posiciones sociales acordes con los niveles educacionales alcanzados depende de dos tipos de procesos que establecen diferentes probabilidades de movilidad. Por una parte, depende de la relación entre los ritmos de crecimiento y expansión del sistema educacional y de otros 'órdenes' del sistema social (por ejemplo, la estructura ocupacional y los ingresos). Procesos estructurales de cambio, recesiones o *'booms'* de crecimiento, alteran las posibilidades de empleo e ingresos afectando, positiva o negativamente, las oportunidades de movilidad; y en particular la 'movilidad estructural' o de 'transición', común a los países en desarrollo, constituye, como se ha visto, uno de los más importantes procesos de cambio que alienta la movilidad vertical individual y facilita la absorción de los 'educados'. El 'adelanto' relativo del sistema educacional con relación a la estructura ocupacional y a la relativa rigidez de la distribución del ingreso, ha sido señalado, por el contrario, como un obstáculo a la movilidad social o también como un caso de 'movilidad bloqueada'. Por otra parte, la movilidad efectiva permitida por la educación depende del grado de permeabilidad de la estructura socioeconómica. Ello se vincula directamente con la vigencia de principios meritocráticos en la asignación de los individuos a las posiciones sociales, en oposición a otros principios de naturaleza adscriptiva.

En principio, existen buenas razones para pensar que los logros educacionales deben traducirse en posiciones sociales u ocupacionales más ventajosas, pero las evidencias indican que los más desfavorecidos que llegan al sistema educacional también tienen menores oportunidades de competir en el mercado.

Los estudios realizados en aquellos países en donde la inexistencia de cambios estructurales permite analizar la permeabilidad de la estructura social, han revelado la perduración del origen social sobre el ascenso de *'status'*.

Vistos en perspectiva, los resultados arriban a conclusiones a veces muy diferentes debido a los rasgos particulares de los diseños de cada investigación. Sin embargo, algunas coincidencias de importancia son señalables.

La probabilidad de que las posiciones que el individuo ocupa en la estructura social sean independientes de sus orígenes sociales parece seguir un orden de jerarquía: la más alta corresponde a la adquisición de los niveles educacionales, es menor en las posiciones ocupacionales y más baja aún en los niveles de ingreso. Aparentemente, para los de orígenes sociales más bajos, es más fácil llegar a niveles educacionales más elevados que hacer valer sus credenciales en el mercado ocupacional, o lograr que éstas sirvan para obtener mayores ingresos (Wilson, 1978).

Duncan y Hodge (1963) mostraron que si bien los niveles educacionales alcanzados predecían con mayor evidencia el acceso a la estructura ocupacional con relación al menor poder predictivo de las variables de origen social, éstas tam-

bién actuaban por vía indirecta al determinar a su vez los niveles educativos alcanzados. Tomando en cuenta el efecto directo del origen social sobre los niveles ocupacionales alcanzados más los efectos indirectos, concluían que, en términos conservadores, era equivalente la contribución del origen social y de la educación para explicar el acceso a las posiciones ocupacionales.

Griffin y Alexander (1978) agregarían posteriormente evidencias de que el proceso de 'logro ocupacional' enunciado por Duncan, es diferente según sea el nivel educacional considerado: cuanto más elevado es éste, más determinantes son los factores de origen social sobre los de logro ocupacional. Estos autores señalan que ello es compatible con la hipótesis de que las influencias de la escuela secundaria son más importantes para la carrera socioeconómica de los egresados de las escuelas secundarias que para las de quienes asisten a la universidad. Expresan asimismo que se observan grandes diferencias, en el sentido previsto, en los beneficios económicos del rendimiento escolar académico (STAND) de ambos grupos y que otras diferencias notables entre los dos grupos son los menores beneficios económicos que obtiene el rango ocupacional y la mayor influencia que ejercen la situación de origen (en especial el ingreso de los padres) y los antecedentes religiosos en los ingresos anuales entre los estudiantes universitarios (Griffin y Alexander, 1978).

Así, cuanto más bajos sean los niveles de origen social y de educación considerados, menor será el efecto de las variables adscriptivas, pero cuando se toman en cuenta los tramos educacionales más elevados, la influencia relativa entre los factores adscriptivos y los no adscriptivos tiende a invertirse, y pasan a predominar los primeros.

Coleman (1966), y en particular Bowles (1977), Gintis (1971) y Bowles y Gintis (1976), coinciden también en destacar el predominio de los factores adscriptivos y el estrecho vínculo de determinación de los niveles de logro alcanzados con las variables de origen social. En especial Anderson (1962), caracterizado por su escepticismo acerca de la función de movilidad ascendente de los sistemas de educación formal, muestra que la misma no es necesariamente la vía de movilidad por excelencia. En su estudio sobre Suecia, Inglaterra y los Estados Unidos, concluye que el acceso a posiciones ocupacionales superiores a la de los padres depende más de factores individuales que de los resultados del paso por el sistema educativo formal.

Otros trabajos muestran también que la relación entre el logro educacional y el logro ocupacional no registra asociaciones tan estrechas como podría esperarse. Bayce (1983) resume algunos de estos resultados destacando que Blau y Duncan (1967), al introducir una variable interviniente logran explicar el 42% del logro ocupacional a partir del logro educativo; Jenks (1972), un 25% de la varianza (introduciendo otra variable interviniente); en tanto que Sewell, Haller y Portes (1969) explican directamente un 34%. Este último resultado es similar al de Blau y Duncan cuando analizan directamente el efecto del logro educacional en el logro ocupacional.

Con respecto a los principales modelos construidos que permiten relacionar el papel de la educación con el logro económico (ingresos), los resultados fueron aún más pobres que los mencionados al vincular educación-ocupación. La varianza explicada de los ingresos fue en general muy baja (10 y 12%), salvo en ciertos trabajos donde alcanzó el 60% (Mincer, 1975), pero aquí la proporción en que los años de escolaridad contribuye a explicar los ingresos fue solamente de un 10%. Conclusiones como éstas llevaron a Jenks a sostener que el papel del logro educacional como determinante de los niveles de ingreso era prácticamente despreciable y que la educación aparecía más bien como un bien en sí mismo (bien de consumo), más que como un *status* que permite alcanzar niveles superiores de bienestar económico (Bayce, 1983).

Estudios más recientes permitieron completar el complejo cuadro de los factores determinantes de la adquisición de *status*, demostrando que una serie de elementos intervinientes actuarían como puentes entre las variables de origen social y las de logro ocupacional y de ingresos. Así, junto a los factores psicosociales que el equipo de Wisconsin (Sewell, Haller y Portes, 1969) incorporó como intervinientes entre el origen social y la adquisición de *status*, fueron señalados otros igualmente significativos. En particular, aquellos que demuestran la importancia de la calidad —y no la cantidad— de estudios (tipos de colegios, influencias de las relaciones establecidas en los colegios, etc.) (Wilson, 1978).

Por último, se establecieron precisiones adicionales cuando se desplazó el foco de interés desde las variables de origen social medidas como indicadores de prestigio (ocupacional o educacional), y se enfatizaron otras formas determinadas por el poder.

Griffin y Alexander (1978) indicaron que el poder predictivo de este tipo de variables 'de base' era muy superior al de las tradicionalmente empleadas en los otros modelos, y que demostraba una relación más estrecha entre los orígenes sociales y los logros de *status*.

En resumen, estas evidencias —y otras aquí omitidas— han revelado la complejidad de factores que contribuyen al logro de *status* y el papel que le corresponde a la educación como instrumento de acceso a posiciones más privilegiadas.

Aunque muchos de esos resultados son contradictorios o poco consistentes[3], parece claro que la probabilidad de que los sistemas de educación formal sirvan como escalón de ascenso hacia posiciones ocupacionales o ingresos más elevados, no es tan clara y determinada como las teorías críticas lo han sostenido, ni gozan del grado de libertad asumido por las teorías 'optimistas'. Se trata más bien de grados variables de libertad, resultantes de dos fuerzas contradictorias, en donde pueden predominar las que tienden a reforzar el sistema de desigualdades o las de cambio. Cada situación específica indicada por los estudios de los diferentes países y regiones[4] muestra diferentes grados de permeabilidad estructural.

Podría sintetizarse lo discutido hasta aquí afirmando que las probabilidades de que la educación contribuya a la movilidad social y cumpla un papel redistributivo, dependerá del grado de permeabilidad de la estructura. Por lo tanto, la menor rigidez de la estructura de estratificación educacional, los criterios de reclutamiento del sistema educativo y las transformaciones estructurales, junto con la permeabilidad de la estructura social, pueden considerarse como los mecanismos implícitos en la función redistributiva de la educación formal.

III

Educación y movilidad en América Latina

Confrontar las consideraciones hasta aquí expuestas con la información empírica disponible para América Latina, no es tarea fácil; y esto es válido en particular para ciertos aspectos que la investigación sistemática prácticamente ha desatendido.

Se dispone, por una parte, de un considerable número de trabajos sobre lo que hemos denominado 'estratificación interna del sistema educacional', y algo menos sobre 'reclutamiento'. En este sentido, los trabajos realizados por el Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (UNESCO-CEPAL-PNUD) ofrecen el más completo y actualizado diagnóstico de la situación educacional en la región y un banco de información invalorable.

Subsisten, sin embargo, algunas áreas de investigación más difíciles de abordar empíricamente; son las referidas a los aspectos que relacionan el logro educativo con la movilidad vertical. La falta de estudios sobre el 'logro de *status*' sólo permitirá una aproximación indirecta al tema.

Por otra parte, como el objetivo de este último punto se centra en los procesos recientes registrados en la región, debe agregarse que la estrategia que se seguirá será recuperar una serie de estudios previos que inevitablemente están referidos a diferentes períodos.

Por último, digamos que el resto del trabajo se organizará de acuerdo con los criterios establecidos en el primer capítulo.

[3]Para una exhaustiva discusión sobre los problemas teóricos y metodológicos de esta línea de trabajos, véase R. Bayce (1983).

[4]La diferenciación por países es muy bien conocida, no así las variaciones regionales. (R. Bayce, 1983.)

1. *Tendencias de la estratificación educativa*

Todas las evidencias derivadas de los análisis del desenvolvimiento de la escolarización en América Latina y de las tendencias de la cobertura educativa registradas en las últimas décadas, coinciden en destacar tres aspectos:
a) el extraordinario incremento de la matrícula en los sistemas de educación formal; b) los diferentes ritmos de crecimiento de los distintos niveles educativos; y c) la aceleración de este proceso durante los últimos años (Frejka, 1974; Filgueira, 1977; UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981; Filgueira y Geneletti, 1981; Terra, 1981).

Las tendencias registradas por la matrícula educativa en la región para todos los ciclos, indicaban que en los últimos treinta años, la población en edad escolar por debajo de los 24 años y mayor de 5, había duplicado su cobertura, al pasar de un 25 a un 50%. Algunos países, en particular aquellos que partían de niveles de cobertura más elevados, alcanzaban alrededor de 1980 una cobertura donde, de cada 10 individuos en edad escolar, aproximadamente 6 se encontraban dentro del sistema educativo. Argentina por ejemplo, que registra esta cifra, en cambio, tenía treinta años antes sólo 4 de cada 10. Otros países, cuya trayectoria correspondía a los más rezagados (Guatemala, por ejemplo), lograban pasar en el mismo período desde un 10 a un 30% de cobertura (UNESCO-CEPAL-PNUD, vol. 2, 1981). Y a su vez el crecimiento de los países intermedios (Panamá, Costa Rica, Chile) durante ese período fue aún más notable.

Las mismas estadísticas educativas muestran que la mayor contribución a este incremento debería atribuirse sobre todo a las dos últimas décadas, y en particular al período 1970-1980. Entre 1950 y 1960, el dinamismo fue mucho menor y sólo algunos pocos países con elevados niveles previos registran este salto hacia adelante.

Más destacable es aún el diferente crecimiento de los diversos ciclos, donde se comprueba una correlación positiva entre ciclo y dinamismo. La cobertura en la enseñanza superior crece a un ritmo más acelerado que en la media, y en ésta, a su vez, más que en la básica. Entre 1950 y 1980, la educación superior triplica el incremento de su cobertura (de 5 a 16%), la enseñanza media lo eleva de 15 a 25%, en tanto que la básica de 50 a 90%.[5]

El ritmo con que viene creciendo la enseñanza superior en algunos países de desarrollo intermedio es excepcional, cualquiera sea el criterio con que se lo juzgue. Ecuador y Venezuela, por ejemplo, incrementan la cobertura en este ciclo desde un valor promedio de 1.6% en 1950 hasta un 27 y 23% aproximadamente en 1980; otros países, como Panamá, Costa Rica y Perú, se sitúan en valores próximos a Argentina, cercanos a un 20%. Por su parte, los países más rezagados tampoco quedaron al margen de estas transformaciones; así, algunos, como Bolivia y República Dominicana, indican un incremento de su cobertura durante las dos últimas décadas; sus tasas se multiplicaron por cuatro y por diez, respectivamente.

También en el nivel superior cabe destacar el escaso dinamismo registrado durante la primera década, período durante el cual no se advierte un incremento importante de la matrícula. Por ello, esta radical transformación de las oportunidades educativas del nivel superior debe ser considerada como un proceso de los últimos 20 años.

En la enseñanza media, donde el dinamismo es inferior, la mayor parte de los países ha visto crecer sus tasas de cobertura entre 1950 y 1975 de manera que alcanzan a cuadruplicar sus valores iniciales. Donde el proceso fue más dinámico se alcanzaron niveles de cobertura de más de la mitad de la población de edad correspondiente al ciclo. En los niveles intermedios, entre un 20 y un 30%, en tanto que en los más rezagados, un 10%.

En el período 1950-1970 la matrícula media creció en un 620%, y si se considera hasta 1975 su crecimiento fue de 814% (UNESCO-CEPAL-PNUD, vol. 2, 1981). Dentro de la matrícula secundaria fueron también evidentes las preferencias educativas que orientaron selectivamente la demanda; así, la educación técnica cre-

[5]Problemas técnicos derivados del método empleado, hacen que las tasas brutas de escolarización sean a veces superiores a 100. Puesto que la ('extraedad' no está controlada, es posible que existan más matrículas que individuos en el tramo de edad considerado, lo que tiende a elevar artificialmente la cobertura real que corresponde a las edades teóricas del ciclo (sobre todo en primaria).

ció a ritmos más lentos y no acompañó el movimiento general de la cobertura de la matrícula global.

Por último, y con respecto a la enseñanza básica, adviértase que su ritmo de crecimiento permitió una cobertura promedio de casi un 80% de la estructura de edades correspondientes, lo que indica que muchos países de la región experimentan efectos de 'saturación' y, en consecuencia, registran un retraso en su dinamismo. El proceso de incremento de la cobertura en la enseñanza primaria mostró, globalmente, la capacidad de la región para expandir sus niveles básicos, aunque por situaciones de extrema desigualdad algunos países, como Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Brasil, todavía en 1980 enfrentaban situaciones de escasa cobertura.

Sin embargo, el punto más notable es que no parece haber existido en todo este proceso ningún equilibrio entre el ritmo de crecimiento de la educación primaria en relación con los otros niveles. Así, incluso en países como los que se acaban de señalar, donde la educación básica mostró escaso dinamismo, ello no impidió que la cobertura media, y sobre todo la universitaria, se expandiese a ritmo mucho más acelerado. En este sentido es notable el comportamiento de algunos países, en particular Brasil y Bolivia, donde los avances experimentados por la educación primaria no guardan relación alguna con el rápido crecimiento de los demás niveles.

Analizadas estas tendencias desde la perspectiva de la movilidad social y de sus efectos redistributivos, deben mencionarse algunas consecuencias de interés.

En primer lugar, la estratificación interna de los sistemas educativos de la región, como tendencia, parece adquirir características menos rígidas y dicotómicas. Así, la tendencia en la distribución de la pirámide educativa muestra con qué rapidez se amplían todos sus niveles, pero en particular los correspondientes a la media y superior. A partir de una pirámide de amplia base (la que corresponde a la enseñanza primaria inferior y a la categoría sin instrucción) y con escasos niveles intermedios, se pasa rápidamente a una pirámide ensanchada en sus niveles medios (primaria, superior y secundaria) y altos (superior).

En segundo lugar, ello implica que el sistema educativo tiene mayor fluidez y permeabilidad interna, lo que permite la movilidad intraniveles e intraciclos de quienes se incorporan al sistema. En algunos de los países con mayor crecimiento de la cobertura universitaria esto en la práctica se traduce, por ejemplo, en el hecho de que casi todos los que llegan al nivel medio pasan al superior.

Aunque las diferencias entre países de estas dos características son por demás relevantes no cabe hacer aquí un análisis particular de casos; sólo resta agregar que aquéllos que ya en la década de los años cincuenta presentaban niveles más elevados, tienden a configurar pirámides donde el tránsito desde la primaria a la secundaria y de ésta a la superior está más igualmente distribuido. En cambio, en los países de crecimiento más reciente, es decir, cuanto más tardío es el proceso, parece mucho más fácil la movilidad superior —desde la secundaria a la universidad— que la registrada entre la enseñanza básica y la media. Hay aquí una barrera evidente que filtra, a nivel de la enseñanza básica, quiénes podrán o no seguir ascendiendo dentro del sistema. Para los que superan este obstáculo, su camino hacia el nivel universitario parece mucho más seguro que el posible en los países de niveles educativos más avanzados.

En tercer lugar, los sistemas de educación formal muestran gradualmente una distribución más equitativa, o menos concentrada, del 'bien' educación. Considerada la distribución de los niveles educacionales de manera análoga a la de los ingresos, algunas medidas de desigualdad muestran el creciente grado de desconcentración.

Si se observa la distribución educacional entre la población mayor de 15 años los índices de desigualdad de Gini para los años de escolaridad mostraban durante el período 1960-1979 una reducción sistemática que oscilaba entre los países de la región —con sólo dos excepciones— entre 10 y 18% (Filgueira, 1977).

No se dispone de cifras correspondientes a la última década, aunque las tendencias de la matrícula sólo pueden haber conducido a una reducción todavía mayor para toda la región. Es posible que países como Argentina, Uruguay y Chile, que en 1970 habían alcanzado los valores más bajos del índice Gini (0.34), no hayan podido seguir este proceso al mismo ritmo promedio que la región, pero para la gran mayoría, que tenía

0.55 como valores promedio, cabe suponer que prosiguió la tendencia descendente.

Contrasta esta mengua con el comportamiento de la distribución de los ingresos que ha tenido escasa reducción durante los mismos períodos y que muestra extrema rigidez y concentración relativa, con relación a la mayor capacidad de igualación del sistema educativo. Los valores de desigualdad en la distribución del ingreso para los países de la región (por ejemplo, Uruguay, 0.49; Brasil, 0.70; Chile, 0.50) están siempre por encima de la desigualdad educativa y las tendencias dinámicas indican que la brecha que los separa sólo tiende a incrementarse.

En consecuencia, menor rigidez, menor concentración, y mayores oportunidades de movilidad, son las tres características que definen el proceso de estratificación interno de los sistemas de educación formal durante las últimas décadas. Sus efectos reales sobre la estructura productiva y sobre la sociedad global, sólo están comenzando a hacerse sentir desde el momento que la expansión extraordinaria de la matrícula educativa es un proceso relativamente reciente y que sólo afecta a las nuevas generaciones.

El hecho de que la educación, durante este período, se haya constituido en el 'orden societal' de mayor dinamismo relativo, indica en principio dos cosas: primero, que la expansión educativa y su perfil de crecimiento aumentó las posibilidades de movilidad vertical ascendente y, como consecuencia, su potencial papel redistributivo. Segundo, que para que ello se traduzca en una movilidad social real, se hace necesaria o bien una intensa permeabilidad de la estructura social, o bien una expansión considerable de las oportunidades de acceso a la esfera productiva, acordes con los niveles educativos que el sistema genera en forma creciente.

2. *Bases sociales del reclutamiento educativo*

De lo expuesto hasta aquí, parece evidente que la expansión de los sistemas de educación formal registrada en Latinoamérica, no podría haber ocurrido sin la incorporación de nuevos sectores, grupos y clases sociales antes marginados del sistema. En realidad, de acuerdo con la información conocida, son pocos los países de la región, si hay alguno, que en la actualidad podría considerarse que tienen sistemas educativos de carácter tradicional o elitista. En mayor o menor medida, las estadísticas educativas revelan hasta dónde la rigidez de estos sistemas tradicionales se ha disuelto dando lugar a formas más o menos masivas de incorporación al sistema educativo.

Con respecto a los niveles de enseñanza básica, la expansión de la matrícula y de los niveles educacionales de la población ha mostrado la creciente penetración de los sistemas de educación formal en las áreas rurales y en los sectores populares urbanos (Filgueira, 1977). Si bien es cierto, como se ha señalado, que en las áreas rurales se ha ampliado la cobertura educativa con menor facilidad y sigue vigente la polaridad campo-ciudad, los logros alcanzados por la educación primaria también se han extendido a las zonas rurales de manera que cubren gradualmente un porcentaje mayor de población.

El estudio sobre *Sociedad rural, educación y escuela* (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981) señala al respecto que "salvo Uruguay y Argentina, la matrícula rural se ha estado expandiendo en todos los países de la región" en el período 1960-1970; sin embargo, en los ocho países considerados, el analfabetismo rural descendió menos que en el 'resto urbano' —con la excepción de Ecuador—, y en todos ellos el analfabetismo descendió menos que en la capital, salvo en Colombia y Panamá. Esto sugiere que dentro de un contexto general de reducción del analfabetismo, el descenso total se concentra en la capital y en el 'resto urbano', y se reduce a un ritmo menor en las zonas rurales.

Que la dinámica de los sistemas educativos registra una orientación favorable a ciertos contextos en desmedro de otros, no puede resultar sorprendente, y tampoco que lo haga favoreciendo aquellos que reúnen a la vez el carácter positivo de constituir centros de alta densidad y nucleamiento poblacional con el carácter negativo de su escaso grado de dinamismo. Las ciudades intermedias, los nucleamientos semirrurales o con altos porcentajes de población migrante de origen rural y los sectores populares urbanos, parecen haberse constituido en los beneficiarios más directos de la ampliación de la cobertura educacional de las últimas décadas; y sólo en menor medida los sectores de población rural.

La situación en que están los países de la región parece derivar de un conjunto bastante amplio de factores, entre los que se cuentan el

grado de avance relativo de la escolarización primaria en el momento anterior, las políticas educativas especiales de erradicación del analfabetismo, la capacidad de presión y organización de los diferentes grupos, y la 'centralidad' política —real o percibida— con que estos grupos aparecen ante quienes toman las decisiones. La heterogeneidad de situaciones registrada en la región no impide, sin embargo, destacar una trayectoria similar donde la cobertura educativa en la enseñanza básica sigue la línea urbano-rural.

Con respecto a la enseñanza media la Síntesis General del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD destaca que la mayor parte de los estudiantes incorporados al ciclo intermedio constituía la primera generación de sus familias en alcanzar ese nivel. Salvo los estratos medio-alto y alto, que tradicionalmente se inscribieron en este ciclo, los restantes sectores urbanos, y sobre todo los medio-bajo y de ocupaciones manuales superiores, parecen constituir la nueva clientela del ciclo medio en expansión. En algunos países, también la cobertura alcanza a estratos aún más bajos, como, por ejemplo, parte de los que tienen ocupaciones manuales inferiores e incluso actividades de servicio sin calificación.

Con respecto al nivel de educación superior, para el que se dispone de mayor información por origen social del reclutamiento estudiantil, es posible registrar algunas tendencias con mayor precisión.

Es evidente, en primer lugar, que la participación de los sectores más bajos de la estratificación está prácticamente excluida de la matrícula y que la proporción de sectores manuales es muy reducida; ello obedece a los efectos acumulativos de los sucesivos filtros educacionales que operan a nivel primario y secundario y expulsan hacia afuera del sistema a los sectores con menores posibilidades de competir.

Como se trata del punto terminal del tránsito por el sistema educacional, cabe aguardar también que lleguen al mismo en forma predominante aquellos sectores que, por origen familiar, tengan ventajas comparativas con respecto a los otros y que, a la vez, los nuevos sectores que se incorporan al aumento de la matrícula correspondan a los estratos que tuvieron mayor movilidad social en momentos anteriores.

Los datos disponibles para el Uruguay (encuesta de profesionales recién egresados en 1970) permiten verificar la escasa participación de los estratos más bajos en el reclutamiento universitario. Apenas un 11% del total de egresados corresponde a orígenes familiares donde el padre se ha desempeñado en tareas de tipo manual especializadas y no especializadas (Filgueira, 1976). Medido el origen social según niveles educacionales del padre, el resultado muestra que la movilidad padre-hijo es mucho mayor: un 18% de los egresados universitarios tiene origen familiar de nivel primario incompleto, y un 27%, de nivel primario completo. Esto confirma que la movilidad dentro del sistema educativo ha sido mucho mayor que la movilidad en la esfera productiva u ocupacional y es consistente con las tendencias ya señaladas de la diferente expansión de ambos órdenes.

Entre los estratos medios-bajos y los que ocupan cargos de jerarquía superior de tipo manual se encuentra en cambio la más importante base de reclutamiento de los egresados profesionales en la medida en que un 47% tiene orígenes en los mismos. Estos sectores han sido sin duda los que más claramente utilizan la educación superior como mecanismo de movilidad vertical. Es menor, aunque importante, el origen social medio-alto y alto, donde las cifras alcanzan a un 39%.

Si se analizan, en cambio, los orígenes sociales medidos por la educación del padre, se comprueba que los correspondientes a padres con educación media equivale a un 24%. Y que los niveles de educación primaria de los padres comprenden al 45% de los profesionales estudiados.

Como era de esperar, otras estadísticas correspondientes a la matrícula universitaria para el año 1968 —y no a profesionales— muestra que los orígenes eran aún más bajos. Si bien se mantiene la cifra de 11% del reclutamiento en los estratos bajos, se incrementa considerablemente el reclutamiento en los estratos medios y medio-bajos y desciende el correspondiente a los altos y medio-altos (57 y 32% respectivamente) (Klubitschko, 1980).

En Argentina, también para la universidad pública como en el caso anterior, las cifras de la matrícula del mismo año, corresponden a un perfil de los orígenes sociales muy similar al de Uruguay. Apenas una representación menor de los estratos más bajos (7.1%) compensada con una mayor de los estratos medio-bajos y medios.

Para la Universidad de São Paulo y la Nacional de Colombia tampoco se aprecian diferencias significativas. Sí, en cambio, para cuatro universidades públicas de Venezuela donde el reclutamiento en los estratos manuales alcanza a un 22.4% del total de la matrícula y en los altos a un 22.0%.

La información que permite comparar dos momentos del proceso sólo se registra para Argentina y Uruguay, cuyas estructuras sociales están relativamente congeladas. Para los otros casos analizados es posible inferir, aun a riesgo de errar, que algunas formas de reclutamiento más 'democrático', como las de Venezuela, podrían explicarse por la acelerada transformación reciente de sus sistemas educativos que presentan, dentro de un movimiento general ascendente de toda la sociedad, una mayor proporción de población originaria de los estratos bajos que los países de pocos cambios estructurales.

Si ello fuera así, el hecho de que Venezuela duplique con relación a Uruguay y triplique con relación a Argentina, el reclutamiento educativo de los estratos bajos, podría indicar el mayor grado de 'democratización' del sistema educativo inducido por los cambios estructurales.

No se afirma con esto que en Uruguay y Argentina el sistema educativo no desempeñe una función de 'movilidad vertical', por cuanto ello es evidente puesto que existen estratos bajos y medio-bajos que llegan a la enseñanza superior; lo que se afirma es que esta función es mucho más significativa en condiciones de rápida expansión de su estructura educacional y ocupacional.

Por último, son necesarias dos consideraciones para cerrar esta discusión, y ambas se refieren a ciertos procesos de diferenciación educativa que no se expresan en el análisis previo de la matrícula.

Por un lado existe una selectividad del reclutamiento según carreras profesionales y, por otro, una selectividad de acuerdo al carácter de la universidad o centro de estudios, según sean el prestigio, la calidad de la enseñanza, los costos, etc. Todos los estudios conocidos muestran que los orígenes sociales de los estudiantes enrolados en el sistema educativo superior difieren según el prestigio de las carreras, sus mayores costos, o las expectativas de mayores ingresos. Así, por ejemplo, el relevamiento de profesionales recién egresados en Uruguay, prueba que la composición social más democrática correspondía a carreras cortas o títulos universitarios intermedios (del total de un 11% de estratos manuales, en las carreras paramédicas la cifra ascendía a 23%, (Filgueira, 1977)). En otras, como ingeniería y ciencias económicas, alcanzaba apenas a un 2%. Las mismas evidencias se encuentran en países como Chile y Colombia donde gran parte de la expansión de la matrícula no corresponde a carreras 'tradicionales' (como derecho y medicina) o 'modernas' (como ingeniería y química) y sí en cambio a credenciales que habilitan para cargos de nivel intermedio y dependiente (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981).

Asimismo, la diferenciación de títulos según el prestigio de las universidades permite relativizar la validez de la medida global de matrículas como indicador de 'democratización'. También aquí los estudios conocidos indican la diferente composición de los orígenes sociales de los reclutados en los sistemas privados y públicos, o entre universidades de mayor y menor prestigio. Incluso donde dominan los sistemas públicos de enseñanza media surge una estratificación informal con presencia de unidades de mayor jerarquía intelectual que disponen de más recursos. Modelos de colegios públicos, colegios de tradición confesional o sistemas internacionales de colegios secundarios (franceses, ingleses, italianos) son ejemplos de diferenciación educacional donde la equivalencia de la credencial educativa es muy discutible. En este sentido, los mismos procesos de diferenciación de las oportunidades de movilidad encontrados entre las universidades de los Estados Unidos (The Big Three, Ivy League, Easter Colleges, y The Big Ten) o en el sistema inglés (Oxford y Cambridge y el resto), se están repitiendo en la región y adquiriendo mayor 'centralidad' en la medida en que tiene lugar el proceso de expansión educacional. La incorporación a los colegios de *élite* abriría las puertas a las más altas jerarquías de la industria y de las finanzas, posibilitando un 'logro de status' superior.

3. *La eficacia de la credencial educativa para la movilidad*

Para entender el papel de la educación en los procesos de movilidad social y redistribución parece conveniente observar, ante todo, cómo ope-

ra la movilidad vertical en la región y extraer de allí algunas conclusiones de interés con respecto a la educación.

Conceptualmente sabemos desde los primeros trabajos sobre estratificación y movilidad social, que existen por lo menos dos tipos de movilidad: una denominada estructural (cambios en la composición y volumen de las posiciones ordenadas jerárquicamente), y otra denominada de reemplazo o circulación, que corresponde a la compensación de movimientos ascendentes y descendentes como forma de un movimiento de tipo suma-cero[6].

Sabemos también que, en general, los procesos de 'movilidad estructural' registrados en los países del Tercer Mundo corresponden a largo plazo a movimientos que tienden a abrir las posibilidades de movilidad ascendente. Es por ello que antes se afirmó que dadas estas condiciones existen mayores posibilidades de que los sistemas de educación formal se conviertan en mecanismos de formación y selección para esas posiciones ocupacionales en expansión.

Sin embargo, y aunque frecuentemente se confunden, movilidad y redistribución no son términos equivalentes. Puede haber movilidad en términos absolutos, sin que exista redistribución, si toda la estructura social se desplaza hacia niveles superiores manteniendo su pauta de desigualdades internas.

Con más propiedad todavía, el concepto de distribución a través de la educación alude a aspectos referidos a la permeabilidad de la estructura social y a las nociones de movilidad por reemplazo, y no a la movilidad por razones estructurales.

Los estudios sobre movilidad social en América Latina no son tan abundantes como para permitir un análisis representativo de la región. Si cabe alguna generalización a partir de lo conocido, ella podría expresarse de la siguiente manera:

—*Primero,* la movilidad social (medida por los índices de la matriz ocupacional padre-hijo) es en América Latina relativamente menor que la conocida en los países más desarrollados o, a lo sumo, igual en algunas pocas sociedades.

—*Segundo,* su composición de acuerdo con la distinción entre los dos tipos de movilidad, indica que predomina la movilidad de tipo estructural si se la compara con la movilidad de reemplazo, lo que explica un porcentaje mayor de la movilidad total.

—*Tercero,* —y es éste un rasgo característico que diferencia a los países más desarrollados de los del Tercer Mundo—, los primeros han cerrado algunos ciclos de transformaciones estructurales de importancia. Se trata de una cuestión de grados, ya que ningún país conocido está al margen de transformaciones de esta naturaleza, y siempre aparece algún tipo de movilidad inducida.

—*Cuarto,* la movilidad inter-estratos o intra-estratos presenta grados variables de predominio; así pueden distinguirse sociedades donde los desplazamientos son más o menos significativos, por ejemplo con predominio de ascensos y descensos entre categorías contiguas, o entre categorías distantes. Ello se debe a que la movilidad total —el índice bruto de movilidad— por medir sólo la cantidad de movimientos ascendentes y descendentes, registra insatisfactoriamente las magnitudes de la movilidad.

—*Quinto,* sobre todo en los países de América Latina, la movilidad estructural se asocia a amplios desplazamientos ascendentes entre estratos distantes, en tanto que la movilidad de reemplazo corresponde a movimientos predominantes intra-estratos o entre estratos contiguos (escaso movimiento).

Dos estudios relativamente recientes, de Beccaria (1978) y de Do Valle Silva (1979), efectuados para el Gran Buenos Aires y Brasil respectivamente, permiten contrastar algunas de estas proposiciones para dos sociedades diferentes dentro del sistema latinoamericano.

Do Valle encuentra para Brasil, en 1973, una movilidad total equivalente a un 58.4%, en tanto que sus componentes corresponden a un 32.9% de movilidad estructural y un 25.5% de reemplazo. En términos relativos, del total de movimientos analizados entre padres e hijos en seis categorías ocupacionales (desde obreros agrícolas hasta grandes propietarios y profesionales), casi un 60% corresponde a los cambios inducidos por la estructura ocupacional. Si no fuese por estas transformaciones estructurales,

[6]Dejamos de lado la discusión de otras formas de movilidad igualmente importantes (véase al respecto, Filgueira y Geneletti, 1981).

la movilidad resultante —de reemplazo— se hubiera reducido de 100 a 40.

Uno de los hallazgos de mayor interés muestra además que el comportamiento de la movilidad vertical ascendente es excepcionalmente elevado; un 47% de los individuos llegaron a posiciones superiores a las de sus padres, y un 89% corresponde a individuos que se mantuvieron o ascendieron en la escala. En todo Brasil, por lo tanto, sólo un 11% ha sido afectado por la movilidad vertical descendente.

Analizada la matriz intergeneracional con más detalle se advierte que cuando se separan los efectos de la movilidad estructural y de reemplazo, sus pautas son totalmente diferentes.

En tanto que *toda* la movilidad estructural es ascendente —o sea el 32.9% de todos los individuos— la movilidad por reemplazo se descompone en un 14.2% de movimientos ascendentes y un 11.3% de descendentes. Por ello, si se compara la contribución de ambos tipos de movilidad en la ampliación de las oportunidades de ascenso social, se comprueba que la movilidad de reemplazo contribuye a la movilidad ascendente sólo en un 29%. El 71% restante de movilidad vertical ascendente se explica sólo por los cambios estructurales.

De mayor interés aún resulta distinguir los efectos de ambos tipos de movilidad sobre las distancias de los desplazamientos. Aquí nuevamente es notable la escasa contribución de la movilidad de reemplazo con relación a la movilidad estructural. Mientras que en esta última los ascensos entre las posiciones del padre y del hijo implican desplazamientos entre estratos distantes, en la movilidad por reemplazo predominan movimientos contiguos e intra-estratos, y es considerable la barrera existente para la movilidad entre los estratos manuales y no manuales y entre los rurales y urbanos. La gran fluidez de la estructura social en expansión permite fácilmente el ascenso de los sectores urbanos populares e incluso rurales a las posiciones bajas y medias de tipo no manual, y hasta se registran casos significativos de acceso a las posiciones más altas desde los estratos rurales. Pero ello no ocurre con la movilidad por reemplazo, la cual, a la vez que es mucho menor, actúa principalmente dentro de cada una de las grandes categorías.

Si se pondera la movilidad de acuerdo con la magnitud de los desplazamientos —uno para estratos contiguos, dos para cuando se 'salta' un estrato y así sucesivamente— la contribución de la movilidad por reemplazo a los movimientos ascendentes, que como vimos era de 29%, se reduce a un 15%.

Beccaria, por su parte, registra para el polo más dinámico de la Argentina una movilidad superior a la de Brasil en su conjunto, aunque se verifica otra composición. La proporción de movilidad estructuralmente inducida es menos de la mitad que la de Brasil, y alcanza un valor de 23%. Ello parece consistente con lo anterior, en virtud del peculiar proceso de ambas sociedades, pues Argentina parece aproximarse más a la situación de los países más desarrollados. En éstos, como lo muestran los estudios sobre Inglaterra, Estados Unidos y Australia, la movilidad por razones estructurales alcanza valores sumamente bajos (13, 14 y 25%, respectivamente).

Sobre el total de individuos, en un 38% se ha observado movilidad ascendente, cifra muy inferior a la de Brasil; y la contribución a esta movilidad también conoce diferencias puesto que predomina la movilidad por reemplazo.

Por último, del análisis de Beccaria se desprende que en Buenos Aires es mucho más limitada la distancia de movimientos en la movilidad por reemplazo que en la estructural; la movilidad intra-estrato domina en la primera pero no en la segunda.

Puesto que es sumamente difícil establecer una comparación sistemática entre una capital y un país, es evidente que cualquier conclusión que se saque de esta breve reseña debe tomarse con mucha precaución. Cabe suponer que la movilidad registrada en Buenos Aires cambiaría sustancialmente si la información comprendiera a las otras zonas urbanas y rurales. Sin duda, se comprobaría una mayor movilidad estructural, derivada de la sistemática mengua de la población rural durante las últimas décadas, y es probable también una menor movilidad de reemplazo, si se piensa que los contextos exceptuados son precisamente los menos permeables y más adscriptivos.

Por lo tanto, el análisis de Brasil y Argentina viene a demostrar la extraordinaria incidencia que tienen los cambios estructurales en la ampliación de oportunidades de ascenso, a la vez que la extrema rigidez y escasa permeabilidad de la estructura social para promover movimientos com-

pensatorios de ascenso y descenso, y ello es más notorio, debe reiterarse, en Brasil que en Buenos Aires.

Si suponemos que hubiera desaparecido la movilidad estructural en Brasil, sólo un 14% habría experimentado una movilidad ascendente entre una generación y otra, y esta movilidad hubiera quedado reducida sobre todo a desplazamientos intra-estratos; la aspiración de los sectores menos favorecidos de que sus hijos alcancen niveles ocupacionales altos y medios, sólo podría ser satisfecha por una parte muy reducida de la población.

En Argentina, donde la información registra algunas décadas de intenso dinamismo estructural —adviértase que la movilidad intergeneracional comprende padres en la PEA desde los años treinta— los resultados muestran una menor movilidad estructural y una mayor permeabilidad. Pero si bien en Buenos Aires la movilidad ascendente por reemplazo es mayor que en Brasil, con un valor de 25%, también se trata de una movilidad entre categorías contiguas y de escasa distancia. A medida que los cambios estructurales se fueron congelando en las últimas décadas, las oportunidades de movilidad ascendente parecen limitadas a una estructura que no favorece los movimientos entre las grandes categorías.

Es probable entonces que cuando no hay cambios estructurales, o por lo menos ante una creciente cristalización de la estructura, las barreras de clase se hagan más nítidas y la movilidad se circunscriba al autorreclutamiento.

Las implicaciones de lo expresado hasta aquí con respecto a la educación son obvias y aclaran la distinción hecha entre las etapas 'fáciles' y 'difíciles' por su posible incidencia sobre la movilidad social.

Cabe distinguir dos dimensiones conceptualmente autónomas que pueden explicar estas etapas y las formas como se desarrollan. De una parte, se discierne una dimensión referida al grado relativo de expansión del 'orden' educacional con relación al aumento de las oportunidades de movilidad (estructura ocupacional). Ello puede indicarse como un continuo que corre desde un polo donde existe equilibrio entre educación y ocupación (E=O) hasta otro polo extremo de desequilibrio donde la educación se anticipa a la estructura ocupacional (E > O). Esta dimensión corresponde a la reconocida autonomía educacional que revela en América Latina una capacidad mucho mayor de expandirse con relación a otras dimensiones de la estratificación social como la estructura ocupacional o los ingresos (Heintz, 1969).

Todo lo estudiado hasta aquí muestra que, efectivamente, ésta ha sido la pauta dominante en la región y que la alternativa E < O no existe empíricamente, si no es en situaciones coyunturales y en breve plazo. Ello ha quedado demostrado en la primera sección de este capítulo al discutirse los cambios en la estratificación interna de los sistemas de educación formal (Filgüeira y Geneletti, 1981).

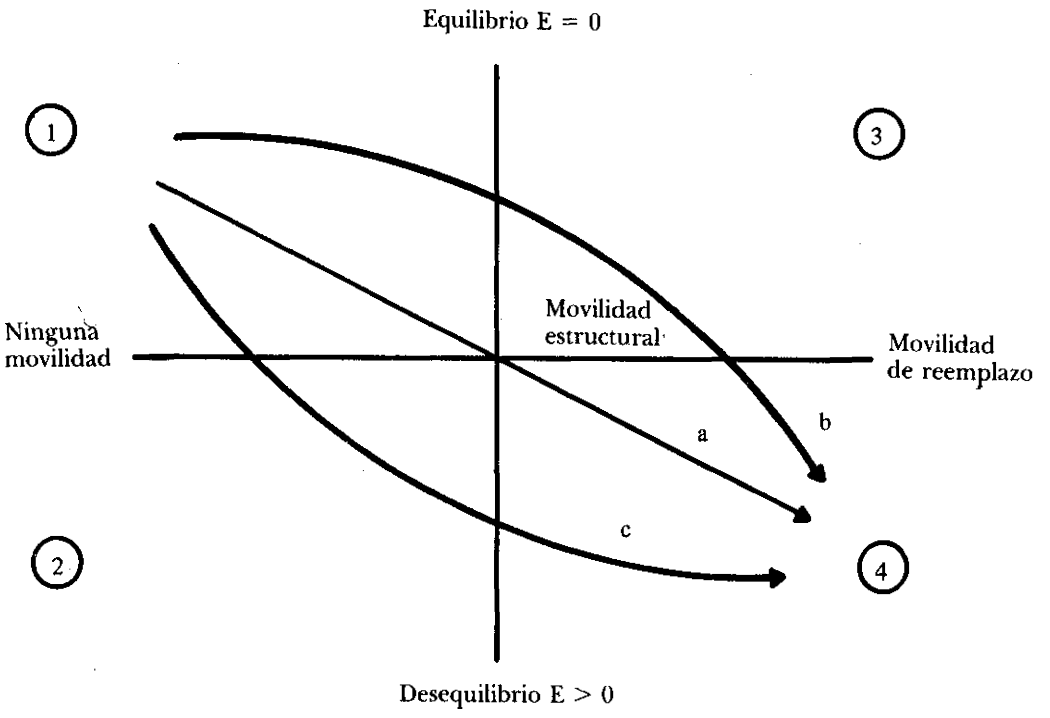
La segunda dimensión se refiere a los tipos de movilidad donde se distingue un continuo que se mueve entre los polos extremos de una escasa o nula movilidad de cualquier tipo, hasta el predominio de la movilidad de reemplazo, pasando por un predominio de la movilidad de tipo estructural.

Si ambas dimensiones se representan como se hace en el esquema 1 por dos ejes ortogonales, se crea un espacio de cuatro cuadrantes que corresponden a diferentes oportunidades de movilidad.

En términos dinámicos el movimiento de las sociedades de América Latina ha correspondido a un desplazamiento desde el cuadrante 1 al 4 (trayectoria a). A partir de una situación de escasa movilidad, se ha incrementado gradualmente la movilidad estructural como fenómeno dominante a la vez que comienza a adelantarse la educación con relación a la estructura ocupacional. La primera etapa de la trayectoria, dentro del cuadrante 1, ha correspondido por ello al momento más 'fácil' de la relación positiva entre educación y movilidad. De alguna forma fueron los aventajados 'recién llegados' que ingresaron al sistema educativo durante esta etapa quienes tuvieron mejores condiciones de movilidad social. Un predominio creciente de la movilidad estructural y una escasa competencia por las posiciones ocupacionales, fueron sin duda los factores que contribuyeron a que ello ocurriera.

Sin embargo, el trayecto posterior que se desarrolla en el cuadrante 4, corresponde a una creciente dificultad para la movilidad social. La educación se adelanta cada vez más a las oportunidades ocupacionales y, a la vez, la movilidad

ESQUEMA 1



estructural tiende a perder predominio ante la movilidad de reemplazo.

El punto 'terminal' de la trayectoria en donde al congelamiento de los cambios estructurales se agrega una elevada tensión entre los órdenes educativo y ocupacional, parece llevar a la educación al límite crítico de su capacidad de constituir una instancia de la movilidad social.

Sin embargo, es evidente que no existe en principio ningún punto terminal preciso en ninguna de las dimensiones, y la idea es sólo válida para la representación del esquema; ni el continuo 'movilidad' ni el continuo 'desequilibrio' tienen un límite preciso.

Para que la educación supere el punto crítico y pueda volver a ser eficiente para la movilidad, es preciso que ocurran tres cosas: o se incrementa la permeabilidad de la estratificación (la movilidad por reemplazo además de ser dominante es elevada), se revierte el desequilibrio que genera el crecimiento desmesurado del orden educacional, o la estructura productiva retoma un nuevo ritmo de expansión.

La primera alternativa no parece posible por todo lo discutido hasta aquí. La segunda, implicaría un desestímulo espontáneo o autoritario a la educación, como se evidencia en parte a través de lo ocurrido en los países más avanzados como Argentina y Uruguay en los últimos años. Con todo, parece extremadamente difícil que ocurra antes de un verdadero derrumbe de las expectativas de movilidad social a través de la educación. A lo sumo, la experiencia latinoamericana muestra que cuanto más reducidas son las oportunidades reales de movilidad social, mayor es el énfasis y mayor la competencia alrededor del 'bien' educación. En sistemas abiertos y democráticos el juego de aspiraciones y presiones por mayor educación de los sectores medios y populares y las dificultades de satisfacer las demandas de movilidad real por parte de las esferas de poder, parecen haber reforzado notablemente la expansión del 'orden' educativo ante la rigidez de otros canales. La búsqueda de legitimidad ante las presiones por participación creciente permite, en este sentido, que el desequilibrio entre educación y estructura de oportunidades, como forma de absorción de tensiones se incremente a extremos cada vez más peligrosos para la estabilidad del sistema. Bajo gobiernos autorita-

rios, en cambio, existe la posibilidad de que ello no ocurra en la medida en que se anule o disminuya la búsqueda de legitimidad.

El esquema, por otra parte, permite también establecer algunas distinciones de interés entre las distintas trayectorias de los países de la región. En apariencia, cuanto más temprano fue históricamente el proceso de movilización de la sociedad, tanto más se asemejó la trayectoria a la del tipo b) del esquema. Así, la tensión entre educación y estructura ocupacional se expresó tardíamente permitiendo un más fácil y prolongado período de eficiencia educativa con relación a la movilidad. En los países que llegaron más tarde a esa etapa del proceso, el camino se va haciendo más semejante a la trayectoria c) donde rápidamente aumenta la educación y se anticipa a la estructura ocupacional. Estas sociedades, con todas sus diferencias específicas, parecen de todos modos disponer todavía de un margen relativamente amplio para progresar, a partir de los cambios estructurales que aún tienen por delante. Sin embargo, tampoco puede escapar a estas consideraciones que algunos países con trayectorias educacionales como la de Brasil, u otros que progresan a una velocidad mayor como Ecuador o Venezuela, ya están enfrentando enormes dificultades derivadas de su agudo y 'prematuro' desequilibrio.

En este sentido, difícil es imaginar cómo pueden los cambios estructurales absorber el incremento producido durante las dos últimas décadas, de 10 veces la matrícula universitaria, o de 5 veces la secundaria.

Si bien es cierto que algunos de estos países todavía pueden expandir su estructura ocupacional dentro de un margen razonable, no parece que el proceso pueda sostenerse con el mismo ritmo durante las próximas décadas. Además, los efectos del extraordinario crecimiento de la matrícula de las últimas décadas sólo están comenzando a hacerse sentir sobre la estructura productiva, y sus consecuencias son aún imprevisibles.

IV

Consideraciones finales

La información considerada en este trabajo no permite ninguna estimación precisa de la magnitud del 'impacto' de la educación sobre los procesos más generales de movilidad social y redistribución de las oportunidades sociales. Con todo, es posible concluir que los sistemas de educación formal no estuvieron al margen de aquellos procesos, y que en ciertas etapas del desenvolvimiento de los países ocuparon un lugar destacado, particularmente cuando se formaron las nuevas clases medias urbanas y condiciones de transformaciones estructurales de gran magnitud.

Además, pudo apreciarse también que no se sostienen ciertas interpretaciones acerca de un alto grado de autonomía o una dependencia total de la educación con relación a la matriz social.

Lo que existe es más bien una autonomía relativa de los sistemas de educación formal que no contribuyen sólo o simplemente a reproducir la matriz de desigualdades sociales, ni tampoco pueden liberarse de sus restricciones. En este sentido, la educación como una agencia para emitir 'pasaportes' que llevan hacia el poder y el privilegio es algo bastante más limitado de lo que las teorías 'optimistas' pudieron imaginarlo; la función de movilidad atribuida a la educación parece ser más eficaz que su función redistributiva.

Por otra parte, del análisis de las tendencias sociales recientes de la educación y la movilidad se deriva una evaluación prospectiva que sugiere el conflicto. La educación en América Latina parece encontrarse en un punto crítico donde ha pasado de ser un mecanismo de resolución de problemas para convertirse en un generador de nuevos conflictos.

Las consecuencias sociales de la superposición de los dos procesos paralelos, uno de crecimiento desmesurado del 'orden' educativo, y el otro de pérdida de predominio de la movilidad inducida por los cambios estructurales, permiten prever para el futuro una agudización de la ten-

sión social. Con diferentes ritmos y velocidades todos los países de la región parecen estar moviéndose en este sentido.

Si es previsible un agotamiento más o menos cercano de los mecanismos de movilidad estructural, y si las posibles instancias de movilidad serán predominantemente las que deriven de una escasa permeabilidad de la estructura social, es difícil imaginar qué mecanismos alternativos podrán ser aplicados.

Es cierto que el mismo problema aparece en los países más desarrollados y allí los efectos positivos de la educación sobre la redistribución son menos importantes de lo que teóricamente se supuso. Pero también parece evidente que en ellos otros procesos asociados al 'Estado de bienestar' han actuado vigorosamente para neutralizar las desigualdades sociales.

El hecho de que países como Alemania gasten en 'bienestar' 1 900 dólares por habitante, o Italia 830, y que el porcentaje de sus costos alcance casi a una tercera parte del PIB en Holanda, Dinamarca y Francia, para citar sólo algunos ejemplos, muestra la capacidad de estas sociedades para 'implementar' mecanismos alternativos de igualación. Tampoco en los Estados Unidos, donde la educación fue propuesta como el instrumento de redistribución por excelencia, hay pruebas de que las políticas de 'bienestar' hayan sido un mecanismo más efectivo para el logro de esos objetivos de distribución.

Nada de esto aparece en los países de América Latina donde el Estado de bienestar es aún incipiente y enfrenta, como en todo el mundo, crecientes dificultades para su expansión. Es posible predecir, entonces, que en ellos se pondrá de manifiesto una fuerte consolidación de la rigidez de su estructura social, a la vez que la exacerbación de los problemas de la sobreeducación relativa, la desvalorización de las credenciales educativas y la competencia alrededor de los 'bienes' educativos.

BIBLIOGRAFIA

G. Almond y G. Powell, *Comparative. Politics: a Development Approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966.

Anderson, C.A., "A Skeptical Note on Education and Mobility", *en American Journal of Sociology*, Vol. 66, mayo 1961.

Beccaria, Luis A., "Una contribución al estudio de la movilidad social en la Argentina. Análisis de los resultados de una encuesta para el Gran Buenos Aires", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N° 68, Vol. 17. Enero-marzo 1978.

Bayce, R., *La investigación contemporánea en educación: una evaluación epistemológica de teoría y métodos*, Montevideo, Editorial Acali, 1983.

Blau, Peter y Otis, Duncan, *The American Occupational Structure*, Nueva York, Wiley, 1967.

Bowles, Samuel, "Towards an educational production-function", en W.L. Hansen (ed.): *Education, Income and Human Capital*, NVER, Vol. 35, 1970.

Bowles, Samuel y Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America*, Nueva York, Basic Books, 1977.

Carciofi, R., "Análisis de la situación educacional en América Latina", Serie A, N° 122, CELADE, Santiago de Chile, 1974.

Coleman, James y otros, *Equality of Educational Opportunity*, Vol. 1, Washington, D.C., Government Printing Office, 1966.

Davis, K. y W.E. Moore, "Some Principles of Stratification", R. Bendiva y S.M. Lipset (ed.), en *Class, Status and Power*, 2ª ed., 1966.

Do Valle Silva, Nelson, "As Duas Faces da Mobilidade", en *Dados*, N° 21, Publicaçao do Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1979.

Duncan, O.D. y R. Hodge, "Educational and Occupational Mobility: A regression analysis", en *The American Journal of Sociology*, Vol. LXVIII, N° 6, mayo 1963.

Filgueira, C., H. Apezechea y S. Prates, "Estudio y trabajo en el exterior", *Cuadernos de CIESU*, N° 10, Montevideo, 1976.

Filgueira, C., "Predisposición migratoria en los egresados profesionales", *Cuadernos de CIESU*, N° 5, Montevideo, 1976.

Filgueira, C., *Expansión educacional y estratificación social en América Latina; 1960-1970*, en UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, 1977.

Kerckhoff, A.C.; Campbell, R.T.; y Trott, J.M., "Educational and Occupational Attainment in Great Britain", en A.S.R. Vol. 47, N° 3, junio 1982.

Filgueira, C. y C. Geneletti, "Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 39, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1981.

Frejka, T., *Análisis de la situación educacional en América Latina*, Serie A, N° 122, CELADE, Santiago de Chile, 1974.

Gintis, Herbert, "Education and the characteristics of worker productivity", en *American Economic Review*, mayo 1971.

Griffin, L.J. y K.L. Alexander, "Schooling and Socioeconomic Attainments: High School and College Influen-

ces", en *The American Journal of Sociology*, Vol. 84, Nº 2, septiembre 1978.

Harbison, F.H. y C.A. Myers, *Education Manpower and Economic Growth*, McGraw Hill, Nueva York, 1964.

Heintz, P., *Un paradigma sociológico del desarrollo, con especial referencia a América Latina*, Buenos Aires, Ed. del Instituto Di Tella, 1964.

Jencks, Cristopher y otros, *Inequality*, Nueva York, Basic Books, 1972.

Jencks, Cristopher, "The Coleman Report and Conventional Wisdorn": Mosteller, F. y D. Moynihan, *On Equatily of Educational Opportunity*, Nueva York, Vintage Books, 1972.

Klubitscko, Doris, *El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, (DEALC/Fichas 9), Buenos Aires, 1980.

Mineer, Jacob, "Education, Experience and the Distribution of Earnings and Employment", en F.J. Juster (ed.), *Education, Income and Human Behavior*, Nueva York, MacGraw Hill, 1975.

Rama, Germán W., *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1978.

Sewell, W.H., A.O. Haller y A. Portes, "The Educational and Early Occupational Attainment Process", en *American Sociological Review*, Vol. 34, Nº 1, febrero 1969.

Terra, J.P., *La educación y los problemas del empleo*, en UNESCO-CEPAL-PNUD, Informes Finales Nº 3 (Buenos Aires), 1981.

Tropp, A., *The Social Function of Education Systems* (mimeo), Londres, School of Economics and Political Science, 1965.

UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Síntesis General, Vol. 2, Buenos Aires, 1981.

UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Síntesis General, Vol. 3, Buenos Aires, 1981.

UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Síntesis General, Vol. 4, Buenos Aires, 1981.

UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Sociedad rural, educación y escuela, Informes Finales* Nº 1, Buenos Aires, 1981.

White, Gordon, "Higher Education and Social Redistribution in a Socialist Society. The Chinese Case", en *World Development*, Vol. 9, Nº 2, febrero 1981.

Wilson, Kenneth L., "Toward an Improved Explanation of Income Attainment: Recalibrating Education and Occupation", en *American Journal of Sociology*, Vol. 84, Nº 3, noviembre de 1978.

REVISTA DE LA CEPAL N° 21

El papel de la educación en relación con los problemas del empleo

*Juan Pablo Terra**

Este artículo está claramente dividido en dos partes. La primera pasa revista a la controversia sobre los problemas del desempleo y el subempleo en América Latina, a su naturaleza y causas, y a las medidas que habría que aplicar para erradicarlos. En términos generales, el examen que el autor realiza hace hincapié en algunas ideas del pensamiento cepalino como la importancia del concepto de heterogeneidad estructural en la descripción e interpretación de aquellos problemas, y en la crítica a la concepción economicista que supone que la solución de los mismos consiste simplemente en aumentar la tasa de crecimiento económico, y deja a un lado los problemas estructurales que obstaculizan la propagación homogeneizadora del proceso técnico y sus frutos en la estructura económica y social.

La segunda parte entra de lleno a examinar la relación entre educación y empleo; su tesis central es que los problemas más importantes de ambos (desempleo, subempleo, carencia absoluta o relativa de escolaridad) están estrechamente ligados a la segmentación económica, social, cultural y política de la sociedad y, por lo tanto, la interpretación de los mismos y las políticas que se apliquen deben tomar en consideración este hecho decisivo. A su juicio, el principal problema actual de la educación no deriva de su supuesta sobreexpansión sino, al contrario, de la desigualdad que ha caracterizado su distribución entre estratos sociales, áreas geográficas y sexos, y, en consecuencia, del limitado acceso a la misma que muestran algunos grupos sociales postergados. Admite que el proceso educativo que se ha llevado a cabo durante las últimas décadas en América Latina tiene aspectos y consecuencias de muy difícil evaluación, pero sostiene que "en la duda hay que optar por la educación". En última instancia, la educación es un derecho de la población que, sobre todo, debe orientar hacia el cultivo del saber y estar al servicio de la vida social total.

*Colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

I

Los problemas del empleo

1. *La visión de los años sesenta y su descrédito*

Cuando durante la década de los años sesenta se produjo en América Latina el impulso hacia la planificación del desarrollo, la planificación educativa fue considerada una pieza indispensable del sistema. Esa actitud se apoyaba, sin duda, en una interpretación muy clara y relativamente simple del papel de la educación en el desarrollo. Desde la perspectiva de una acelerada modernización, cuyos rasgos mayores eran la urbanización y la industrialización, América Latina necesitaría numeroso personal calificado, una parte importante del cual habría de desempeñar actividades en la industria, muy distintas de los trabajos característicos de la economía tradicional. La adaptación de las masas latinoamericanas a ese cambio parecía difícil; la calificación de la población activa era percibida como uno de los cuellos de botella que obstruían el desarrollo. En consecuencia, la función esencial de la planificación educativa era adecuar la capacidad profesional de la población activa a los requerimientos técnicos de las nuevas tareas que habrían de multiplicarse con el desarrollo, particularmente con el desarrollo industrial. Esto no implicaba por cierto negar a la educación otros objetivos más amplios —en realidad algunos planes se proponían otras finalidades como la integración cultural y social—, pero introducía una nueva óptica cuyo norte era la adecuación técnica y cuyos instrumentos más relevantes eran las proyecciones de la demanda de idoneidad técnica y la capacitación profesional.

Este enfoque se apoyaba en una versión no muy ortodoxa de la teoría del capital humano. Para esta teoría, ni el capital físico ni la tecnología bastaban para explicar el crecimiento económico. Quedaban siempre otros factores residuales, entre los cuales se destacaba la 'calidad' de la fuerza de trabajo. Para Theodore W. Schultz, la educación dejaba de ser, a los ojos del economista, un bien de consumo y pasaba a convertirse en una forma de capital acumulado. Esta concepción fue incorporada por las teorías económicas 'ortodoxas' que, naturalmente, aconsejaron dejar librada al mercado la acumulación de ese tipo de capital y su asignación. Sin embargo, du-

rante el auge del pensamiento planificador de los años sesenta, basado en la comprobación de que el mercado operaba en forma muy inadecuada para resolver esos problemas, en especial en los países subdesarrollados, la teoría del capital humano y la economía de la educación se pusieron al servicio de la planificación educativa.

Sin duda, fue más un intento que una realización. El impulso planificador fue breve y de corto aliento, de modo que pocas veces avanzó más allá del esfuerzo de obtener y organizar información, comenzar un sistema estadístico, formular un diagnóstico y establecer algunos objetivos; cuando trascendió esas metas, su obra principal consistió en crear, reorganizar o modernizar el sistema de enseñanza técnica.

Durante los años siguientes, el crecimiento económico de América Latina, aunque bastante poco condicionado por la planificación, alcanzó un ritmo muy considerable. Para el conjunto de la región, el crecimiento del PIB registró tasas anuales medias de 5.7% en el decenio de los años sesenta y de 6.5% entre los años 1970 y 1975[1]. El desarrollo industrial superó ese ritmo, manteniendo una media de 6.3% en los años sesenta y de 6.8% entre 1970 y 1975[2]. El avance industrializador fue, por tanto, muy importante; sin embargo, no respondió a las expectativas en materia de creación de empleos. Los progresos de la productividad fueron muy importantes en la agricultura y mayores aún en la industria, y por eso mismo el crecimiento generó un aumento del empleo extremadamente reducido en la agricultura y de sólo 2.8% anual, como media, en la industria. El gran generador de empleos fue el sector terciario[3]. Alrededor de 1970 la agricultura brindaba el 10% de los nuevos empleos, la industria el 30% y los servicios el 60%[4].

En segundo lugar, el crecimiento de la enseñanza media y superior fue explosivo, como respuesta a las demandas sociales de los estratos medios y altos, aunque los progresos de la enseñanza primaria hayan resultado insuficientes para resolver los problemas del analfabetismo, y esos mismos progresos hayan sido particularmente insuficientes en ciertos grupos sociales de los niveles más bajos.

Por eso, y por las modalidades mismas de la industrialización, la demanda de capacitación técnica no se adecuó a las proyecciones —suscitando escepticismo sobre los métodos de formación de recursos humanos— ni generó los problemas que se habían supuesto. La capacitación de la fuerza de trabajo no fue, en general, un cuello de botella que obstaculizara el desarrollo industrial; por el contrario, se comprobaron algunos llamativos excedentes de población calificada.

En consecuencia, la teoría que durante los años sesenta vinculaba la educación al desarrollo perdió credibilidad. Los economistas y los gobiernos pasaron entonces a preocuparse más de las dificultades que generaban el costo global del sistema educativo y las presiones ocasionadas por los llamados 'excedentes' de educados. Los problemas del mercado del empleo se comenzaron a percibir como algo más complejo, con énfasis en el desempleo y en el subempleo. El papel de la educación para resolver esos problemas se tornó mucho menos claro y resultó muy controvertido; en consecuencia, se volvió también mucho más incierto el papel que debía cumplir la educación en el proceso de desarrollo.

La situación derivada es francamente peligrosa. La sustitución de una teoría simple, y en buena medida inadecuada, por una visión mucho más compleja y matizada, siempre debe ser saludada como un progreso; pero ese progreso es muy pobre si conduce a la incertidumbre y a paralizar las orientaciones de política. La educación necesita políticas definidas y vigorosas; y el desarrollo humano y social, en el cual están implicados el ritmo y las modalidades del crecimiento económico, necesita de la educación.

La reflexión sobre el tema se vuelve más imperiosa que nunca.

2. *La visión posterior de los problemas del empleo*

Los tratamientos posteriores del tema, y en especial la producción bibliográfica de PREALC y CEPAL en ese campo, aparecen centrados en la preocupación por el desempleo y el subempleo. Explican que el crecimiento económico de Amé-

[1] UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Informes finales 3, La educación y los problemas del empleo*, cuadro 3.

[2] *Ibídem*.

[3] *Ibídem*, cuadro 5.

[4] *Ibídem*, p. 7.

rica Latina, aunque apreciable por su ritmo, ocupa sólo en forma parcial la fuerza de trabajo. Las consecuencias significan, desde el punto de vista económico, la subutilización de un recurso fundamental y el estrechamiento y segmentación del mercado interno; desde el punto de vista social, una acumulación de graves problemas, entre los cuales los mayores son la dimensión de la pobreza y la marginalidad.

a) *El desempleo*

El primer componente de esta subutilización es *el desempleo abierto*. En 1976, PREALC estimaba, valiéndose de una información empírica no exhaustiva por deficiencias en la información, que la tasa de desempleo abierto del conjunto de América Latina había sido de 5.8% en 1970, resultado de cifras nacionales que variaban entre 2% y 16%[5]. Esas tasas, más elevadas que las de los países capitalistas desarrollados, eran atribuidas a un crecimiento insuficiente de las economías latinoamericanas. Las proyecciones basadas en modelos econométricos señalaban, a largo plazo, un desempleo abierto creciente, que para fin de siglo llegaría, según PREALC, al 9.9%, y según la CEPAL al 6.3%[6].

Las opiniones, desde entonces, han cambiado perceptiblemente. Si las hipótesis anteriores hubieran sido exactas, la disminución del ritmo con posterioridad a la crisis del petróleo, habría acentuado el desempleo en forma inmediata. Según la información actual, sin embargo, el desempleo abierto urbano, que en 1970 era de 6.6%, habría descendido gradualmente hasta el 5.8% en 1980, a pesar del menor crecimiento económico registrado durante la segunda mitad de los años setenta[7]. Estos hechos cuestionan seriamente la explicación basada en 'la insuficiencia dinámica' de las economías latinoamericanas y, mucho más aún, las señaladas tendencias de incremento a largo plazo. La observación es válida aunque el agudizamiento de la recesión posterior a 1980 haya elevado, entonces sí, la tasa hasta 7.4% en 1982[8].

Cabe enunciar aquí algunos supuestos razonables a partir de las series conocidas de tasas de desempleo abierto, y hechas las debidas reservas dada la todavía insuficiente cobertura y calidad de la información empírica disponible:

i) El desempleo alcanzaba, como promedio, antes de la crisis del petróleo, tasas más elevadas que las características de los países desarrollados. Esa diferencia no era imputable a una insuficiencia global en la tasa de crecimiento económico, lo que llevaría a pensar que tampoco se resolvería sólo con una aceleración del crecimiento. La explicación debería basarse en diferencias estructurales existentes entre esas sociedades y, en principio, no cabría restringir el análisis a las variables econométricas incluidas en los modelos utilizados.

ii) Aunque la aparente contradicción con la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas no basta para excluir la posibilidad de una explicación coyuntural del fenómeno, el descenso registrado en las tasas entre 1970 y 1980 sugiere una tendencia a más largo plazo vinculada a la evolución estructural de la sociedad. Una explicación de ese tipo no ha sido formulada hasta el momento, o por lo menos no se ha impuesto.

b) *El subempleo*

El segundo componente de la subutilización es el *subempleo invisible*[9]; se trata aquí de un concepto cuya precisión es más difícil. En una primera definición muy simple, se trata de la utilización parcial de la capacidad de trabajo de las personas, cuando no se expresa por una limitación del tiempo trabajado.

Esta definición podría abarcar dos casos. El primero correspondería a las personas que desperdician sus conocimientos o su capacidad adquirida desempeñándose en un empleo que está por debajo de su calificación, problema muy ligado al de los llamados 'excedentes educativos'. El

[5]PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile, OIT, 1976, cuadro 5.

[6]*Ibídem*, cap. III.

[7]PREALC, "Ajuste externo, empleo y salarios en América Latina y el Caribe", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N° 372, cuadro 1.

[8]*Ibídem*.

[9]Prescindimos aquí de considerar los otros dos componentes notoriamente menos significativos: el desempleo oculto y el subempleo visible. Véase: *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*, cap. III y notas.

segundo correspondería a las personas con una productividad anormalmente baja, lo que en general deriva de insuficiencias en bienes de capital, tecnología, materias primas o mercados. Ejemplos típicos: el minifundista cuya capacidad de trabajo bastaría para explotar una tierra mucho más extensa, con resultados sustancialmente mejores; o el desocupado urbano que, a falta de empleo productivo, desarrolla actividades muy mal pagadas, y tal vez poco útiles, como cuidar automóviles estacionados en las calles. En ambos casos, la idea de una capacidad de trabajo parcialmente desperdiciada surge naturalmente.

La expresión *subempleo* utilizada en forma corriente en América Latina se refiere al segundo concepto. La definición generalizada sería *una ocupación, a tiempo normal, en tareas de baja productividad.* Pero, no siempre la productividad es un dato disponible, y la baja productividad es sustituida como indicador por *la baja retribución* y *los bajos ingresos.* Esta es una deformación muy seria, pues en muchos casos los salarios son bajos aunque la productividad no lo sea. Parece, por tanto, demasiado equívoco confundir subempleo con explotación.

Aun referido a la productividad, el concepto, formulado en su forma genérica, es muy problemático. ¿Cuál es la productividad normal? ¿La media nacional? ¿Una media latinoamericana? ¿Algún nivel absoluto considerado como un mínimo aceptable? ¿Una referencia extraída de los países desarrollados? La magnitud del subempleo cambiará según cual sea la respuesta. Para que la población tenga pleno empleo ¿tiene que ser igual la productividad en todos los empleo?; ¿tiene que ser rico el país? El término desempleo ¿es un sustituto de pobreza?; ¿es un sustituto de desigualdad?

El concepto se vuelve peligroso en la medida en que, excesivamente abstracto, pierde contacto con el punto de partida y termina designando con la misma palabra fenómenos sociales tan distintos como pueden ser la desocupación coyuntural disfrazada, el retraso tecnológico, los desniveles regionales o nacionales de la renta por habitante, y la pobreza que resulta de la irracional distribución de los bienes productivos o de las extremas desigualdades salariales. En definitiva, es arriesgado en la medida en que confunden bajo el mismo rótulo la utilización parcial de la capacidad de trabajo; su utilización plena pero ineficiente; y su utilización plena, eficiente, pero defraudada en su remuneración.

Este fenómeno del subempleo, medido habitualmente por el ingreso, ha sido calificado de manera reiterada como el principal problema de América Latina[10]. Así, se ha estimado que, en 1980, afectaba a 46 millones de personas, o sea a un 41% de la población activa[11]. Pero no sólo se considera cuantitativamente mucho mayor que el desempleo abierto; se aprecia también como más grave; y las razones para ello son varias. El desempleo abierto suele ser para cada individuo un estado transitorio, si bien para algunas categorías de la población activa adquiere forma cíclica o repetitiva; el subempleo, en cambio, es un estado predominantemente crónico. En segundo lugar, el desempleo abierto afecta con preferencia a las mujeres y a los jóvenes, mientras el subempleo es más característico de los jefes de familia y arrastra consigo al núcleo familiar entero[12]. Todo esto es admisible, aun cuando se formulen reservas sobre el concepto de subempleo: la mayor parte de los fenómenos sociales englobados bajo ese rótulo son manifestaciones estables y crónicas de malformaciones sociales. Se asocian estrechamente a la pobreza; determinan intensamente la calidad de vida; segregan socialmente; y reproducen y perpetúan sus círculos viciosos a través del medio, de la herencia cultural y económica, y de la marginación respecto al poder social.

Desde la perspectiva de mediados de los años setenta, el subempleo no sólo era dramáticamente amplio, sino que se estimaba creciente[13]. Pero el tiempo transcurrido no ha comprobado esa tendencia. Se estima hoy que, como proporción, el subempleo es ligeramente decreciente, aunque siga aumentando en términos absolutos; en esto incide la pérdida de peso porcentual del minifundio rural, dado el rápido crecimiento de la población urbana, donde el subempleo es menor. De todos modos —como la pobreza— no tendería a reducirse en valores absolutos; y, menos aún, a desaparecer.

[10] PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, op. cit.*, p. 1

[11] PREALC, "Técnicas para la planificación del empleo en América Latina y el Caribe", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo en América Latina* N° 329.

[12] PREALC, *El problema del empleo... op. cit.*, p. 21.

[13] *ibídem*, cap. III-C.

c) *La subutilización total de la fuerza de trabajo*

En la bibliografía de la región con frecuencia se suele sumar desempleo abierto y subempleo para llegar a lo que se ha llamado *subutilización total de la fuerza de trabajo*. Para ello se ha recurrido al procedimiento de expresar el subempleo por un número de desempleados equivalentes, tomando como base la proporción de la productividad o el ingreso de los subempleados con respecto a la productividad o al ingreso normales. Así, los 46 millones de subempleados de 1980 se consideraban 'equivalentes' a 24 millones de desocupados totales; los que, sumados a los 6 millones de desocupados abiertos, totalizaban 30 millones de 'desocupados equivalentes'[14]. Quizás para ciertos fines, y con un atento sentido crítico, sea de utilidad manejar una equivalencia tan abstracta. Pero tampoco puede ocultarse sin embargo que las reservas sugeridas por el concepto de subempleo aumentan después de esta transmutación. Mas, en el momento en que las reservas se convierten en una objeción formal, es cuando estos cálculos se manejan al servicio de la tesis de la insuficiencia dinámica. Demasiadas veces se ha explicado en América Latina este volumen de subutilización de la fuerza de trabajo por un crecimiento insuficiente del producto económico; y demasiadas veces también se han exhibido esas cifras como prueba de que el crecimiento económico estaba por debajo de lo requerido.

Es obvio que nadie desea convertirse en abogado de un crecimiento económico lento, ni sostener que la solución de los problemas sociales es independiente del incremento del producto. Otras son las objeciones: ¿es lícito concluir, de los hechos conocidos, que ha sido una tasa de crecimiento insuficiente la que ha impedido reducir desempleo y subempleo?; ¿es legítimo inferir que una tasa mayor absorbería por sí el desempleo y el subempleo?

Aun referida al desempleo abierto, cabe pensar que esta última expectativa resultaría defraudada. Con seguridad que un crecimiento más acelerado debería reducir el exceso de desocupación provocado después de 1980 por la fuerte recesión; pero el resto, es mucho más que dudoso. Existen numerosos ejemplos de desarrollos locales o nacionales muy rápidos, e incluso excepcionales, que han coexistido con altas tasas de desocupación. El problema, con seguridad, merece un examen muy cuidadoso.

Pero es con respecto al subempleo que tal expectativa parece menos fundada: ¿un crecimiento acelerado distribuiría por sí solo racionalmente la tierra?; ¿asignaría en forma menos concentrada los bienes de capital?; ¿haría más equitativa la distribución de ingresos?; ¿reduciría la segmentación tecnológica? Luego de las experiencias de crecimiento registradas en la región, pocos se animarían a dar, a estas preguntas y a otras similares, respuestas afirmativas.

Aun si se dejan a un lado las diferencias de estilo entre crecimientos 'mano de obra intensivos' o 'capital intensivos', la explicación simple de que el desempleo es una función inversa de la tasa de crecimiento del producto, vale para el desempleo abierto y para algunas formas de desempleo disfrazado, pero en modo alguno para el conjunto del llamado subempleo. Y, además, vale en el entorno de la variación coyuntural, si se suponen fijas las características estructurales. Por de pronto, es clásica la designación 'desempleo friccional' para designar un quántum incomprensible de desocupación requerido para el funcionamiento del mercado, y definido por características estructurales de cada economía y de cada sociedad, que subsiste aun durante períodos con un crecimiento muy ávido de mano de obra. Parece indispensable determinar dichos parámetros y buscar sus causas estructurales, las que pueden abarcar campos tan variados como la organización territorial, las divisiones culturales, los desplazamientos de población, la capacitación profesional o la eficiencia de los servicios de empleo y de los métodos de reclutamiento, antes de concluir que la diferencia con los países capitalistas desarrollados se debe al ritmo de crecimiento del producto por habitante; y esto sobre todo cuando en esta variable no se aprecian diferencias significativas entre América Latina y aquellos países. Podrá parecer que este cuestionamiento de las interpretaciones más difundidas sobre los problemas del empleo se desvía demasiado del tema central de este artículo. Pero no será posible situar adecuadamente la función de las políticas sociales, y, entre ellas, las orientadas a transformar aspectos estructurales de la socie-

[14] PREALC, "Técnicas para la planificación"..., *op. cit.*, cuadro 1.

dad, sin despejar primero la falacia corrientemente implícita en la tesis de la 'insuficiencia dinámica': el supuesto economicista de que todos los problemas del empleo dependen puramente del crecimiento económico y son, por tanto, independientes en última instancia de las demás dimensiones de la vida social. Restablecer en su sitio las incógnitas actuales sobre la naturaleza y las causas de los problemas del empleo, es condición indispensable para reflexionar sobre el papel que en ese campo tiene, o puede tener, la educación.

d) *La heterogeneidad tecnológica y el sector informal*

En realidad, desde hace mucho tiempo se reconocen en América Latina las raíces estructurales del subempleo. La CEPAL ha prestado mucha atención a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas; esa heterogeneidad se manifiesta en la coexistencia de unidades productivas muy diferentes por sus características: organización, dimensiones, tecnología, densidad de capital o densidad de mano de obra. Algunas de estas unidades parecen supervivencias de un pasado remoto, mientras otras imitan los modelos actuales o recientes de los países más desarrollados. Se ha señalado por ello que coexisten un 'estrato primitivo', un 'estrato intermedio' y un 'estrato moderno'. Aníbal Pinto y Armando Di Filippo hace más de diez años establecían, entre los estratos extremos, diferencias de productividad de 1 a 29[15] y señalaban que el volumen de personas ocupadas en el 'primitivo' casi doblaba al volumen ocupado en el 'moderno'.

Esta división en estratos corta, en cierto modo transversalmente, la clasificación por ramas de actividad, aunque no divida a cada una de ellas en las mismas proporciones. El estrato 'primitivo' mantenía los mayores volúmenes de producción en la agricultura y el artesanado; abarcaba sólo una proporción menor en la minería, los servicios básicos y el comercio; y desaparecía en la producción fabril.

El concepto de 'primitivo', aunque tiene un significado especial, es, en rigor, inadecuado. Si en antropología se ha subrayado que los así llamados pueblos primitivos actuales en realidad no son primitivos, con más motivo debe aclararse que esos estratos productivos, integrados de muchas formas a sociedades nacionales actuales, por sus características y por su sentido han sido profundamente modificados por la evolución histórica.

Un concepto emparentado a éste, y hoy muy difundido, es el de sector informal. PREALC, siguiendo de cerca al informe de la OIT sobre Kenya, lo definía por las siguientes notas,[16] lo que muestra muy bien la heterogeneidad multidimensional de la vida económica en los países en desarrollo:

i) *Facilidad de entrada*, sobre todo ofrecida por la falta de los procesos administrativos requeridos para la instalación de empresas más grandes y, más aún, por los escasos requerimientos de capital.
ii) *Propiedad familiar*, como organización predominante de las unidades económicas.
iii) *Bajo nivel de calificación de la fuerza laboral*, el que, con frecuencia, se obtiene fuera del sistema educativo formal.
iv) *Pequeña escala* de las actividades.
v) *Uso de recursos de producción domésticos.*
vi) *Tecnología intensiva* en mano de obra.
vii) *Mercados competitivos*, opuestos a la tendencia monopólica u oligopólica del sector formal, tanto para factores como para productos. Desde el punto de vista de los trabajadores individuales, la facilidad de entrada significa una oferta muy elástica de mano de obra y, en consecuencia, bajos ingresos, comprimidos por la competencia y sólo limitados por los niveles de subsistencia.

Y agrega otras notas complementarias:

viii) *Poca diferenciación entre propietarios del capital y aportadores del trabajo.*
ix) *Limitado papel del salario.*
x) *Débil grado de organización interna de las empresas.*
xi) *Débil regulación externa.*

[15] Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas para una estrategia de la distribución y redistribución del ingreso", en Alejandro Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

[16] PREALC, *El problema del empleo en América Latina...*, *op. cit.*, p. 36.

Este tipo de definición por acumulación de notas descriptivas, y que no siempre se cumplen todas, no deja un concepto muy nítido; pero de todos modos es preferible a aquellas donde ya se presupone una etiología. Para una de esas definiciones, el sector informal abarcaría a aquellas personas que "no ejercen su actividad en las empresas organizadas y constituyen el resultado visible del excedente de fuerza de trabajo"[17]. Aparece aquí, previa a toda demostración, la tesis del excedente de fuerza de trabajo —correlativa a la de 'insuficiencia dinámica'— y la afirmación, poco defendible por cierto, de que toda actividad en empresas no organizadas es expresión de ese excedente.

El tema del sector informal es un tema difícil; el análisis económico se encuentra mucho más cómodo cuando trata del estrato moderno y de las empresas organizadas, temas que cuentan con el muy valioso apoyo del pensamiento económico y sociológico, procedente de los países desarrollados. Aunque también allí se ha descubierto la importancia de un sector informal, antes subestimado, constituido por actividades que escapaban a la conceptualización ortodoxa, es indudable que ese sector informal es muy distinto de su equivalente en los países en desarrollo.

Cualesquiera sean las oscuridades conceptuales que resta superar, lo que está fuera de discusión es que una parte importante del llamado subempleo, corresponde a este sector; y que las diferencias que lo separan del sector formal, tienen un fuerte carácter estructural y presentan, entre sus muchas dimensiones, connotaciones culturales innegables. Este aspecto del problema basta por sí solo para inferir que, si no se quiere desnaturalizar el fenómeno del subempleo y equivocar su diagnóstico, es imperioso examinarlo en toda su complejidad sociológica.

II

Las causas de la segmentación del mercado de empleo

Planteado el problema en esos términos debía imponerse una pregunta capital: ¿Qué ocurre en el mercado del empleo para que subsistan persistentemente tales bolsones de fuerza de trabajo desperdiciada? Porque si se supone un funcionamiento fluido del mercado, la economía debería tender a ocupar en su casi totalidad la población.

Desde luego, y esto explica el 'casi', se supone que subsistiría, de todos modos, un residuo ineliminable de desocupación 'friccional'. Quienes cambian de trabajo, aun en situaciones llamadas de pleno empleo, no lo hacen en forma instantánea. El puesto de trabajo disponible y la persona adecuada para ocuparlo necesitan tiempo para buscarse; la persona tiene que desplazarse, tal vez, geográficamente, cambiar de vivienda, capacitarse. Los cambios estructurales de la economía, las migraciones, las fluctuaciones coyunturales, las modificaciones tecnológicas, los azares microeconómicos y hasta las posibilidades personales de progreso en la carrera ocupacional, generan continuos cambios de trabajo. De esos cambios y del tiempo que insumen, resulta un quántum de desocupación friccional, que puede variar en el tiempo, o de país a país, al modificarse las condiciones.

Al tratar este tema parece necesario hacer referencia a la tesis, de origen marxista, del 'ejército de reserva', según la cual las economías capitalistas dejan siempre un quántum de mano de obra desempleada, para reducir el poder social de los trabajadores y aminorar así el costo de la mano de obra. En realidad hay algo de esto, aunque no necesariamente según esta formulación, que aceptan todos los análisis del mercado de trabajo. Al escasear la mano de obra, su precio tiende a subir; el encarecimiento de la mano de obra induce al empresario a introducir técnicas que utilizan más capital, que desocupan personal y al mismo tiempo eliminan la presión en favor del aumento de los salarios. Se puede fácilmente

[17] P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector informal urbano en América Latina", en PREALC-OIT, *Sector informal, funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, OIT, 1978, p. 28.

acordar que este fenómeno se combina con las exigencias motivadas por resistencias friccionales, para definir, recurriendo a un cierto quántum de desocupados, un equilibrio entre el suministro fluido de mano de obra a bajo costo y la limitación de la inversión en bienes de capital exigida por las tecnologías más avanzadas y ahorradoras de mano de obra.

Todo esto es comprensible. Pero ¿por qué un comportamiento sustancialmente distinto del que registran las economías desarrolladas? ¿Por qué esas magnitudes de subutilización? Es esta diferencia la que queda sin explicar. Por algún motivo todo ese llamado 'excedente' de mano de obra, no fluye hacia el mercado como haría prever la teoría. Si es un excedente, al menos los equilibrios no parecen buscar absorberlo. Una profunda heterogeneidad tecnológica, social y cultural, parece segmentar el mercado en mundos yuxtapuestos, casi incomunicados, y donde no rigen las mismas leyes.

Era inevitable que surgieran intentos de explicar esta segmentación, ya que algunos no se conforman con la referencia a una insuficiencia dinámica cuantitativa.

1. *Las tesis radicales*

Algunos teóricos, ortodoxamente marxistas o norteamericanos de las corrientes radicales, han insistido en que el centro del problema está en las relaciones de producción y en los conflictos de clases relativos al excedente de producción. A su juicio, el desempleo y el subempleo no derivan de problemas tecnológicos, ni de las características educacionales del capital humano; por el contrario, el capital escoge la tecnología y recurre a los demás medios económicos y políticos para mantener esa reserva de mano de obra que le permite deprimir los salarios y apropiarse del excedente. Muchas veces se pone tanto énfasis en la intencionalidad de la elección de tecnología para lograr ese resultado, que algunas de estas explicaciones fueron calificadas de 'conspirativas'[18]. Como es obvio, parece poco verosímil que las decisiones microeconómicas que definen la incorporación de tecnología puedan actuar, disciplinada e intencionalmente, al servicio de una estrategia semejante. Parece más razonable pensar que las decisiones microeconómicas se adoptan en el ámbito de cada empresa buscando el interés de la misma, y que la intencionalidad colectiva de los empresarios se vuelca sobre todo a contener los salarios y las presiones sociales, sea durante las negociaciones colectivas, sea por medios políticos, esto último sobre todo cuando pueden disponer de los recursos del Estado autoritario.

Si esto es así, los empresarios mal podrían extremar la adopción de tecnologías liberadoras de mano de obra, sin actuar irracionalmente sacrificando las ventajas económicas y la capacidad competitiva de sus propias empresas. En consecuencia, las preguntas que se imponen son las siguientes: ¿Por qué el ejército de reserva habría de ser mayor que en los países capitalistas desarrollados? ¿Son acaso esos países menos capitalistas que América Latina?

Otra vez: lo que la explicación no explica es, precisamente, la diferencia. Según la propia teoría, el conflicto de clases es un factor común a capitalismos desarrollados y subdesarrollados. Las diferencias explicativas deben ser otras; deberían buscarse en la naturaleza del sistema económico y en su articulación con el sistema social y político.

El punto es importante desde el punto de vista de la educación. Si la tesis del ejército de reserva explicara, como propia del sistema mismo, la diferencia resultante en el terreno ocupacional, poco espacio le quedaría a las políticas sociales, entre ellas a la educación, para alterar los mecanismos generadores del desempleo y el subempleo. Si en cambio la diferencia puede estar en el sistema social y político, el tema debe replantearse nuevamente.

2. *La explicación del dualismo tecnológico*

Algunas respuestas basan sus explicaciones en la existencia de un dualismo tecnológico. Los diferentes estratos de la economía emplean tecnologías diferentes. El estrato moderno, muchas veces dominado por empresas extranjeras, utiliza tecnologías intensivas en capital y altamente eficientes, trasladadas desde países muy desarrollados. Emplea poca mano de obra, seleccionada, y a la que puede pagar salarios elevados. Al adquirir los diseños de productos, las máquinas, los

[18]Claudio Salm, *Escola e trabalho*, São Paulo, Livraría Brasiliense Editora, 1980, p. 6.

equipos y el asesoramiento técnico, estas empresas importarían 'paquetes tecnológicos' rígidos, adaptados a las condiciones de las economías desarrolladas. La rigidez de estos paquetes las llevaría a apartarse de la combinación óptima de capital y mano de obra para las condiciones latinoamericanas. La consecuencia global a la cual se llegaría aquí por varias vías —absorción del ahorro necesario para el desarrollo de los estratos rezagados, calidades y costos de productos inaccesibles para los integrantes de estos estratos, limitada ocupación de mano de obra, etc.—, sería un desarrollo excluyente, responsable de segmentar simultáneamente la producción, el mercado del empleo, la distribución del ingreso y el mercado de consumo, realimentando de este modo su propia tendencia a la exclusión.

Indudablemente, la incorporación de dichos 'paquetes tecnológicos', y del mínimo margen que dejan para buscar combinaciones óptimas de capital y mano de obra a través de tecnologías adecuadas, es un hecho notorio en ciertas actividades; entre ellas, en varias industrias de punta. Sin embargo, suscita serias objeciones el intento de generalizar este fenómeno y responsabilizarlo de la tendencia global a la subutilización de la fuerza de trabajo. En muchas de las actividades más significativas, desde el punto de vista del empleo, la rigidez de la tecnología constituye una ficción. Al organizar la producción aparecen mil oportunidades de economizar capital y equipo ocupando más personal, y esto debería bastar para obtener el equilibrio. En la mayor parte de los casos, la decisión de renovar máquinas, equipo y tecnología responde a un cálculo económico del empresario; suponer que las decisiones microeconómicas están permanentemente 'sesgadas' por una tendencia al despilfarro de capital, parece demasiado poco realista y olvida la situación de la abrumadora mayoría de la empresa latinoamericana.

Aunque no se comparta esta concepción del dualismo tecnológico puro, vale la pena señalar cuáles serían sus consecuencias en el campo de la educación. Si el intento de explicar la segmentación en estratos heterogéneos se basara simplemente en la rigidez de los paquetes tecnológicos, no se advierte qué papel podría corresponderle a la educación para superar la heterogeneidad. Es lógico entonces que de esta explicación deriven interpretaciones acerca del papel de la educación que, en ningún caso, se proponen tan ambicioso objetivo. Según una interpretación extrema, el sistema educativo se encarga de preparar a los trabajadores para el desempeño productivo en el sector moderno: "la escuela está al servicio de la producción capitalista". De acuerdo con la interpretación extrema opuesta, las formas de producción capitalista exigen cada vez una menor proporción de mano de obra calificada; la técnica está incorporada de tal modo a la organización y a la máquina que, para la mayor parte del personal, la educación no es relevante desde el punto de vista productivo: "ni la escuela es capitalista, ni el capital necesita de ella"[19].

3. *La transposición de modelos en el marco de la estratificación y la dependencia*

Existen otras concepciones de la segmentación que manejan el argumento de los 'paquetes tecnológicos' para explicar el contraste entre formas productivas y sus consecuencias, pero que no hacen de la tecnología un factor explicativo autónomo. Algunas de ellas han tenido y tienen particular predicamento; subrayan que las sociedades periféricas, y en particular las latinoamericanas, fuertemente estratificadas, están sometidas al 'efecto demostración' de los modos de vida que exhiben los países desarrollados. Los estratos sociales altos y medio-altos imitan, y a veces 'frenéticamente', esos modelos, que las economías de la región no podrían financiar para la totalidad de sus habitantes. Para alcanzarlos, los estratos altos recurren al poder en apoyo de una muy desigual distribución del ingreso y gastan exageradamente en consumo conspicuo, reduciendo así el ahorro necesario para aumentar la productividad del sector rezagado. La imitación de modelos alcanza tanto a los tipos de productos, como a las técnicas para producirlos. Las formas de producción moderna encuentran así mercados reducidos para sus productos, inaccesibles para el poder adquisitivo de la mayoría de la población, y acusan tendencias a mantener una elevada capacidad ociosa. El entrecruzamiento entre éstas y otras causas conduce a formas de desarrollo excluyente que determinan la segmentación e impiden la difusión de la tecnología. El sector moder-

[19]Claudio Salm, *Escola e trabalho, op. cit.*, p. 2.

no sólo puede dar ocupación a una parte de la población y el sector rezagado queda empantanado en la improductividad y en el subempleo.

No es posible describir en un artículo, y menos aún analizar críticamente, con la precisión merecida, las distintas variantes de este tipo de explicación. Baste decir que, comparadas con el dualismo tecnológico puro, sus razones son mucho más abarcadoras, toman en cuenta una variedad de fenómenos que no pueden ser pasados por alto, y los enlazan dentro de sistemas explicativos bastante más consistentes. La imitación de los modos de vida, más que un fenómeno económico, es un fenómeno social pluridimensional que incluye la idea de una penetración cultural. Esa penetración —debido a la fuerte estratificación de la población local en términos de ingresos y de poder, pero también de base cultural y de accesibilidad— actúa de manera diferenciada y genera respuestas diversas en las distintas partes de la sociedad. Si el efecto demostración alcanzara por igual a todos los estratos sociales, no se ve por qué podría ser más responsable de una segmentación de la economía que los incentivos de enriquecimiento y la aspiración al consumismo que operan en toda economía capitalista. Si se busca una diferencia que explique el fenómeno peculiar de la segmentación latinoamericana, habrá que encontrarla en una forma diferente, y ya segmentada, de recibir el efecto demostración; o en una capacidad heterogénea de responder a esos estímulos; o sea, en todo caso, en una estratificación preexistente. Y esto, que parece conducir a una tautología, es muy importante para situar los problemas del empleo en su verdadero lugar.

Estas explicaciones, entendidas críticamente, ponen de relieve con qué fuerza nuestras sociedades están tensadas por el 'desfasaje' global y las vinculaciones que existen entre ellas y los centros mundiales. Pero también destacan que las respuestas a dicha tensión están condicionadas por los 'desfasajes' y la estratificación internos, preexistentes en estas sociedades; muestran que el efecto demostración desencadena estímulo, violentos. Esos estímulos, como los del lucro y la aspiración al consumismo, no generan espontáneamente, a través de los procesos económicos, la igualdad ni la homogeneidad. La equidad en la distribución de los efectos del desarrollo constituye un objetivo político, no un producto espontáneo. Por el contrario, cuando los mecanismos económicos operan a partir de una base heterogénea, no debe extrañar que reproduzcan y aun multipliquen la desigualdad.

4. *Las raíces históricas de la segmentación*

Pero si la búsqueda de mecanismos económicos explicativos de los problemas del empleo en América Latina, en lo que éstos tienen de específicos con relación a los países capitalistas desarrollados, retrotrae a una heterogeneidad social preexistente, el tema está, en cierto modo, en el punto de partida.

En primer lugar, invita a retroceder en el tiempo, donde bien poco cuesta encontrar algunos antecedentes de primera magnitud. Uno, muy próximo todavía en el tiempo —apenas algo más que la duración de una vida humana— es la esclavitud; otro, más remoto por su origen pero no siempre extinguido, es el sojuzgamiento de las poblaciones indígenas por parte de los blancos a partir de la conquista. Proporciones importantes de los descendientes de estos dominados por la fuerza, en particular cuando se mantuvieron en su medio y fueron socialmente segregados, corresponden hoy a grupos retrasados de estas sociedades segmentadas. Los descendientes de inmigrantes europeos, o de otras sociedades desarrolladas, coinciden 'tendencialmente' con segmentos modernos. Esta corroboración de la continuidad histórica de la segmentación es demasiado evidente para pasarla por alto.

Sin embargo, continuidad es una cosa e inmovilidad otra; y el proceso latinoamericano está muy lejos de la persistencia. El crecimiento de las poblaciones rurales jurídicamente liberadas de la esclavitud o de la servidumbre, y los procesos de acumulación de la propiedad de la tierra, confinaron a dichas poblaciones en el minifundio o las forzaron a emigrar.

Las poblaciones indígenas y los descendientes de esclavos rurales que emigraron a las ciudades, pasaron por el crisol de la urbanización linguística, educativa y ocupacional; los colonos en tierras de escasos recursos se empobrecieron y marginaron del progreso. Aun cuando las condiciones de estos nuevos pobladores urbanos evidencien a veces las huellas históricas de la opresión inicial, su situación es sustancialmente distinta.

5. *Los aportes del dualismo cultural*

Hace algunos decenios, las teorías del dualismo cultural intentaron explicar los procesos a través de los cuales la segmentación se transforma y perpetúa en el tiempo. Para los sostenedores del dualismo, las poblaciones de los estratos 'tradicionales' y 'modernos' se diferencian por sus culturas y particularmente por sus valores. El empresario moderno, a veces procedente de países desarrollados, participa de la ética capitalista de la acumulación; los técnicos y trabajadores responden a las incitaciones del salario como ocurre en aquellos países. En cambio, en los estratos tradicionales, la gente trabaja para satisfacer sus necesidades materiales mínimas, pero su tabla de valores es distinta, y en ella la solidaridad y lo existencial son prioritarios. No hay desempleo visible; se comparte el trabajo existente y se protege a quien no puede trabajar. La inercia cultural constituye, por tanto, el principal factor explicativo de la segmentación. No se trata aquí de un problema de capacitación para el empleo, ni siquiera de un problema de educación formal, sino de un fenómeno global, social y cultural.

Para los teóricos del dualismo cultural, que se apoyó mucho en el estudio de las poblaciones indígenas, la dicotomía afecta la estructura de la personalidad básica, como afecta la estructura social, y ambas se sostienen recíprocamente. Incorporar los sectores tradicionales al desarrollo requiere un complejo cambio cultural y social cuyo centro de gravedad está en los valores; aun para escolarizar es necesario motivar.

Cuando este énfasis en la cultura se exagera, tiende a dejarse en un segundo plano las condiciones estructurales básicas —por ejemplo, la pobreza y exigüidad de la tierra en el caso de los indígenas del Altiplano— a las cuales está adaptada y unida necesariamente la cultura. Pero, vista a través de sus mejores representantes, esta concepción mal puede ser acusada de simplista; es una concepción sociológica que considera que la estructura social y la cultural se sustentan recíprocamente. Romper los límites que encierran a la sociedad tradicional exige atacarla por todos sus ángulos: efectos demostración, introducción de tecnología, cambios en las estructuras económicas básicas, alimentación, salud, vivienda, todo debe asociarse al esfuerzo educativo para que el mismo tenga éxito.

Pero los problemas generados por el dualismo cultural no fueron identificados sólo en las áreas retrasadas. Los migrantes, al trasladarse, arrastran consigo un contenido cultural incompatible con la sociedad moderna, el que debe transformarse al contacto con esta última. Los estudios sociológicos mostraron sistemáticamente la relación entre esos procesos de aculturación urbana y fenómenos como la marginalidad, la anomia, y, desde luego, las situaciones críticas de empleo. La inercia cultural, desde el punto de vista de los problemas del empleo, cumplía un papel importante en la segmentación urbana de la población activa.

La teoría dualista de hace un cuarto de siglo, al describir los países latinoamericanos más típicos, destacaba la coexistencia de áreas geográficas modernas con otras tradicionales, y ponía de relieve la resistencia que las áreas retrasadas oponían a la penetración del desarrollo. Al estudiar esos obstáculos, no encontró sólo la pobreza de sus recursos naturales, la irracionalidad de sus estructuras o la inercia cultural de sus pobladores; obstáculos que podrían llamarse estáticos. Encontró también procesos que contribuían a bloquear la penetración; así mostró, por ejemplo, que eran las personas jóvenes, capaces, con iniciativa, y desde luego las más educadas, las primeras que emigraban hacia las áreas modernas. De resultas de todo esto, las áreas retrasadas quedaban con una población seleccionada negativamente, privada de sus elementos más dinámicos. Por ser tradicionales, tenían altas tasas de natalidad lo que aumentaba el peso de su población inactiva; y por ser pobres, tenían elevadas tasas de morbilidad. Los gastos familiares que deberían dedicar a educación y salud resultaban demasiado pesados para su pobreza. El flujo del ahorro seguía el mismo sentido de la emigración humana, buscando las oportunidades abiertas por la prosperidad de las áreas modernas. Como consecuencia de éstos y de otros procesos circulares y acumulativos, resultaba bloqueada la difusión del desarrollo y América Latina asistía a la obstinada perpetuación del atraso y de la segmentación.

Una de las importantes contribuciones del mencionado período es, sin duda, haber puesto en claro que no sólo la inercia social y cultural perpetúa la segmentación social, sino que también el dinamismo desencadenado por el propio

desarrollo puede bloquear el progreso del segmento tradicional y, al mismo tiempo, puede generar fenómenos de segmentación urbana, mayores cuanto más intenso es ese dinamismo, precisamente por el choque entre la violencia de los cambios y la inercia cultural.

Es ésta una comprobación sorprendente, y ella obliga a introducir de una manera distinta el tiempo en las hipótesis explicativas de la segmentación; y la misma adquiere enorme importancia ante las dificultades existentes para explicar las peculiaridades regionales del desempleo y, sobre todo, del subempleo. A partir de la intensidad del crecimiento demográfico, de la urbanización y de la metropolización latinoamericanas y teniendo en cuenta los antecedentes históricos relativamente recientes de intensa heterogeneidad social producida por formas extremas de dominación, esa línea teórica permite tal vez explicar, en buena parte, la forma segmentada en que los sistemas económicos, sociales y políticos persisten en la realidad latinoamericana.

Y al mismo tiempo, tal vez permita formular explicaciones más satisfactorias acerca de algunos rasgos específicos particularmente chocantes; uno de ellos: que polos de crecimiento explosivo —en materia de inversiones, producción, ocupación y población—[20] presentan elevadas tasas de desempleo al mismo tiempo que crecen vertiginosamente. Esto, que parece desafiar las ecuaciones económicas, ha sido con frecuencia explicado alegando que, debido a los excedentes de mano de obra existentes, las expectativas de empleo creadas siempre superaban a las oportunidades de empleo real. Quizás esto ocurra, pero queda al menos la duda de una contradicción subyacente: ¿siguen atrayendo después de saturadas las oportunidades de empleo?; ¿constituye un error de cálculo?; ¿es sólo una forma de 'hacer cola' a la espera de esas oportunidades de empleo?; ¿o la gente percibe que esa etapa significa un crisol por el que hay que pasar para incorporarse, ellos y sus hijos, a un mundo distinto y deseable, y que a la larga justifica el costo de la transición?

[20]Citamos, a título de ejemplos, a la ciudad de Guayana, en Venezuela, y a Cotzacoalcos-Minatitlán, en México. El hecho, sin embargo, parece bastante generalizado en el mundo.

Cuando se estudia en detalle la transformación que sufren esas poblaciones migrantes, antes de lograr la ocupación plena —en un sentido contrario al de empleo inestable y de subempleo— asombra por su magnitud, ya que no es sólo profesional, pues afecta por entero la cultura en un sentido antropológico; y muchas veces hasta la lengua, cuando se trata de poblaciones indígenas. Transformación dura, traumática, prolongada, generadora de anomia y marginalidad. Explicar esa población en proceso de metamorfosearse, como un simple exceso de migrantes, es una simplificación en extremo peligrosa; tal vez signifique situarse fuera del problema.

Por otra parte, sería inútil intentar disimular las debilidades que tuvieron las teorías del dualismo cultural. La mayor de ellas, quizá, sea el concepto mismo de modernización; pero esto no invalida los análisis anteriores. En todo caso, tampoco parece admisible olvidar las dimensiones que ellas introdujeron en el planteamiento del problema. Son insuficientes las explicaciones simplificadas, reducidas a falta de enseñanza profesional, limitadas a una insuficiencia en el ritmo de crecimiento económico, restringidas a una característica intrínseca de la tecnología importada o el manejo que los capitalistas hacen de la tecnología para reducir los salarios. Y si no explican, pueden conducir a falsas conclusiones. Por de pronto, no debe extrañar que hayan contribuido seriamente a crear una desorientación acerca del papel de la educación.

Los problemas del empleo no son simplemente modalidades reductibles unas a las otras, de un excedente no utilizado de fuerza de trabajo. Son hechos sociales específicos, fuertemente diferenciados y condicionados por una heterogeneidad que alcanza a las estructuras sociales, a la cultura y a la personalidad. Esa heterogeneidad tiene, cierto es, sus raíces históricas, pero ella también deriva de la orientación y del propio dinamismo de las transformaciones actuales.

La perduración de estos fenómenos bastaría por cierto para poner en tela de juicio los estilos de desarrollo imperantes, y no sólo como modelos económicos, sino también como modelos de sociedad. Si entre las causas de esa perduración está la resistencia a los cambios culturales, o su carácter azaroso o traumático, cabe a la educación desempeñar un papel en la superación de esa heterogeneidad.

En ese caso, ni es ajena a los problemas del empleo, ni su cometido se limita a capacitar profesionalmente, en forma adecuada, a la población activa. Por el contrario, su papel fundamental, desde este punto de vista, es contribuir, con otras dimensiones del cambio, a superar la segmentación y a minimizar el costo humano de las transformaciones; le compete integrar la sociedad y capacitarla para un desarrollo equitativo y participado.

III

Algunas evidencias empíricas

Los análisis de la información estadística latinoamericana relacionada con ocupación y educación, contribuyen a confirmar la imagen de una segmentación muy intensa, y donde el componente cultural es extremadamente significativo. La variable educación se asocia, sin duda, a las categorías ocupacionales, aunque no corresponde estrictamente a lo que suponen algunos de los esquemas de estratificación social y en especial a los basados en la dicotomía empresario-asalariado. En cambio es muy fuerte su asociación con la localización geográfica —rural, urbana, capital y resto urbano— y, en particular, con la existencia de poblaciones que conservan su lengua y cultura indígenas. Las actividades urbanas, aun las manuales, tienden a asociarse a un cierto nivel de educación general. En cambio, se carece de datos acerca del papel comparativamente importante que debería desempeñar la enseñanza profesional, salvo en las categorías de técnicos y profesionales universitarios. Un conjunto de otros hechos subraya la estrecha asociación entre proceso de urbanización y cambio educativo.

La evolución a través del tiempo muestra, en forma muy elocuente, las diferentes resistencias opuestas a la penetración educativa en los distintos segmentos. Esos comportamientos diferenciales indican una tendencia a la perduración de niveles muy bajos de educación —con proporciones considerables de analfabetismo y escolarización nula o incipiente— en importantes segmentos de la población, a pesar del ritmo de crecimiento de la expansión educativa general y del desarrollo explosivo de la educación media y superior. De todo esto surge la impresión de que es muy probable que las carencias educativas incidan seriamente, a su vez, en el mantenimiento de la segmentación.

Al mismo tiempo, aunque esto no desconoce que en ciertos lugares y especialidades existan excedentes de población con elevados índices educativos, se comprueba, como tendencia, que el aumento de nivel educativo reduce los riesgos de desocupación, sobre todo en los niveles altos. Una reducción en la oferta de educación media y superior podría tener como consecuencia escaseces relativas que podrían acentuar aún más la desigualdad en la distribución de ingresos y la adscripción de los más educados a los estratos altos.

1. *Educación y profesión*

El cuadro 1 y el gráfico I presentan, basados en las muestras OMUECE de once países latinoamericanos, un panorama de los perfiles educativos —frecuencias porcentuales según años de estudio— para cada uno de los estratos socioprofesionales definidos por el Proyecto sobre Estratificación y Movilidad Social en América Latina[21].

Una primera comprobación es la heterogeneidad educativa dentro de los llamados estratos medios y altos en los sectores secundarios y terciarios.

El grupo de empleadores incluye, en 1970, desde no escolarizados hasta elevados índices de educación, con una ligera dominante de la cate-

[21] Véase Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 39, Santiago de Chile, 1981.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: NIVELES EDUCATIVOS SEGUN ESTRATOS OCUPACIONALES PARA ONCE PAISES[a], 1960 Y 1970

(*Porcentajes*)

Estratos ocupacionales	Sin instrucción		1 a 3 años		4 a 6 años		7 a 9 años		10 a 12 años		13 y más años		No declara	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
1. *Estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias*	*7.33*	*10.72*	*15.31*	*8.43*	*35.34*	*24.72*	*10.45*	*15.06*	*15.87*	*14.00*	*14.12*	*12.37*	*1.56*	*14.70*
a. Empleadores de comercio, industria y servicios	15.36	11.94	25.23	10.34	34.85	28.73	6.18	15.05	9.07	9.28	7.55	10.52	1.76	14.14
b. Personal de dirección de comercio, industria y servicios	7.92	10.82	18.42	6.00	34.27	21.08	10.51	15.20	15.92	14.64	11.44	17.46	1.52	14.80
c. Profesionales y semiprofesionales libres	6.66	7.61	11.19	5.91	19.71	12.85	6.42	7.43	9.89	8.85	44.62	48.29	1.51	9.06
d. Profesionales dependientes	1.95	6.88	5.52	2.70	23.00	12.16	8.31	9.09	25.37	21.33	33.37	27.54	2.48	20.30
e. Actividades por cuenta propia del comercio	11.57	17.39	22.25	19.66	38,03	33.94	13.43	13.03	8.65	4.75	4.96	2.18	1.11	9.05
f. Empleados, vendedores, y personal subalterno de industria, comercio y servicios	3.24	9.73	10.38	6.73	40.00	27.79	16.53	18.98	18.87	15.96	9.68	6.31	1.30	14.50
2. *Estratos bajos en actividades secundarias*	*18.99*	*17.80*	*31.79*	*21.39*	*41.00*	*38.84*	*4.33*	*12.02*	*2.28*	*2.29*	*0.52*	*0.45*	*1.09*	*7.21*
a. Trabajadores asalariados	16.99	15.96	32.28	21.35	42.55	40.39	4.33	12.17	2.21	2.19	0.48	0.42	1.16	7.52
b. Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	22.45	22.73	29.27	21.44	38.79	34.55	5.32	11.72	2.58	2.64	0.68	0.55	0.91	6.37
3. *Estratos bajos en actividades terciarias*	*28.82*	*22.20*	*33.36*	*24.08*	*32.10*	*34.73*	*2.57*	*9.54*	*1.47*	*1.65*	*0.50*	*0.37*	*1.18*	*7.43*
a. Trabajadores de servicios asalariados	28.98	21.77	33.45	24.17	31.88	35.23	2.53	9.42	1.46	1.57	0.50	0.38	1.20	7.46
b. Trabajadores de servicios por cuenta propia y familiares no remunerados	24.45	20.52	31.09	22.69	37.56	33.46	3.74	12.08	1.69	2.71	0.50	0.56	0.90	7.98
4. *Estratos medios y altos en actividades primarias*	*25.07*	*25.85*	*26.46*	*24.56*	*27.16*	*26.98*	*9.60*	*8.33*	*10.12*	*3.37*	*0.64*	*3.01*	*0.95*	*7.40*
5. *Estratos bajos en actividades primarias y extractivas*	*46.67*	*43.22*	*36.47*	*28,77*	*14.83*	*19.32*	*0.74*	*3.57*	*0.38*	*0.39*	*0.12*	*0.15*	*0.79*	*4.58*
a. Asalariados rurales	47.52	44.75	35.41	28.02	14.82	18.85	0.83	3.10	0.37	0.34	0.12	0.13	0.93	4.81
b. Trabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiares no remunerados	46.05	42.49	36.96	28.91	15.04	19.57	0.73	4.30	0.45	0.52	0.10	0.15	0.67	4.06
6. *Otros* (residuales)	*32.81*	*22.57*	*28.91*	*18.26*	*24.88*	*28.73*	*4.31*	*12.18*	*4.38*	*4.71*	*2.28*	*2.68*	*2.43*	*10.93*

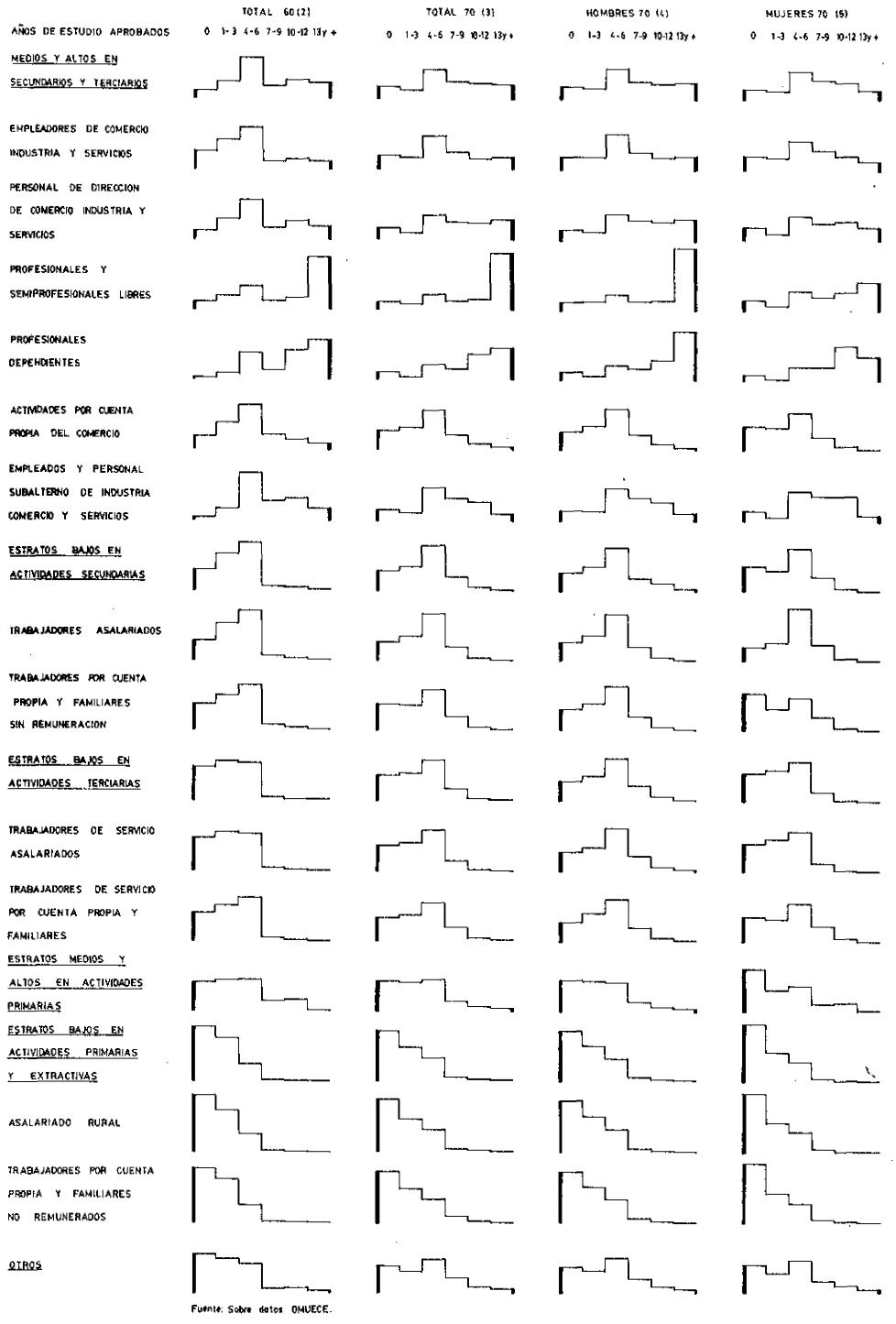
Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL-UNICEF, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, 1960-1970*, Santiago de Chile, 1975-1979; cuadros básicos, sobre las medias ponderadas.

Nota: Corresponde al cuadro 32 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

[a]Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana.

Gráfico I

AMERICA LATINA: PERFILES EDUCATIVOS POR ESTRATOS SOCIO-OCUPACIONALES, 1960 y 1970



Fuente: Elaboración sobre datos de los cuadros 30, 31 y 32 del mencionado Informe.
Nota: Corresponde al gráfico 5 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

goría de personas que sólo recibieron enseñanza primaria. Se comprueba una mejora evidente a partir de 1960, pero no una reducción de la heterogeneidad. Es indudable que ese nombre abarca cosas socialmente muy distintas, entre cuyos extremos se hace patente la división formal-informal de las empresas. Esto se hace más definido al considerar los comerciantes por cuenta propia, grupo que ni siquiera mejora durante el decenio. El panorama se vuelve aún más contrastante si a los llamados estratos medios y altos se suma el sector primario, donde la mayoría abrumadora se divide en grupos equivalentes: no escolarizados, escolarizados incipientes y con primaria incompleta o completa. La mejora, desde 1960 a 1970, es casi imperceptible.

Los empleados y el personal subalterno de la industria y del comercio presentan un perfil educativo ligeramente mejor que el de los empleadores.

Los profesionales, tanto libres como dependientes, se diferencian de manera categórica del resto del estrato.

Los estratos bajos en actividades secundarias, incluyen los obreros de la industria y los artesanos y familiares no remunerados; los primeros tienen un rasgo muy definido, el que se verifica sistemáticamente cuando se analiza por profesiones detalladas[22]: una clara concentración entre 4 y 6 años de estudio, una proporción mucho menor con enseñanza secundaria, una proporción rápidamente decreciente de escolarizados incipientes —1 a 3 años de estudio— y un 15% de no escolarizados. Salvo este remanente, casi estable, la educación primaria parece haberse impuesto entre los obreros de la industria.

En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, el perfil es similar para los hombres, pero mucho más bajo para las mujeres; otra vez se manifiestan aquí actividades del sector informal.

Los estratos bajos en actividades terciarias han mejorado perceptiblemente su nivel de 1960. En los hombres aparece también un perfil muy semejante al de los obreros industriales, con el mismo predominio de la enseñanza primaria.

Es notable que estos estratos bajos urbanos tengan perfiles educativos tan superiores a los llamados estratos medios y altos primarios y una tendencia más clara a mejorar. En cuanto a los estratos bajos en actividades primarias, grupo dominado por los asalariados rurales, no puede sorprender que muestren el perfil más negativo, con un predominio de no escolarizados y numerosos escolarizados incipientes, todo ello acompañado de una clara tendencia a la estabilidad.

Los análisis realizados sobre las generaciones jóvenes, grupo mucho más sensible a los cambios y más expresivo de los efectos recientes del sistema educativo, confirman definidamente algunos de esos rasgos. El cuadro 2 presenta un resumen de las proporciones que alcanzan los no escolarizados, los escolarizados incipientes y los escolarizados que tienen entre 4 y 6 años de estudio, en el conjunto de los países latinoamerica-

[22] Véase *La educación y los problemas de empleo, op cit.*, cap. VI, B. 6.

Cuadro 2

PORCENTAJES DE PERSONAS CON ESCOLARIZACION NULA, INCIPIENTE Y AVANZADA EN CADA OCUPACION, PARA LOS JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS

(Medias aritméticas de los porcentajes de cada país)

	Sin Instrucción	1-3 años	4-6 años
1. Profesionales y técnicos	1.7[a]	2.0	9.1
2. Funcionarios directivos	4.1	7.4	17.8
3. Empleados de oficina	3.1[b]	3.5	17.1
4. Comercio no ambulante	8.8	14.1	33.9
5. Agricultores, pescadores, etc.	37.1	31.8	22.8
6. Mineros y canteros	21.2[c]	27.2[d]	34.6[d]
7. Operarios de transporte	5.9	16.4	43.6
8. Operarios industriales (I)	9.4	17.4	42.3
9. Operarios industriales (II)	16.3	21.8	39.9
10. Otros obreros y jornaleros	18.1	23.4	35.4
11. Servicio doméstico	23.3	27.3	32.7
12. T. en servicios personales	12.1	17.9	36.3
13. Buscan su primer empleo	16.6[c]	14.0[c]	24.4[c]
14. Varios y no especificados	17.9	17.4	26.7
Total	*21.1*	*20.9*	*28.0*

Fuente: OMUECE 1970, *Programa uniforme*, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 43 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica..., op.cit.*.

Las notas siguientes corresponden a la media sin datos de:

[a] Costa Rica.

[b] Panamá.

[c] El Salvador; Panamá.

[d] El Salvador.

[e] Colombia; El Salvador; Venezuela y Ecuador.

En ningún caso se incluye Argentina, como tampoco Brasil y Haití.

nos, para cada uno de catorce grupos profesionales, de la población activa de 20-29 años de edad, alrededor de 1970. Los agricultores, pescadores, etc., presentan una media de 37% sin escolarizar —con porcentajes nacionales que varían de 10% a 70%—, además de 32% de escolarizados incipientes y de 23% con primaria incompleta o completa. Porcentajes, como se advierte, extremadamente graves, seguidos de cerca por los de mineros y canteros y servicio doméstico. En cambio el panorama para los obreros industriales y de transporte es sustancialmente distinto —y en algunos casos no tan distinto del de los comerciantes. El de los empleados de oficina es, en cambio, apreciablemente superior; aunque en este caso puede señalarse que la enseñanza constituye una necesidad técnica para el ejercicio de sus cargos, la exigencia técnica está muy lejos de ser obvia para los obreros industriales. Detrás de todo esto hay, seguramente, otro tipo de fenómeno mucho más global.

Resulta particularmente elocuente observar cómo se distribuyen profesionalmente los jóvenes no escolarizados, escolarizados incipientes y con primaria incompleta o completa. Para apreciar las tendencias generales, el cuadro 3 presenta las medias aritméticas de las distribuciones para 1 000 jóvenes de cada grupo, y señala bien la enorme acumulación de los no escolarizados entre los agricultores y pescadores, etc. Sólo al llegar al grupo con 4 a 6 años de estudio se encuentra una equilibrada distribución entre la agricultura y la industria.

El análisis se enriquece si se introduce, además de la profesión, la categoría de la ocupación; el cuadro 4 presenta, también según los promedios de las cifras nacionales, la distribución de cada 1 000 jóvenes no escolarizados, según estas dos variables. Muestra cómo en algunas profesiones, los no escolarizados son fundamentalmente los trabajadores por cuenta propia, en otras, los empleados, y en otras, ambas categorías.

Cuadro 3

DISTRIBUCION POR OCUPACION DE 1 000 JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS, DE ESCOLARIZACION NULA, INCIPIENTE Y AVANZADA

(Medias aritméticas de cada país por millares)

	Sin instrucción (excluida Argentina)	1-3 años	4-6 años
1. Profesionales y técnicos	7[a]	6	21
2. Funcionarios y directivos	2	4	8
3. Empleados de oficina	12[b]	13	51
4. Comercio no ambulante	21	36	67
5. Agricultores, pescadores, etc.	651	512	262
6. Mineros y canteros	7[b]	8	8
7. Operarios de transporte	8	25	50
8. Operarios industriales (I)	57	119	218
9. Operarios industriales (II)	31	47	63
10. Otros obreros y jornaleros	30	44	48
11. Servicio doméstico	52	70	55
12. T. en servicios personales	25	36	62
13. Buscan su primer empleo	9[c]	8[c]	13[d]
14. Varios y no especificados	87	73	77
Total	*1.000*	*1.000*	*1.000*

Fuente: OMUECE 1970, *Programa uniforme*, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 41 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica..., op. cit.*

Las notas siguientes corresponden a países sin datos:

[a]Costa Rica.

[b]Panamá.

[c]El Salvador; Ecuador; Colombia.

[d]Venezuela; Ecuador; Colombia.

2. *Educación y área geográfica*

La notoria heterogeneidad interna existente en varias de las categorías profesionales antes utilizadas, puede ser parcialmente reducida si se sustituye esta esquemática clasificación en estratos socio-profesionales por una clasificación detallada de profesiones, si bien no es posible realizar aquí ese tipo de examen pormenorizado[23]. Pero, aunque eso permita percibir rasgos más nítidos y confirmar con mayor precisión algunas regularidades notables, como la que se registra en los obreros industriales, que en la mayoría de los países aparecen con elevada frecuencia en el nivel 4-6 años de estudio, la insuficiencia resulta en parte insuperable por corresponder a una limitación ínsita en toda clasificación que sólo se basa en la profesión.

Esta situación la confirma el examen si el mismo se subdivide por áreas geográficas. Al cortar de manera muy significativa los grupos profesionales, muestra que el estado educativo es

[23]Véase *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*, cap. VI, B. 6., donde se ofrecen los perfiles educacionales de 83 profesiones para seis países.

Cuadro 4

DISTRIBUCION POR OCUPACION Y CATEGORIA DE OCUPACION DE 1 000 JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS, DE ESCOLARIZACION NULA

(Medias aritméticas de cada país por millares)

	Total	Categoría de la ocupación				
		Empleador	Por cuenta propia	Empleado	Familiar	No clasific. No declarados
1. Profesionales y técnicos[a]	6.5	1.4	0.7	3.9	0.1	0.2
2. Funcionarios directivos	2.4	0.2	1.1	0.9	—	0.1
3. Empleados de oficina[b]	12.1	0.1	0.3	11.4	0.1	0.3
4. Comercio no ambulante	21.0	0.5	13.1	6.1	0.8	0.5
5. Agricultores, pescadores, etc.	650.7	8.9	273.3	264.3	91.4	12.7
6. Mineros y canteros[b]	7.1	—	1.1	5.7	—	0.1
7. Operarios de transporte	8.1	0.2	1.9	5.7	—	0.2
8. Operarios industriales (I)	62.0	0.7	21.7	33.4	3.8	2.2
9. Operarios industriales (II)	30.7	0.4	6.2	22.4	1.3	0.3
10. Otros obreros y jornaleros	30.0	0.3	8.2	20.3	0.3	0.8
11. Servicio doméstico	52.5	—	3.0	47.7	0.7	1.0
12. T. en servicios personales	25.0	0.3	2.5	21.3	0.5	0.6
13. Buscan su primer empleo[c]	8.6	—	—	0.0	—	8.6
14. Varios y no especificados	86.6	0.7	8.3	19.4	12.0	46.0
Total	*1.000*	*14.1*	*341.7*	*460.4*	*111.5*	*72.3*

Fuente: OMUECE 1970, *Programa uniforme*, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 42 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica..., op. cit.*

No se incluyen Argentina, Brasil y Haití.

En los siguientes casos, las medias fueron calculadas sin datos de:

[a]Profesionales y técnicos de Costa Rica.

[b]Empleados de oficina, mineros y canteros de Panamá.

[c]Buscan su primer empleo de Ecuador, Colombia y El Salvador.

en parte función del medio y no de la profesión, hasta el punto de suscitar dudas sobre si las regularidades que muestran ciertos grupos profesionales —agricultores, obreros industriales— derivan de las exigencias técnicas de la profesión misma o si ellas corresponden a un medio bien definido —el medio rural o la ciudad industrial— respectivamente. En el cuadro 5 y en el gráfico II se presentan, por separado, los perfiles educacionales de las capitales, los restos urbanos y los medios rurales; la representación corresponde a las medias ponderadas de las cifras nacionales. El contraste es muy significativo. En la población activa de las capitales, un tercio ha recibido de 4 a 6 años de enseñanza; una reducida proporción tiene niveles menores, con sólo 8% de no escolarizados; proporciones apreciables presentan estudios secundarios y un 8% alcanza más de 13 años de estudio. En los restos urbanos, si bien se mantiene un tercio con 4 a 6 años, la balanza se inclina hacia el otro lado: 17% de no escolarizados, 19% de escolarizados incipientes y sólo 4% con más de 13 años de estudio. Debe señalarse que se trata, en los dos casos, de la

Cuadro 5

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR NIVELES EDUCACIONALES, PAISES SELECCIONADOS, 1960-1970[a]

(Porcentajes)

		Años de estudio aprobados						
		Ninguno	1 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más	No declara
Total 1960 (11 países)[b]	100.00	32.71	29.55	25.79	3.71	4.21	2.82	1.21
Total 1970 (11 países)[b]	100.00	28.15	20.77	26.36	9.81	4.65	3.12	7.14
Total 1970 (16 países)[c]	100.00	27.48	21.46	26.67	9.78	5.05	3.15	6.41
Masculino 1970	100.00	28.44	22.72	26.59	9.40	4.11	3.02	5.72
Femenino 1970	100.00	23.97	16.86	26.91	11.07	8.44	3.68	9.07
Zona rural 1970	100.00	49.80	26.02	18.77	1.46	0.70	0.20	3.05
Zona resto urbano 1970	100.00	17.02	19.33	34.39	11.34	9.20	3.57	5.15
Zona capital 1970	100.00	8.10	15.24	32.60	18.46	13.20	8.03	4.37

Fuente: Medias ponderadas de las distribuciones nacionales sobre datos OMUECE, *Programa uniforme*, 1960: cuadro 17 y 1970: cuadro 6.
Nota: Corresponde al cuadro 23 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

[a]Para 1970 según sexos y zonas.
[b]Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.
[c]Los mismos de la llamada[b], más Bolivia, Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

misma gama de profesiones urbanas, aunque ellas no presenten iguales proporciones. Pero el gran contraste aparece con el medio rural, donde la mitad de la población activa no está escolarizada y donde los niveles superiores a primaria prácticamente no existen.

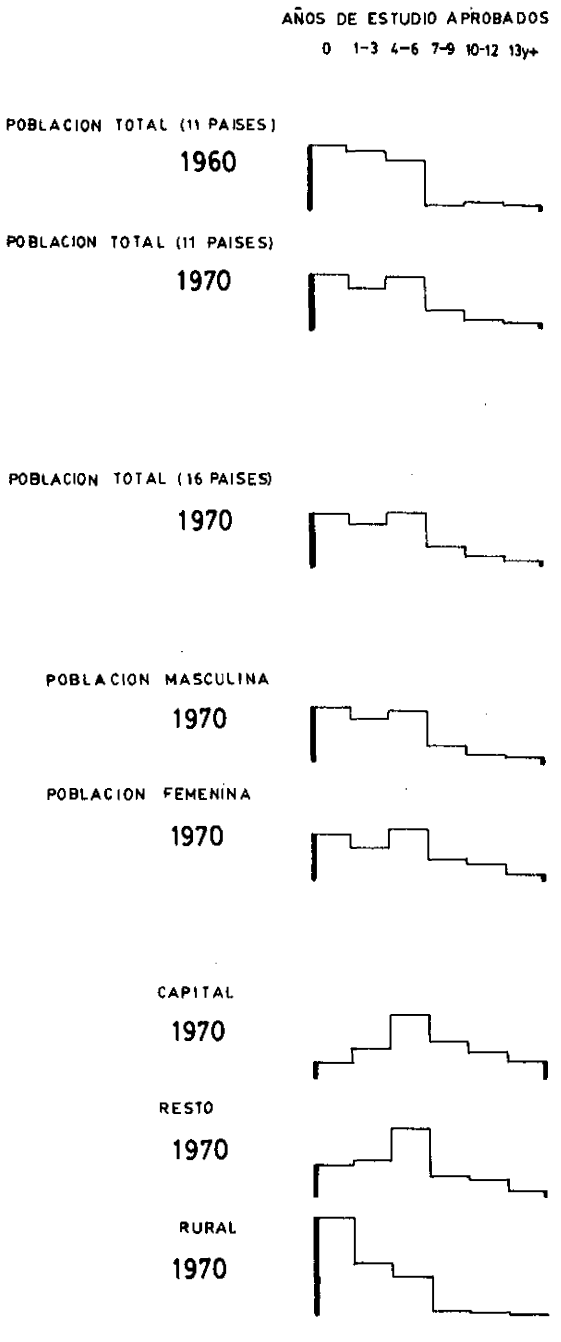
Esta diferencia no sólo se debe a una diferente composición profesional, como así tampoco sólo a la localización de la agricultura en el medio rural, sino que divide en forma contrastante a cada uno de los agrupamientos profesionales. Esto se percibe con claridad en el gráfico III, donde se ven los perfiles absolutamente dispares que corresponden, en los distintos medios, a las mismas profesiones. Es notable que la afirmación sea válida para los estratos medios y altos de los tres sectores. Y en particular debe destacarse que los del sector primario sólo cuando están localizados en las capitales muestran altos niveles de estudio y, allí, en proporción importante; lo cual confirma que los empresarios agrícolas grandes o medios con residencia capitalina —una ínfima minoría sobre el total de los agricultores— integran la clase alta nacional y constituyen un fenómeno social y cultural que nada tiene que ver con el resto. Pero también es muy significativo que el contraste presente notable intensidad en grupos como los asalariados de la industria, los empleados, o los comerciantes por cuenta propia.

En otras palabras, el enorme desnivel educativo urbano-rural, y más acentuadamente el desnivel capital-rural, colorea todas las categorías ocupacionales. Detrás de todo esto se encuentra, sin duda, una diferencia muy profunda, que alcanza a la naturaleza de las empresas, aun cuando éstas sean del mismo rubro en una clasificación de ramas de actividad.

El desnivel educativo entre estas áreas no tiende a reducirse. Los estudios realizados sobre jóvenes de 15-24 años alrededor de 1970 indican que, en el medio rural, los promedios de las tasas de analfabetismo eran todavía de 31.1%, frente al 7.6% en el medio urbano en su conjunto, y 4.5% en las capitales. Las tasas rurales nacionales variaban de 8% a 60%, mientras las tasas capitalinas lo hacían entre 1% y 10%[24]. Desde 1960 a 1970, el cociente entre las medias de las tasas urbanas y rurales, más bien aumentó algo. La

[24]Véase Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes de América Latina;* UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, cuadro 7b.

Gráfico II
AMERICA LATINA: PERFILES EDUCACIONALES DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, SEGUN SEXO Y LOCALIZACION, 1960 Y 1970



Fuente: Elaboración propia sobre datos del cuadro 23 de ese Informe.
Nota: Corresponde al gráfico 3 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

media de las tasas juveniles de analfabetismo descendió un 45% en las capitales, un 27% en el resto urbano y un 22% en el medio rural.

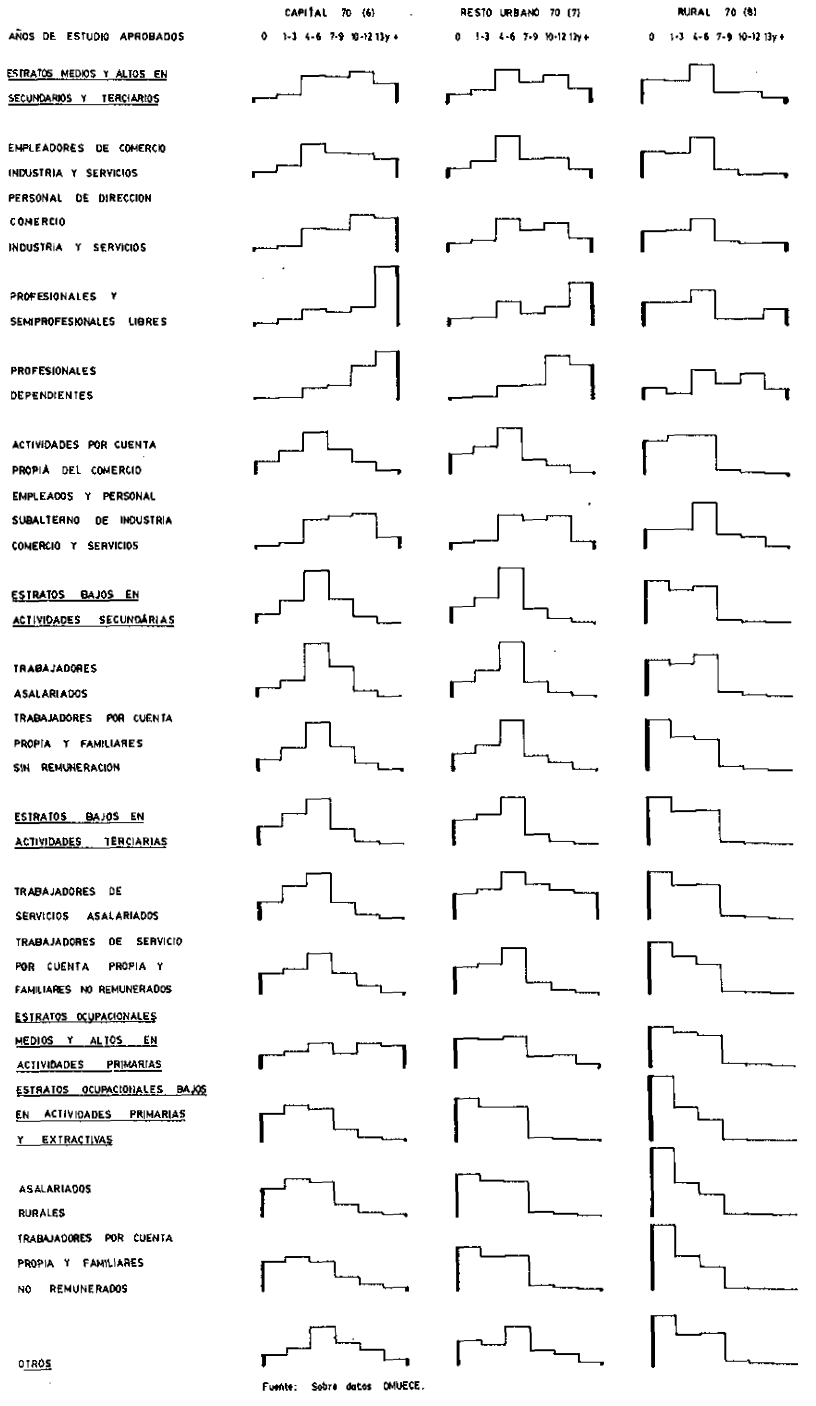
Dos fenómenos, menos claramente establecidos desde el punto de vista empírico, merecen mencionarse aquí. Uno de ellos indica que la mayor diferencia de tasas entre los sexos, y la más constante, aparece en las capitales[25]. Esto en principio parece muy extraño, pues no se trata de un diferente comportamiento derivado de la superación de obstáculos físicos. La inasistencia a la escuela en las capitales no obedece a dificultades materiales para llegar a ella, como podría admitirse en el sector rural. Resulta aquí atractiva la hipótesis de que para los llegados a las ciudades, la necesidad de alfabetizarse parezca más imperativa en los hombres, quienes deben mantener una vida de relación hacia afuera e integrarse al mercado de trabajo; y que entre las mujeres sea menor el imperativo y mayor la gravitación de la inercia cultural, más replegadas como están sobre el hogar. Como la diferencia entre las tasas masculinas y femeninas es muy grande en las capitales de varios países donde perduran sensiblemente las lenguas indígenas[26], podría pensarse que entre las mujeres es menor el impulso hacia la alfabetización —por ejemplo debido a la conservación de la lengua indígena en el hogar y en el barrio— y que éste resulta insuficiente para vencer los conocidos obstáculos con que, en estos casos, tropieza la tarea de enseñar y aprender simultáneamente la lengua nacional y la lecto-escritura. Si esto fuera así, pondría de relieve la intensidad del imperativo social de la alfabetización que impone a los hombres su incorporación a la población activa en las grandes ciudades.

El otro fenómeno ha sido registrado al seguir una cohorte de jóvenes durante un decenio. La media de las tasas de analfabetismo, para 12 países, del grupo de jóvenes que en 1960 tenía 15-24 años, era 25.8%. Esa media había descendido a 23.2% en 1970, cuando aquellos jóvenes ya tenían 25 a 34 años. El fenómeno es, a primera vista, llamativo, porque se trata de un progreso ocurrido en edades muy superiores a las de asistencia a la escuela primaria. De todos modos la reducción es mucho mayor entre los hombres; el

[25] *Ibídem*, p. 18.
[26] *Ibídem*.

Gráfico III

AMERICA LATINA: PERFILES EDUCATIVOS POR ESTRATOS SOCIO-OCUPACIONALES



Fuente: Elaboración a base de datos tomados de los cuadros 30, 31 y 32 de ese Informe.
Nota: Corresponde al gráfico 5 (continuación) de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

promedio de las tasas masculinas desciende un 17%, mientras que el de las femeninas sólo disminuye un 4%. La alfabetización de adultos, por lo tanto, sería fundamentalmente masculina[27].

Al comparar por áreas geográficas, el fenómeno se torna más claro. La media de las tasas de analfabetismo no disminuye para los jóvenes que permanecen en el medio rural, se mantiene casi estable en el resto urbano y aumenta 5% en las capitales. En otras palabras, la reducción está asociada al traslado de parte de esos jóvenes del medio rural al resto urbano y, sobre todo, a las capitales. Como es natural, quienes llegan a las capitales traen consigo un menor nivel educativo; lo que explica que allí aumente el promedio de analfabetismo. Pero a su vez esos migrantes, según todo lo hace suponer, se han alfabetizado en cierta proporción, siendo ya mayores, a lo largo de ese proceso de urbanización. Esto explicaría que, en conjunto, las tasas de analfabetismo de esa cohorte hayan disminuido.

El proceso de urbanización de los jóvenes va acompañado de un cambio cultural que se expresa a través de una alfabetización tardía, al margen de la escuela formal, y que se advierte, fundamentalmente entre los hombres. Otra vez la hipótesis más atractiva sería suponer que, por lo menos en parte, se trata de un fenómeno de adaptación a las exigencias sociales vigentes para la incorporación plena a la actividad económica, a la vida de relación en los medios urbanos y a la cultura de las ciudades, que se imponen por medios hasta ahora poco estudiados.

3. *El sentido de la segmentación*

En teoría, parecería que los requisitos educativos del sector moderno deberían ser fundamentalmente una exigencia de la capacitación profesional, dada la naturaleza técnica de las tareas a desempeñar en las empresas del sector; esto en parte debe ser cierto. Pero en la práctica, la observación empírica global resgistra un predominio de la educación general —básica y secundaria no profesional—, en relación con la enseñanza técnica, media o superior.

Ya hemos abordado algunos aspectos del tema; veamos ahora otros. En la mayor parte de los casos el oficio lo enseña el mismo sistema productivo. La pérdida relativa de prestigio de la enseñanza técnica de oficios[28], obedece además al hecho de que la escuela tiene dificultades para cumplir satisfactoriamente ese papel: la diversidad de oficios se ha multiplicado en demasía; las tareas están cada vez más condicionadas por los equipos y la organización de la producción, situaciones que sería difícil y muy costoso imitar en la escuela y que además cambian continuamente; es muy arduo prever las oportunidades de empleo que el mercado ofrecerá a cada uno; a muchas tareas se llega a través de una capacitación en la práctica, ligada a su vez a los progresos en la carrera ocupacional, etc. Sin concluir negando a la enseñanza técnica el lugar de importancia que de todos modos merece, la educación que la escuela puede impartir mejor, y que difícilmente puede hacerse fuera de las aulas, es la que corresponde a la formación general en la enseñanza básica, de extensión variable según el desarrollo de los países, ciertos tipos de enseñanza técnica media, y la enseñanza superior.

Pero recordar esto no basta para explicar satisfactoriamente las exigencias de una enseñanza general, básica y media, que, más allá de la lectura, la escritura y algunas destrezas matemáticas elementales, parece tener tan poco que ver con las tareas productivas. Y esto parece tan difícil de explicar como la mayor parte de los fenómenos sociales. Pero de todos modos se estima de cierta utilidad formular algunas hipótesis a cuya luz el hecho quizás parezca más comprensible.

La primera hipótesis: capacitar para el empleo significa también habilitar para el acceso al mismo; esto implica una inserción previa en el medio social y una capacidad para cumplir las condiciones impuestas por los mecanismos de reclutamiento y selección.

La segunda es que los empleadores suponen, implícita o explícitamente, que la educación general mejora las posibilidades de aprendizaje ulterior en el ejercicio de la función.

La tercera es que, posiblemente, el producto de la educación requerido por la empresa, lo

[27] *Ibídem*, pp. 30-35.

[28] No se trata sólo de un fenómeno latinoamericano, como lo documentan, por ejemplo, las publicaciones de la OIT en el último decenio; véase en particular, Mark Blaug, *La educación y los problemas del empleo en los países en desarrollo*, Ginebra, OIT, 1974, pp. 24-25.

sea mucho más para la vida de relación social y funcional, intra y extra empresa, que como instrumento de las actividades técnicas por desempeñar.

Pero, y lo más importante de todo, quizá sea recordar que el hombre no se inserta sólo como fuerza productiva en una unidad productiva: se inserta como hombre en una sociedad. Tal vez sea por eso que la segmentación del mercado aparece tan ligada a ámbitos sociales localizados en espacios definidos y a los procesos de aculturación que implican el traslado de un medio a otro.

4. *Desocupación y educación*

La definición misma de subempleo y la sola descripción de sus modalidades más típicas, sean éstas rurales o urbanas, muestran la estrecha relación de este fenómeno con la segmentación global de la sociedad y, por tanto, con las discontinuidades culturales y con el desnivel educativo que las evidencias empíricas corroboran de manera tan abrumadora. Pero, si esta asociación no parece dudosa, cabe, en cambio, preguntarse qué relación existe entre desempleo abierto y educación.

La situación de cada país está determinada por el comportamiento de numerosas variables estructurales y coyunturales, lo que no favorece el intento de formular hipótesis simples de comparación entre países. En cambio, la comparación por niveles educacionales evidencia algunas tendencias interesantes. El cuadro 6 y el gráfico IV muestran que en su mayoría, aunque no siempre, la desocupación tiende a aumentar en forma gradual desde los no escolarizados hasta los que han recibido entre 7 y 9 años de estudio. A partir

Cuadro 6

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION SEGUN AÑOS DE ESTUDIO, PARA DIECISIETE PAISES SELECCIONADOS, AMBOS SEXOS, 1970

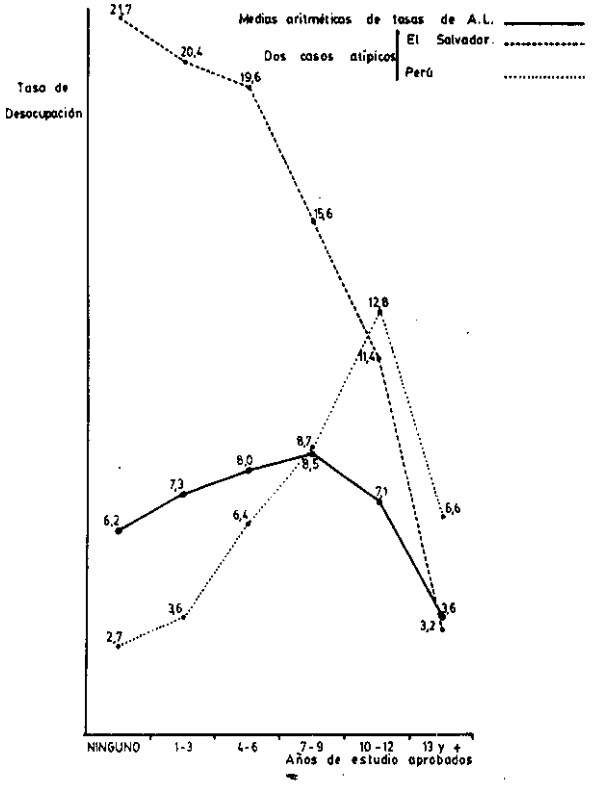
Países	Total	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 y más años	Años de estudio ignorados	% sin datos
Haití	14.1	12.3	19.0	24.3	33.4	30.1	16.4	9.1	—
Guatemala	1.3	0.8	1.2	2.4	3.9	3.8	0.5	2.1	1.2
Nicaragua	3.6	2.6	4.3	5.4	5.4	3.6	1.8	3.4	3.6
El Salvador	20.1	21.7	20.4	19.6	15.6	11.4	3.2	11.1	1.1
Honduras	2.0	1.2	1.6	3.3	3.0	3.5	0.8	1.4	1.1
Bolivia	3.9	3.9	3.0	3.6	4.9	4.9	3.1	4.2	3.5
República Dominicana	24.7	27.9	34.7	24.6	19.2	15.6	8.7	21.3	10.3
Venezuela	5.0	5.0	5.4	5.5	5.0	3.1	2.0	5.6	7.0
México	3.8	3.8	3.6	4.3	4.5	2.7	2.6	—[a]	—
Perú	5.7	2.7	3.6	6.4	8.7	12.8	6.6	5.6	3.2
Ecuador	3.3	2.6	2.8	3.8	5.0	4.3	1.8	2.6	2.6
Colombia	2.1	1.3	1.6	2.7	3.2	2.7	2.6	3.7	1.1
Panamá	9.6	4.4	6.6	11.9	15.6	10.2	4.4	18.3[b]	—
Paraguay	2.1	1.7	1.6	2.4	3.7	2.8	1.1	2.3	1.9
Costa Rica	7.3	8.8	7.1	8.6	5.8	3.0	2.3	25.0[b]	—
Chile	4.5	5.4	4.8	5.0	5.0	4.0	2.2	3.5	14.3
Argentina	2.0	—[a]	2.1	1.9	2.2	2.0	0.9	2.2	8.3

Fuente: OMUECE 1970, *Programa uniforme*, cuadro 20.
Nota: Corresponde al cuadro 26 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*
[a]La cifra del denominador es inferior a 20.
[b]La cifra del denominador es inferior a 100.
Los porcentajes al final de cada cuadro representan:

$$\frac{\text{Población con años de estudio sin datos}}{\text{Total sin datos}} \times 100$$

Gráfico IV

AMERICA LATINA:
TASAS DE DESOCUPACION
SEGUN AÑOS DE ESTUDIO, PARA
DIECISIETE PAISES, 1970



Fuente: Elaboración sobre datos del cuadro 26 de ese Informe.
Nota: Corresponde al gráfico 4 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

de allí la media de las tasas de desocupación desciende pronunciadamente, para alcanzar entre quienes recibieron 13 y más años de estudio a la mitad de la tasa registrada por lo no escolarizados. Existe una cierta diversidad de comportamientos por países en los primeros tramos de la curva, con algunos casos muy atípicos; pero en cambio el descenso de la desocupación para el nivel con mayor promedio educativo no ofrece excepción alguna.

El cuadro global, sin embargo, confunde algunos fenómenos que es preciso distinguir, pues mezcla los datos de las diferentes edades, sexos, y áreas geográficas. Es sabido que la desocupación es mucho mayor entre los jóvenes y que la edad va acompañada de una mayor estabilidad en el empleo. Pero como las generaciones mayores tenían como promedio menos instrucción, las cifras nacionales parecen atribuir al bajo nivel educativo una mejor situación ocupacional que en rigor obedece a la edad. Por otra parte, la desocupación abierta constituye un fenómeno fundamentalmente urbano, mientras que en el medio rural el fenómeno masivo es el subempleo. Como los niveles educativos rurales son mucho más bajos que los urbanos, en las cifras nacionales aparece atribuida al mayor nivel educativo de las ciudades su mayor tasa de desocupación; se evita el error si previamente se distingue la información por edad, sexo y área. El cuadro 7 muestra que para los jóvenes de 20 a 29 años, de sexo masculino, urbanos, la tasa de desocupación de los no escolarizados es muy elevada, pero desciende claramente entre los escolarizados incipientes y mucho más aún entre quienes recibieron de 4 a 6 años de estudio. Esto, como es notorio, aparece más acentuado en las capitales que en los restos urbanos. En otras palabras, para la parte masculina de la población activa urbana, la más numerosa, la desocupación se va reduciendo a partir de los primeros niveles de instrucción; la insuficiencia educativa en los niveles básicos se asocia claramente a la desocupación.

Es indudable que esa tendencia no se cumple en el medio rural, dato que debe agregarse a la descripción de la segmentación. Y a la inversa, la desocupación aumenta ligeramente para los jóvenes de ambos sexos que han recibido de 4 a 6 años de estudio. Tampoco se cumple para las mujeres en las capitales, fenómeno en cuya explicación intervienen, probablemente, las mayores aspiraciones y los mayores costos de oportunidad de las mujeres activas de los estratos medios y altos. En todo caso, esto no desdibuja las conclusiones anteriores.

La comprobación de que para los jóvenes urbanos de sexo masculino los mayores niveles de educación van definitivamente asociados a menores tasas de desocupación, permite sacar algunas conclusiones, aunque también suscite algunas interrogantes.

Por lo menos en apariencia, el mercado urbano, desde el punto de vista de las oportunida-

Cuadro 7

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION DE LOS JOVENES ACTIVOS DE 20 A 29 AÑOS, POR LOCALIZACION Y SEGUN NIVELES DE INSTRUCCION, PARA QUINCE PAISES DE LA REGION[a], 1970

(Medias aritméticas)

	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años
Capital	9.7	8.4	8.1	13.5	10.0	8.4	6.3	6.3	7.6
Resto urbano	8.9	7.8	7.6	8.9	7.7	7.2	8.5	8.0	8.6
Rural	5.0	4.5	5.3	3.7	3.3	4.2	8.4	10.2	10.3
Total del país	*5.7*	*5.8*	*6.9*	*4.9*	*4.9*	*6.3*	*8.1*	*8.8*	8.8

Fuente: J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina, op. cit.*, cuadro 39.

Nota: Corresponde al cuadro 29 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

[a]Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

des de trabajo estable, privilegia a los educandos en proporción a su nivel educativo, desde el más bajo hasta el nivel más alto, como es sabido que también los privilegia desde el punto de vista de la retribución. El estudio de los perfiles educativos de los grupos pobres, por el contrario, lo confirma. Sin duda esto contribuye, y con amplio fundamento —aunque de ningún modo agota su explicación— a mantener, en el medio urbano, las presiones sociales en favor de mayores niveles educativos. Esto aparentemente contribuye, asimismo, a explicar el diferente ritmo de progreso de la educación en los medios urbanos y rurales, que acentúa la segmentación cultural de la sociedad global. Además, reduce la credibilidad en las tesis que hablan de la hipertrofia del sistema educativo, así como del exceso de educados.

5. *El empleo de los más educados*

No corresponde, sin embargo, cerrar la discusión del tema sin considerar antes otras cuestiones. Por una parte existen, sin duda, por lo menos en determinados lugares, excedentes significativos de ciertas profesiones medias y superiores, como existen personas cuya actividad parece no corresponder a su preparación, y aun hay quienes la desperdician; son éstas irracionalidades que no pueden subestimarse. También es verdad que existen entre quienes poseen un alto grado de educación, extendidos sentimientos de frustración, generadores de presiones sociales; y estos sentimientos responden a un desajuste entre la realidad ocupacional y las aspiraciones, el que puede ser apreciado de diferentes maneras, pero que tampoco puede negar la situación global de privilegio ocupacional[29].

Más seria es la objeción basada en el papel que aquí tendría la estratificación social. El privilegio ocupacional de los más educados no resultaría del hecho de que su educación sea funcional, sino de que los más educados pertenecen a estratos elevados que poseen una cuota importante de poder social, y concentrarían buenas posiciones ocupacionales en razón de ese mismo poder. Convengamos que esta tesis tampoco puede ser descartada a la ligera. Los estratos altos controlan posiciones importantes en los subsistemas económico, político y educativo, lo que les permite imponer privilegios por la vía de la reglamentación de las profesiones. Por otra parte se anota, y con razón, que buena parte del empleo de los que tienen un alto grado de educación de América Latina se ha multiplicado en el sector

[29] En parte es posible que opere la añoranza de situaciones pretéritas de privilegio aún más acentuadas, cuando los educados de nivel universitario eran muy pocos y constituían la élite del poder; y también, en idéntico sentido, la comparación con los países desarrollados.

público, en virtud del aumento de los servicios sociales y comunales pero también de la ausencia de racionalidad económica. El tema se vincula aquí con lo que se ha denominado la creación de empleo espurio, en perjuicio de la eficiencia económica del conjunto y al servicio de un modelo segmentado y excluyente.

Este punto no puede ser resuelto con la información empírica hasta ahora disponible, como así tampoco refiriéndolo a sólo el empleo; está, además entre los muchos otros que aún exigen una investigación prolija. No obstante, cabe señalar que los datos inducen a suponer que el incremento de los índices de la educación es, en los hechos, muy deseado; y que esa valorización aparece como objetivamente justificada. También debe indicarse que, respecto a los países desarrollados, América Latina presenta graves y persistentes retrasos en la educación básica; sigue muy a la zaga, aunque a un ritmo intenso, la tendencia a la generalización de la enseñanza media; y, a pesar de los crecimientos explosivos de la matrícula de la educación superior, todavía ésta sigue constituyendo un fenómeno muy restringido, radicalmente distinto de la cobertura masiva que alcanza en los países centrales. Desde este punto de vista, América Latina estaría lejos de los modelos modernos.

IV

Conclusiones

Como es evidente, el papel de la educación vinculado a los problemas del empleo, es un tema que exigiría, aun desde el punto de vista fáctico, análisis que exceden el espacio concedido a un artículo, y que además carece todavía de la base empírica indispensable. Sin embargo, sería un recurso poco correcto alegar esas razones para no formular conclusiones, aunque ellas sean hipotéticas, después de haber realizado un esfuerzo por descubrir sus incógnitas mayores. No se trata ni se tratará nunca de un problema que pueda ser reducido a sus aspectos técnicos, por más importantes que ellos sean; constituye, eso sí, como el desarrollo, un gran tema político, en el sentido más amplio del término. Y nunca podrán alcanzarse conclusiones sin antes introducir supuestos originados fuera del campo del análisis, y tampoco nunca estas conclusiones podrán ser separables de dichos supuestos.

Es razonable, por tanto, formular y tratar de sistematizar conclusiones a partir del conocimiento alcanzado, siempre que se evite, abusivamente, darlas por científicamente demostradas. Optamos por lo tanto por reiterar las redactadas para el informe final del proyecto:

"La primera es que la educación no es *para el empleo*. Aunque parezca pueril recordarlo, la educación se orienta al cultivo del saber: cultivo que implica la adquisición de conocimientos pero, tal vez más que eso, el desarrollo de la capacidad de pensar y aprender. El hombre necesita saber quién es, qué es, dónde está y a dónde puede dirigirse, en un mundo físico y social que la acumulación de datos fragmentarios y su divulgación masiva en las sociedades modernas presentan como extraordinariamente complejo. El saber y el ser capaz de saber son valores en sí mismos. En cierto grado, la gente los busca, con razón, como tales.

"En un segundo nivel, la educación se orienta al servicio de la vida social total. Aun un nominalismo o un pragmatismo extremos, que negaran todo valor en sí del saber, lo admitirían sin vacilaciones. La clásica definición de Durkheim podrá ser incompleta pero contiene verdades incuestionables: 'La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que aún no están maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que reclaman de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial al cual está

particularmente destinado'[30]. La integración de esa 'sociedad en su conjunto' es uno de los objetivos básicos de la educación y no es caprichoso que la comunicación a través del lenguaje hablado y escrito sea uno de los ingredientes insustituibles de toda educación básica. Todos los aspectos de esa integración tocan directa o indirectamente la estructura económica y el mundo del empleo. Es natural que cada vez que una sociedad tropieza con un problema de segmentación territorial, cultural, lingüística o de clases que compromete su integridad, la educación adopte como una de sus finalidades superarlo. Obviamente esto no es independiente del proyecto político global, ni de cómo se concibe la integración social: igualitaria o fuertemente estratificada, con acento en la cooperación o con énfasis en la dominación. De ese proyecto político depende la concepción de cuáles son los problemas del mercado del empleo que necesitan solución y lo que se entiende por resolverlos. Si la cuestión del empleo no es solamente reducir el número de desocupados abiertos, sino eliminar el subempleo (y tanto la improductividad y los bajos ingresos), entonces, fijar los objetivos de la educación en relación con el proyecto global de sociedad es enfocar la educación a la solución de los problemas del empleo. Desde este punto de vista, es decir del de sus efectos sobre la estructura global de relaciones sociales, la educación, para una concepción democrática, aunque sea moderadamente igualitaria, debe cumplir los siguientes objetivos, siguiendo con libertad la enumeración de Wolfe: [31]

a) Actuar como instrumento de cohesión social contribuyendo a superar la segmentación social; sin destruir la identidad ni desintegrar lo valioso de los segmentos retrasados, tradicionales o indígenas, contribuir a incorporarlos a los circuitos de comunicación y a los logros de la sociedad global; y colaborar en la reducción de las distancias de clase y la eliminación de las insuficiencias culturales que intervienen en la reproducción de la estratificación y la pobreza.
b) Actuar como instrumento de movilidad social individual y colectiva, permitiendo el aprovechamiento de las capacidades individuales, el ascenso de las categorías situadas en los niveles más bajos, especialmente de los marginados, y acelerando la incorporación cultural y social de los migrantes, particularmente en el proceso de urbanización.
c) Actuar como instrumento para la redistribución del ingreso, contribuyendo a emparejar las capacidades de obtención de ingresos.
d) Permitir el acceso a las decisiones políticas y a una pluralidad de formas de poder social.

"En un tercer nivel, y sólo después de bien establecidos los anteriores, la educación puede y debe capacitar más directamente para el empleo. Esto, sin embargo, requiere algunas precisiones. Repitiendo lo ya dicho, capacitar para el empleo es algo bastante más amplio que la enseñanza técnica, es decir, que enseñar las acciones que constituyen el contenido técnico de roles específicos. Capacitar para el empleo significa habilitar para el acceso al mismo; preparar para la vida de relación social y funcional, intra- y extraempresa, que implica el desempeño del rol; y, finalmente, en muy distinto grado según los casos, capacitar para las acciones técnicas del rol. Lo primero y lo segundo son muy importantes, pues destacan la primacía de la educación general: la experiencia ha mostrado, como se ha visto, que los obreros industriales en América Latina deben tener formación primaria, aunque poco lean o escriban cuando operan su herramienta. Lo último debe ser entendido en forma muy flexible: en los roles técnicos más complejos, como el del ingeniero, es muy importante; en roles como los del empleado administrativo, cuya base técnica es la mecanografía y tal vez algo de contabilidad, este aspecto es muy menor y hasta subsanable por el propio interesado. No hay que olvidar, por otra parte, los demás obstáculos que limitan la enseñanza técnica: problemas de costo y eficacia para enseñar ciertos oficios; lentitud de la capacitación y variabilidad impredecible de la demanda; imprevisibilidad de la evolución personal; limitaciones de los mecanismos y criterios de reclutamiento, etc.

[30] Emile Durkheim, *Education et sociologie*, París, P.U.F., 1966, p. 41

[31] Esta enumeración desarrolla e interpreta libremente cuatro de los cinco puntos que Marshall Wolfe enuncia en *El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, F.C.E., 1976.

"Antes de avanzar más sobre el papel de la capacitación para el empleo se impone distinguir entre el rol de la educación respecto del desempleo abierto y respecto de distintos tipos de subempleos.

"Respecto al desempleo abierto conviene acotar la pretensión de explicarlo por medio de modelos conceptuales compuestos por sólo variables económicas. Ciertamente esas variables (demanda, inversión, etc.) pueden explicar bien las oscilaciones coyunturales del desempleo abierto y también ciertas formas de desempleo estructural, por ejemplo cuando un éxodo rural muy intenso, provocado por la presión demográfica y la insuficiencia de tierras, desborda abiertamente una muy limitada capacidad de expansión de la economía urbana.

"En otros casos, sin embargo, la tasa de desocupación friccional es estructuralmente alta y esto se debe a la organización social del mercado del empleo, a problemas de comunicación, de distribución geográfica e incluso de incapacidad personal para adaptarse a los cambios de ocupación requeridos por las variaciones macro o microeconómicas. En estos casos tiene que haber una cuota alta de desocupados para que el mercado funcione, mientras no se cambien las condiciones antedichas. En otras palabras, el tiempo que tarda una persona que ha quedado desempleada en encontrar el cargo vacante adecuado a sus aptitudes, es distinto en un país desarrollado con excelentes sistemas de información, buenos transportes, condiciones habitacionales equivalentes en todas partes e instituciones especializadas en agilizar el proceso (que incluso ofrecen cursos de recapacitación), que en un país latinoamericano donde pocas o ninguna de esas condiciones se cumplen. A veces cabe preguntar si esto se olvida cuando se busca obsesivamente en la 'insuficiencia dinámica' la explicación de las altas tasas de desempleo de los países latinoamericanos. La reeducación profesional es una forma de educación que puede contribuir a reducir el desempleo abierto pero sólo en el marco de un mercado cuya fluidez se mejore en muchos sentidos.

"Un segundo tipo de problema, más importante sin duda, es el que tiene que ver con la relación entre subutilización de la mano de obra urbana y proceso de urbanización. Incorporarse a la sociedad urbana y capacitarse para el mercado del empleo urbano no es algo tan simple como el desplazamiento físico al área urbana. Es un proceso de aculturación que debe vencer inercias considerables. Ya se vio que en estas condiciones un intenso dinamismo económico coexiste a veces con altas tasas de desempleo. Al pretender reducir el problema del desempleo a ecuaciones económicas, se ha olvidado demasiado que América Latina se caracteriza por su impresionante proceso de urbanización. Si las causas de tasas altas de desempleo y subempleo urbanos y también el carácter fuertemente segregado de una parte considerable del mal definido y mal comprendido sector informal, dependen de este tipo de fenómeno socio-cultural, seguramente un gran esfuerzo educativo específico, destinado a facilitar la aculturación, podría mejorar la situación.

"En cuanto al subempleo rural, tan distinto que el uso de la misma palabra subempleo es fuente de peligrosas confusiones, hay que insistir en que la base del problema está en la distribución de la tierra o la insuficiencia global de ella en relación con el volumen de población rural. Aquí no se le puede pedir a la educación lo que no puede dar. Sin reformas estructurales que afecten la base física, poco podrá contribuir a mejorar las condiciones rurales. Quizás su aporte más importante (y muy importante) siga siendo facilitar la emigración del excedente de población, y prepararlo para un tránsito menos traumático. Obviamente, con reformas estructurales su cometido es más complejo.

"Hechas estas consideraciones, corresponde responder a las preguntas siguientes, estrechamente vinculadas entre ellas: el desajuste entre la capacitación técnica de las personas activas y las características técnicas de los puestos de trabajo ¿actúa como un freno al desarrollo de América Latina?; ¿es una causa de desempleo o subempleo?; ¿causa otros efectos perniciosos? En consecuencia, la enseñanza, capacitando técnicamente ¿puede contribuir a activar el desarrollo económico o a reducir el desempleo y el subempleo?

"La contestación incluye tres puntos:

1. La respuesta tajantemente afirmativa de la década de los sesenta fue sin duda exagerada.

Por una parte las formas modernas capitalistas de producción y en particular las transna-

cionales se mostraron bastante capaces de arreglarse con personal poco competente, vaciando de contenido técnico los trabajos, capacitando en la empresa, importando equipo de alta tecnología incorporada, importando cuando era necesario los propios técnicos. El problema está en el tipo de desarrollo resultante: enclaves modernos transnacionales, estructura acentuadamente dicotómica de la economía.

Por otra parte se subestimó la fuerza de las tendencias hacia el desarrollo educativo. La enseñanza media y superior se expandió sin esperar las políticas que los técnicos juzgaban necesarias. En particular, cuando escaseó un tipo de técnico y se retribuyó muy bien a los disponibles, se desencadenó una carrera hacia esas especialidades. Si no existían instituciones educativas competentes, y en tanto se expandían o creaban, los jóvenes de las élites estudiaron en el extranjero. Al cabo de cierto tiempo la oferta tendió a superar la demanda.

2. Sin embargo, al denunciar esa exageración, como es hoy lugar común hacerlo, se corre el riesgo de olvidar que la escasez de personas calificadas ha provocado y provoca realmente serios problemas:

a) En algunos casos la escasez bloquea o retarda mucho el desarrollo. Esto ocurre especialmente cuando se trata de un alto número de empresas medianas y pequeñas, caso opuesto al de las transnacionales. Se pueden buscar fácilmente ejemplos, especialmente en la agricultura, donde el problema se refleja en la cantidad, calidad y competitividad de los productos. En otros casos, la pobreza educacional estimula la concentración excesiva del desarrollo en los polos geográficos nacionales o en los países más avanzados, que cuentan con los recursos humanos convenientes, además de las otras condiciones buscadas.

b) Aun en el caso de grandes empresas transnacionales, el desarrollo varía si es del tipo enclave, o si se integra y apoya en una gran cantidad de empresas nacionales menores que, esas sí, dependen de la capacidad de la población local. La difusión del desarrollo es distinta. Obviamente, si se trata de crear empresas nacionales, estatales o privadas, la competencia empresarial y técnica es importante. La falta de capacitación repercute en mayor condicionamiento al extranjero y en una estructura económica más segmentada.

c) Las retribuciones excesivamente altas de los técnicos, cuando son escasos, agudizan la mala distribución de ingresos, consolidan grupos de privilegio, fomentan la afluencia de técnicos extranjeros y empujan demasiado a la capacitación de las élites fuera del país. Estos dos últimos efectos, que dentro de ciertos límites significan modos de importar saber y técnica, cuando se extienden demasiado agravan la desnacionalización de las élites y la segmentación social.

3. También hay que reconocer que la existencia de grandes excedentes de personas calificadas en relación con las oportunidades ocupacionales provoca serios problemas:

a) Los excedentes producen la caída de ingresos. La verdad es que sobre esto se ha escrito y discutido hipertrofiando el problema. Como ya se ha dicho, las encuestas muestran en todas partes a los más calificados al tope de la escala social. Muchas veces la llamada 'proletarización de los profesionales' traduce simplemente la añoranza de épocas en que su escasez convertía a todos ellos en miembros de oligarquías cerradas; o expresa la aspiración de alcanzar las pautas de consumo conspicuo de sus congéneres de países desarrollados. No obstante, el problema existe realmente en algunos casos y para ciertas profesiones.

b) Estas situaciones provocan una frustración doble: de quien ha adquirido conocimientos que no puede ejercer y que no le retribuyen intelectual, social ni económicamente; y del país que soporta un costoso esfuerzo educativo y lo siente inaprovechado. Esas frustraciones redundan en agudización de las tensiones sociales.

c) Aunque el empobrecimiento y la frustración estén ideológicamente hipertrofiados, alientan la tendencia a un proteccionismo de sentido corporativo y orientado a reforzar los privilegios.

d) Un efecto final es la emigración de personas calificadas, pérdida de cerebros y dre-

naje de recursos económicos invertidos en ellos que, se comprende, los países tratan de evitar.

"En conjunto se trata de fenómenos, reales e hipertrofiados, que desembocan en problemas difíciles de manejar, pues la búsqueda de objetivos igualitarios está limitada por el riesgo de desencadenar presiones que no se puedan controlar.

"De lo dicho surge no sólo la posibilidad, sino la necesidad de trazar estrategias y de planear el desarrollo educativo. Pero esas estrategias y planes estarán orientados en primer lugar al reconocimiento de un derecho de la población, en segundo lugar a un proyecto político global, y sólo en tercer lugar a un ajuste de oferta educativa a las exigencias del empleo. Aun esto, debe entenderse en una forma bastante más amplia que enseñar 'modos de hacer' que correspondan a las 'acciones técnicas' de los roles productivos.

"En consecuencia, la planificación educativa no puede ser concebida meramente como un proceso técnico basado en el análisis del funcionamiento y las exigencias del sistema económico o de la metas de crecimiento que se propongan para él. Esto significaría desnaturalizar totalmente la función de la educación.

"Por ese motivo, y también por las objeciones técnicas ya vistas que limitan su validez, ni las tasas de retorno, ni las proyecciones de demanda de capacitación técnica, son criterios de validez general, ni permiten definir por sí los objetivos y las metas educativas. Sin embargo, las proyecciones pueden proporcionar un marco para una discusión política más amplia y ayudan a definir ciertos mínimos exigibles. Por otra parte, las tasas de retorno son elementos útiles en el diagnóstico, para detectar insuficiencias y estrangulamientos o localizar excedentes problemáticos.

"Puesto que las técnicas de planificación son apenas auxiliares, que el problema es complejo y se carece de conocimientos para controlar el efecto de todas las variables, que el sistema educativo es lento en su respuesta y la demanda cambiante y parcialmente imprevisible, la planificación educativa comportará siempre grandes zonas de duda.

"Para afrontarlas hay que recurrir a criterios muy generales.

"El principal, muy sintéticamente expresado, es el siguientee: *en la duda hay que apostar por la educación*. Hay que apostar por la fecundidad humana, social y productiva de la educación. En primer lugar por la educación básica para el conjunto de la población. Pero también por la educación media y superior, técnica y humanística. Y esto, en América Latina significa, antes que nada, el sistema educativo y formal, ya que la extrema juventud y el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo hacen que por este camino se modifiquen sus características muy rápidamente. Cuando existen barreras a la integración y a la nivelación social es iluso suponerles sólo una base cultural y pensar que la educación sola basta para romperlas. Pero siempre tienen una dimensión cultural (a veces enorme) y siempre una educación adecuada puede presionar sobre ellas y contribuir a ablandarlas. Un exceso de nivel educativo en los estratos postergados, con relación a otras resistencias y a otros obstáculos estructurales, acumula tensiones igualizantes y erosiona esos obstáculos.

"En segundo lugar la fecundidad de un nivel educativo alto no es racionalizable caso por caso. Ocurre en esto como en la relación entre investigación científica y progreso técnico. Si la humanidad no desplegara un ingente esfuerzo de investigación despreocupada de su aplicabilidad en campos muy vastos del conocimiento científico, la mayor parte de los grandes avances prácticos habría sido imposible. Sobre esto, los más espectaculares ejemplos se han visto en temas como la física nuclear o la genética. La aplicación económica a cierto plazo es aleatoria, imprevisible y supone un 'desperdicio' práctico de muchos esfuerzos que sólo contribuyen a través del conocimiento general no aplicado. El desarrollo, que implica creación, descubrimiento de oportunidades y movilización de recursos ociosos, mantiene una relación análoga con el nivel educativo de la población. La fecundidad del nivel educativo escapa en mucho al análisis, porque genera tensiones y abre posibilidades que maduran en forma imprevisible o de manera difusa. Pero es bueno admitir que resulta inseparable de un importante 'desperdicio' práctico y de la generación de un volumen apreciable de tensiones que permanecen latentes.

"Sobre este último punto, muy espinoso, es mejor también formular algunas conclusiones.

No se trata de acumular tensiones multiplicándolas y negándose a considerar las potencialidades humanas bloqueadas y las aspiraciones insatisfechas. Pero la fórmula 'en la duda hay que apostar a la educación' toma en cuenta el supuesto de que no hay desarrollo endógeno, ni cambio participado, sin tensión social.

"Obviamente, estas tensiones tienen corolarios de dos tipos, en los planos del costo humano individual y de la acumulación de tensiones políticas y sociales. En definitiva es un problema de prudencia política, de nuevo inseparable de la concepción global, que no corresponde analizar aquí. Sin embargo, ante aquellos obsesivamente preocupados por los efectos radicalizantes del excedente educativo, cabría afirmar la confianza, abonada también por mucha experiencia, de que un aumento global del nivel educativo de las masas puede desarrollar actitudes mucho más maduras que una pura radicalización. Naturalmente, si lo que se pretende es simplemente consolidar desigualdades y marginaciones inicuas, la educación se vuelve peligrosa. Y también a corto plazo, probablemente, la falta de educación."

REVISTA DE LA CEPAL Nº 21

Desarrollo y educación en zonas rurales

*Carlos A. Borsotti**

Los problemas vinculados a la educación en las áreas rurales son muchos y muy variados por lo que el autor procura ordenarlos en cuatro grandes categorías de manera que faciliten su consideración por parte de quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre los mismos.

La primera categoría abarca las "cuestiones previas", referidas en especial a los principios normativos y técnicos a partir de los cuales se interpreta la realidad y se elaboran propuestas de acción; la segunda incluye las orientaciones de las políticas educativas, es decir, la aplicación de los mencionados principios a las decisiones relativas al para qué, a quién, qué y cómo de la educación; la tercera considera en qué condiciones se realiza la práctica de las políticas educativas; mientras que la cuarta examina la situación de la sociedad y la educación en las zonas rurales.

Dicha cuarta, y última categoría de problemas, abarca la segunda mitad del artículo y significa un intento por presentar una visión sumaria de la estructura de la sociedad rural, de los cambios registrados durante las últimas décadas, y de algunos aspectos educativos de las zonas rurales particularmente importantes, como el perfil educativo y el sistema educativo formal y su rendimiento cuantitativo.

En las conclusiones, el autor enuncia algunas notas acerca del futuro probable de la educación en las áreas rurales en los próximos años: en una situación de crisis es difícil que ellas puedan competir con éxito por los escasos recursos disponibles con otras áreas y grupos más poderosos.

*Investigador del CENEP (Centro de Estudios de Población) y colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Introducción*

La Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un Proyecto Principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe, recomendó centrar las actividades en algunos objetivos específicos y otorgar atención prioritaria a algunos grupos de población, particularmente pertinentes para mejorar la situación educacional de las zonas rurales de la región (OREALC, 1981).

Entre dichos objetivos específicos se enumeran: a) escolarizar a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; b) eliminar el analfabetismo; c) desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos. El objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos aparece como una condición necesaria (aunque no suficiente) para el logro de los objetivos precedentes.

Entre las poblaciones a las que se deberá prestar atención prioritaria se incluyen: a) los grupos poblacionales afectados por la pobreza crítica (generalmente ubicados en las zonas rurales y las urbano-marginales); b) las poblaciones indígenas afectadas por la pobreza y la incomunicación linguística; c) la población adulta de 15 años y más que no recibió educación y está 'en situación' de analfabetismo; d) los jóvenes y niños del medio rural que no han podido ingresar a la escuela o abandonaron sus estudios; e) los menores de 6 años de edad cuyas condiciones de nutrición y de ambiente familiar y socioeconómico los colocan en desventaja para su incorporación al sistema educativo, su permanencia en el mismo y su progreso escolar.

Los problemas que se intenta atacar no son nuevos por cierto y, no obstante las mejorías registradas en los últimos decenios tanto en términos absolutos como relativos, su persistencia estaría indicando que responden a causas profundas, de distinta naturaleza (política, económica, cultural y técnica) y estrechamente interrelacionadas. Aun los países de la región que alcanzaron altos niveles relativos de desarrollo educacional, mantienen bolsones de población rural afectada por serias deficiencias educativas. La gravedad del

*La sección IV de este trabajo es una apretada síntesis de los documentos números 25 y 26 de la bibliografía adjunta.

problema, la profundidad de sus causas y su misma perduración señalan la conveniencia de dejar a un lado cualquier ilusión de halllar soluciones o mejorías rápidas. Por otra parte, la misma duración del problema, junto con los enfoques parciales de que ha sido objeto en muchas ocasiones, dieron lugar a ideas estereotipadas acerca de 'lo' rural, de 'la' cultura rural, de 'la' escuela en los medios rurales, las que dificultan la comprensión cabal de los problemas e interfieren hasta en la manera de plantearlos.

Quizás un camino adecuado para lograr una visión más lúcida de las dificultades que plantea la misma complejidad del problema y, simultáneamente eludir los sesgos del negativismo (fundado en esas mismas dificultades y complejidades) y de un cierto romanticismo ruralista (fundado en muy justificados juicios de valor), consista en centrar estas reflexiones alrededor de un ejercicio de empatía y proponer la pregunta: ¿Qué haría usted si llegara a ser responsable de la educación en las zonas rurales de un país?

Puesto que esta pregunta tiene casi tantas respuestas como países hay en la región, cada eventual responsable enfrentará distintos problemas y tendrá diferentes posibilidades y limitaciones para resolverlos. Por lo tanto, aquí no se pretende reflejar la realidad de ningún país en particular ni proponer un recetario válido para cualquier espacio social. Los análisis son útiles (nada más ni nada menos), para plantear los problemas de la manera más adecuada y para estimar los resultados probables de las acciones que se emprendan, pero de ellos no puede deducirse qué valores constituyen el eje central de los proyectos sociales, como así tampoco inferirse la fuerza política para llevarlos a la práctica, ni producir los cambios que, en última instancia, dependen de los agentes sociales que hacen la historia, sean individuos, grupos o clases sociales.

Si se retoma el ejercicio planteado, es probable que el eventual responsable de la educación en las zonas rurales de su país vaya respondiendo por partes. En primer término, trataría de que su cargo le permita realizar un proyecto de desarrollo educacional y pasaría a describirlo. En segundo término, trataría de mantener el cargo, lo que implica ocupar una posición en la pugna política (abierta o latente), y significa contactos políticos, logro de consenso, acumulación de voluntades, neutralización de los grupos que no están en el poder y disienten, parcial o totalmente, de quienes lo detentan; además de tratar de que las disidencias se planteen en términos políticos (qué educación, a quiénes, cuándo, cómo, dónde, etc.). En tercer término, trataría de obtener los recursos necesarios. En cuarto término, trataría de estimar la "resistencia de los materiales", es decir, la actitud de los funcionarios administrativos y técnicos de oficina (cientistas de la educación, planificadores, sociólogos, etc.) y de terreno (docentes, directores, supervisores, etc.), así como el grado de agilidad que le permiten la legislación, las reglamentaciones y los trámites (qué puede hacer por su cuenta, qué debe ser refrendado por un funcionario de rango superior). Sólo llegado a este punto, el eventual responsable estaría en condiciones de decir en qué medida el proyecto de desarrollo educacional propugnado puede ser puesto en práctica.

Para llegar a este punto, el futuro funcionario habrá dado respuesta (más o menos explícita), a una serie de temas que son recurrentes cuando se trata de educación en las zonas rurales: algunos de ellos podrían ser catalogados como cuestiones previas; otros hacen más directamente a las orientaciones de la política educativa; otros, se refieren a las condiciones de la práctica de esa política educativa; otros, finalmente, se relacionan con el diagnóstico de lo que está sucediendo en el medio rural y en el servicio educacional al que tiene acceso la población de ese medio. Si se prosigue con el ejercicio de empatía propuesto, se pasará revista a los temas mencionados.

I

Cuestiones previas

1. *Educación para los pobres o satisfacción de necesidades educativas básicas*

Se ha sostenido que entre las políticas centradas en la pobreza y las centradas en las necesidades básicas existe una disparidad sustancial (Graciarena, 1979; UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981 a). Las políticas que adoptan un "enfoque centrado en la pobreza, definen a ésta como un problema autocontenido, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios, por lo que intentan aportar soluciones al problema de la pobreza masiva como situación anómala que debe erradicarse o extirparse, lo que puede hacerse sin postergar ni reducir el crecimiento, ni alterar los rasgos estructurales de la economía y del poder, ni la dinámica del estilo de desarrollo vigente... suelen conducir a propuestas asistencialistas o paternalistas... las que se ubican al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo" (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981 a, p. 159).

Por su parte, las políticas que adoptan un enfoque centrado en las necesidades básicas parten de un "amplio espectro de problemas: alimentación, recursos naturales no renovables, población, balance ecológico, democracia, orden internacional, justicia social y superación de la alienación humana... Este enfoque pone en cuestión el logro del pleno desarrollo de la persona humana, e implica un rechazo radical de los sistemas sociales vigentes y hasta de la civilización industrial... Las propuestas derivadas de este enfoque demandan, de una u otra manera, la reorganización total de la personalidad individual y social y del orden social internacional y nacional requiriendo, en lo que respecta a éste, la reestructuración de las instituciones y del poder político y económico" (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981 a). Entre estas dos posiciones existen posibilidades intermedias que, si bien suponen transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso de arriba hacia abajo, no implican el aumento de la participación social y política como un requisito del proceso de democratización fundamental implícito en el enfoque de las necesidades básicas (Graciarena, 1979). La decisión acerca de cuál es la posición que debe adoptarse constituye un juicio de valor, basado en criterios distintos de los que fundamentan un juicio de factibilidad. En las políticas educativas, como en cualesquiera otras, esta tensión entre lo deseable y lo factible está siempre presente y las formas como se resuelve no pueden ser juzgadas en abstracto.

2. *El grado de neutralidad de los mecanismos o instrumentos técnicos*

Con frecuencia, las recomendaciones de estrategias o los proyectos de desarrollo educativo en las zonas rurales pasan revista a todos los aspectos de la gestión educacional (organización político-administrativa, planificación, diseño de los currícula [planes, horarios y calendarios, actividades], textos y materiales didácticos, evaluación, supervisión, formación y capacitación docente, coordinación inter-institucional, investigación educativa, etc.), y nada cabría observar a esa práctica, si no fuera por la reiterada comprobación de que no suele hacerse explícito el contexto socio-político, ni de qué manera los distintos aspectos considerados serán llevados a la práctica y sus posibilidades efectivas de concretarse. La propuesta de concretar la regionalización como modo de realizar la gestión político-administrativa, puede ser compartida, pero deja pendientes las preguntas acerca de si ella se reducirá sólo a los aspectos técnicos de la educación o si comprenderá también las decisiones políticas, si se producirá una efectiva transferencia de recursos técnicos y financieros o si cada región se manejará con los recursos de que disponía hasta entonces, si la regionalización supone un efectivo flujo ascendente en la adopción de las decisiones, si se limitará sólo a los aspectos educacionales y a aquello que entra en el ámbito de la educación rural, etc. La propuesta de impulsar tecnologías apropiadas y de bajo costo para el proceso de enseñanza-aprendizaje (OREALC, 1983), plantea todas las

dudas que siempre provoca el saber para qué son apropiadas esas tecnologías, quiénes lo deciden y con qué criterios. La respuesta a estas preguntas puede dar indicios acerca de si la política educativa se basa en un enfoque centrado en las necesidades básicas o en la pobreza, ya que pueden impulsarse tecnologías apropiadas y de bajo costo para todo el sistema educativo a fin de obtener un alcance masivo en la población con niveles educativos más bajos o para no alterar la distribución de recursos destinados a la educación de los sectores urbanos.

No deja de llamar la atención que muchas de las propuestas, atribuidas a la educación en general, aparezcan referidas y reiteradas cuando se trata de las zonas rurales, en particular las relacionadas con el diseño de planes y programas de acuerdo con las necesidades de cada zona, la participación comunitaria, el conocimiento del medio, etc. La limitación de estas propuestas al ámbito rural puede deberse al hecho de que se piensa que las necesidades de las zonas urbanas son similares, o que la participación comunitaria es prescindible dado que la población urbana ya tiene otros medios de participación o que los docentes ya conocen (por ser urbanos) las necesidades de la comunidad, o que el medio urbano es un conocimiento compartido por docentes y alumnos. Muchos de estos supuestos son claramente inadecuados, por lo que cabe concluir que lo que está subyaciendo es una concepción de la educación para las zonas rurales totalmente distinta de la de las zonas urbanas, lo que puede ser adecuado, pero deja pendiente la pregunta acerca de si el reconocimiento de la heterogeneidad tiene por objeto llegar a la homogeneidad o fijar, desde el punto de vista educacional, dos mundos separados.

3. *Crisis de la educación o crisis de incorporación*

La educación está en crisis y esta crisis afecta a todos sus aspectos: el autoritarismo implícito en la relación docente-alumno; la carencia de objetivos acerca del hombre que se quiere formar; su "concepción bancaria"; su reproducción de las relaciones sociales; su falta de aliciente para una actitud crítica en el educando; su propensión a limitar la creatividad personal; etc. Tampoco esta crisis es nueva; se ha hecho carne en los sectores medios y altos urbanos (tanto de los docentes como de los padres), desde hace ya bastante tiempo y se ha manifestado en propuestas que van desde el desarrollo de métodos y técnicas hasta la desescolarización total. Esta crisis, a la que los pesados sistemas educativos formales de la región van dando respuestas aisladas y esquivas, difiere de la situación crítica en que se encuentran dichos sistemas, la que consiste en la necesidad de incorporar a un público que hasta ahora fue o es negado de hecho por esos sistemas, en la medida en que su estructura, métodos y prácticas ofrezcan un servicio adecuado para otro tipo de público. Paradójicamente, la población rural demanda una escuela tradicional que nunca tuvo, mientras que las propuestas de los técnicos apuntan a ofrecerle un sistema desescolarizado, participativo, activo, que aún no tiene vigencia real y generalizada en el ámbito urbano, sea porque no existe la decisión de adoptar medidas que implican una revolución que va más allá de lo educativo, o porque se carece de los recursos humanos y financieros necesarios.

En lo que respecta al desarrollo educacional de las zonas rurales, la confusión entre crisis de la educación y situación crítica de incorporación, puede conducir al mantenimiento de las condiciones actuales: deficiente escuela tradicional y aplicación experimental de innovaciones, de escasa repercusión.

4. *Distintas formas que adquiere la educación*

Si por educación se entiende los diversos procesos por los que se produce el aprendizaje de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes, etc., es posible distinguir, como primera aproximación, los siguientes ámbitos: a) la socialización temprana, que incluye todas las prácticas en la que participan los niños en su familia y en su comunidad; b) las prácticas pedagógicas incluidas en el sistema educativo formal; c) las prácticas pedagógicas incluidas en las diversas acciones de educación no formal, sea orientadas a complementar o a reemplazar las acciones del sistema educativo formal (lecto-escritura, cálculo, etc.), sea que apunten a los más diversos fines (capacitación en diferentes destrezas); d) la educación incidental, que incluye todos los procesos difusos y no intencionales de enseñanza-aprendizaje implícitos en cualquier práctica social (acciones y relaciones), mediante los cuales se adquieren

nuevos aprendizajes o se mantienen, reforman o cuestionan aprendizajes anteriores. La socialización temprana y la educación incidental se realizan en el medio sociocultural al que pertenecen los individuos, tanto educadores como educandos, y ese medio sociocultural puede reconocer distintos grados de congruencia, complementariedad o contradicción con la cultura propia de las prácticas pedagógicas de la educación formal o no formal.

La congruencia entre la cultura de los educandos y la de la educación formal y no formal, elimina una de las posibles fuentes de fracaso en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, éste es sólo uno de los ángulos desde los cuales puede considerarse el asunto. Otro ángulo es el de los valores contenidos en esa cultura (consumismo, competitividad, individualismo, etc.) y transmitidos tanto por los medios de comunicación social como a través de las más diversas prácticas cotidianas. Cuando la cultura de los educandos no es congruente, o es francamente contradictoria o paralela con la de la educación formal y no formal, aparece una de las causas más formidables del fracaso en los procesos de enseñanza-aprendizaje y, al mismo tiempo, se suscita una serie de cuestiones de profunda raigambre ética: la posible violencia cultural; la aspiración de los supuestamente violentados por incorporarse a la cultura de la que la escuela es sólo una manifestación; el escrupuloso respeto de las culturas de algunos grupos de la población que, al no tener representación política en un Estado que no se define como multi-étnico, pueden quedar como enclaves; etc. Desde este punto de vista, la discusión sobre la eficacia de alfabetizar en lengua materna o en castellano, es un puro problema técnico que supone haber dado respuesta a todas las cuestiones antes planteadas.

5. *Las interpretaciones de la realidad*

Si algo sugieren los temas que acaban de bosquejarse es que las interpretaciones de las tendencias registradas en la sociedad, y las propuestas para actuar sobre ellas, se realizan desde una escala de valores y desde alguna teoría, cualquiera sea el grado de conciencia que se tenga sobre una u otra. Los diagnósticos y políticas tenderán a ser muy diferentes: a) si se considera que el desarrollo consiste en la variación de las relaciones técnicas entre una serie de indicadores, o si se lo entiende como el proceso histórico de los países de la región, en cuanto formaciones socioeconómicas capitalistas dependientes, cuyos estilos de desarrollo están, de alguna manera, condicionados por su inserción en el orden mundial; b) si se concibe al Estado como un aparato burocrático encargado de diseñar y ejecutar políticas, o como la relación política fundamental de la sociedad, con relaciones determinadas y específicas con la sociedad civil; c) si se consideran las diferencias en el acceso de los distintos sectores sociales al empleo, al ingreso y a los distintos bienes sociales (entre ellos la educación), como resultantes de la incorporación o marginalización diferencial emergente de las insuficiencias del proceso de modernización, o como consecuencias necesarias de las relaciones sociopolíticas en que se realiza el proceso de acumulación del capital. Este punto es crucial en las zonas rurales, ya que se vincula con la forma en que se define la cuestión campesina y sus relaciones con la cuestión indígena; d) si se concibe a la educación como un medio para formar recursos humanos, para aumentar la eficiencia económica, para arraigar al campesino al medio y disminuir la presión emigratoria, o como un derecho humano fundamental.

II

Las orientaciones de las políticas educativas

Las orientaciones de las políticas (para qué, a quién, qué, cómo), tienen un ineludible componente ético y, como acaba de verse, ese componente se pone en seguida de relieve en el caso de la educación y se manifiesta en los instrumentos técnicos a los que se recurre. Pero los valores no son un conjunto de principios abstractos contenidos en un texto, sino que se concretan en la vida de todos los días, hasta por descuido. A la luz de esta aplicación necesaria que se hace de los valores a la realidad, se considerarán algunos aspectos de las orientaciones de las políticas educativas en las zonas rurales.

En los documentos donde se exponen esas políticas, por lo general, se va respondiendo a las preguntas centrales en el siguiente orden: para qué, qué, a quién, cómo. Cuando se llega a las contestaciones propuestas a la pregunta relativa al cómo, se levanta la sospecha que el trastrocamiento de las preguntas no es sólo una mera cuestión de ordenamiento expositivo y que se ha dado respuesta a las interrogantes relativas al para qué y al qué, antes de responder la pregunta relativa a quiénes. Esto pone de relieve que, paradójicamente (pero no incongruentemente para el estilo de pensamientos tecnocráticos), el eje de la política no está en el hombre y sus relaciones sino en alguna de las mitologías ya no tan modernas (los incrementos de la productividad, una tasa de crecimiento en la producción, el desarrollo económico, etc.), que dan por resultado esa abstracción denominada la 'población rural'.

Se ha dejado de lado la concepción de lo rural como un mundo separado e inmóvil. Se ha avanzado, como lo ha hecho la recomendación de Quito citada al comienzo, en la distinción de la población-meta en grupos de edad y sexo. Se han identificado algunas situaciones típicas en que se encuentra la población rural (medianos productores con capacidad de acumulación; productores integrados al mercado, aunque sin capacidad de acumulación; asalariados de residencia rural-urbana; situaciones de autosubsistencia; indígenas —por lo común concentrados en estas últimas situaciones— y no indígenas). Sin embargo, todo ello no se refleja, aún, en las orientaciones de políticas y se insiste, por ejemplo, en proponer como una de las respuestas al para qué, "procurar el arraigo de la población en la zona rural a través de incentivos adecuados", en "orientar el desarrollo de habilidades en función del empleo y trabajo en las zonas agrícolas" (OREALC, 1983, p. 39).

A este irrealismo consistente en responder a la pregunta sobre el para qué sin tener en cuenta las condiciones de vida de las poblaciones-meta, se añade la posibilidad de segregación de esas poblaciones, la que no estaría siendo generada por la educación sino, en todo caso, legitimada y avalada por las políticas educativas. Nada fácil es por cierto definir el arquetipo de hombre al que se quiere tender por medio del sistema educativo, en sociedades caracterizadas por la heterogeneidad estructural, con un Estado-Nación en expansión y donde la correlación de fuerza entre las clases configura un tiempo y un espacio social particularmente cambiante. Sin embargo, o se asume el desafío o se continuará respondiendo al para qué de la educación en función de un hombre abstracto que no responde a ninguna realidad (aunque se aproxime a la de la población urbana de los estratos medios altos), o segmentando a la población en fragmentos cuya recomposición en una ciudadanía y en una solidaridad nacional será problemática.

Este desafío no se reduce sólo al para qué de la educación. El origen y la expansión temprana de los sistemas educacionales de la región tienen raíces urbanas. En la medida en que se intentó homogeneizar a toda la población, integrar el Estado nacional, evitar o paliar los rasgos de la irrupción rural en las ciudades, se trasplantó al campo, de manera particularmente deteriorada, el modelo de escuela única nacional y un maestro único nacional, desconociendo los subregionalismos y las subculturas, con lo que el deterioro fue aún mayor. Ante esta comprobación se propone una solución estructurada alrededor de dos ejes principales: la descentralización técnica y administrativa; el abandono de los modelos urbanos,

inadecuados para el área rural. Esto ha llegado a plantearse en términos de dilemas: educación básica común nacional o educación diferenciada; organización centralizada u organización descentralizada. Además, suelen tomarse los extremos de ambas alternativas y proponer una opción entre una educación básica común nacional y centralizada y otra básica diferenciada con organización administrativa y técnica descentralizada. Con esto, se ha tendido a desconocer opciones intermedias, tales como una educación básica diferencial con centralización técnico-normativa pero no administrativa o una educación básica común con descentralización administrativa y técnica, u otras como las que fueron puestas en práctica, con cierta continuidad, en algunos países de la región (Costa Rica, Colombia).

La propuesta de una educación básica común nacional y centralizada se mantiene, de hecho, en muchos países de la región y es, quizás, la más congruente con los estilos de desarrollo vigentes si se la considera desde el ángulo del discurso político. Si se intentara realmente ponerla en práctica y dar acceso y retener a la población rural y marginal urbana en una escuela que se aproximara al modelo urbano (completa, pluridocente, con maestros titulados, con materiales didácticos, etc.), tal propuesta presentaría requerimientos políticos y financieros que la harían inviable.

La propuesta de una educación básica diferenciada en la base aunque común en los objetivos, con descentralización administrativa y técnica pero integrando sus distintos niveles, se ha llevado a la práctica recurriendo a la nuclearización y a la regionalización (también llamada 'mapa educativo'). A este diseño se incorporan las actividades educacionales oficiales, formales y no formales, en educación básica, alfabetización, educación funcional y, en ocasiones, en educación media. La exclusión de las universidades y de los establecimientos privados de enseñanza, así como la limitación de esta forma de organización del servicio educativo, si bien son un indicio de las características de la integración del sistema educativo perseguido y de sus conexiones con el resto de la sociedad, no debiera llevar a negar todos los avances que significa esta propuesta y los aportes que de ella pueden esperarse.

Algunas propuestas técnicas referidas a aspectos más específicos de las políticas educativas son notoriamente inaplicables dadas las condiciones reales y, en particular, las que se originan en reuniones internacionales donde las poblaciones-meta se diluyen en la diversidad de situaciones existentes en los países de la región. Sin duda, las orientaciones de políticas que de ellas se derivan cumplen un valiosísimo y doble papel: exponer el programa de la "otra" educación y denunciar las graves deficiencias de la educación vigente. Las propuestas mencionadas sugieren, entre otras cosas, lograr una relación pedagógica que implique inter-educación; una ruptura de la noción de espacio educativo como espacio separado y gradual; una educación que tome en cuenta el medio partiendo de su efecto educativo; el cambio de una actitud de dependencia y conformismo a una actitud crítica y participante; una educación útil para complementar y perfeccionar la concepción de mundo que tiene la comunidad; una educación basada en los postulados de ser activa, situada, integral, integrada y conducente a la acción; una educación personalizada; una educación integrada a las actividades productivas y que contribuya al aumento de la producción y de la productividad; un sistema educativo formal de estructura flexible, ágil y adaptable a necesidades cambiantes para ser más eficiente y equitativo; un docente cuyo papel esté determinado por la realidad, para que de esa manera se convierta en un agente de cambio económico, cultural, social y político de las zonas rurales; un docente capacitado para mantener una nueva relación pedagógica, participar en actividades educativas interdisciplinarias, organizar experiencias de promoción de la comunidad; un docente, por fin, que tenga los conocimientos y las motivaciones suficientes como para realizar una pedagogía del medio y adaptada al medio, que actúe interdisciplinariamente.

La larguísima enumeración precedente pone de relieve cuánta razón tiene Gregorio Weinberg cuando sostiene que se piensa en una educación del siglo XXI, mientras el sistema educativo y la organización escolar corresponden a una educación del siglo XIX, y a la cual la población de las zonas rurales tuvo poco acceso y aún menos permanencia.

III

Las condiciones de la práctica de las políticas educativas

Se ha considerado conveniente llamar aquí la atención sobre algunos aspectos que no son novedosos, pero cuyo tratamiento tampoco es frecuente en relación con las condiciones en que se ponen en práctica las políticas educativas.

Entre las diversas clasificaciones hechas de los estilos de desarrollo, una de ellas los distingue según se trate de sociedades de mercado, de economía mixta o de economía planificada. La casi totalidad de los países de la región se sitúa en distintas combinaciones de economías mixtas y de mercado. Lo que aquí interesa destacar es que esas formas económicas son también, y básicamente, maneras de articulación de las sociedades y sus clases. Estos distintos modos de articularse las clases condicionan las prácticas políticas y, entre ellas, las educativas. El tema es aún más complicado porque, dada una serie de circunstancias, en las sociedades latinoamericanas las economías de mercado no se corresponden, necesariamente, con sistemas políticos liberales, así como las economías mixtas tampoco se corresponden, forzosamente, con sistemas políticos social demócratas o de democracia social. Los espacios que en uno u otro caso se generan para la acción, tanto en el ámbito oficial como fuera de él, presentan distintas posibilidades y limitaciones pero, en general, todo aquello que conduzca a una educación activa y con participación y organización de la comunidad, suele ser sospechado de "indoctrinación en ideologías exóticas" y acusado de "fomentar la subversión" como a veces ha sido reconocido oficialmente.

En relación con lo anterior puede considerarse la percepción que poseen distintos grupos políticamente activos acerca de los procesos registrados en la región. Para algunos, aquí no se han producido cambios o, al menos, ellos no han tenido la intensidad ni han seguido la dirección que se hubiera deseado. Para otros, los cambios registrados fueron controlados por las clases dominantes. Para otros, por fin, los cambios fueron profundos y, mientras algunos de éstos sostienen que su profundización puede llevar a la ruptura del sistema, existen quienes piensan que el sistema posee una indefinida capacidad de adaptación. Según cual sea el peso político de quienes sostienen una u otra visión serán distintas las posibilidades de poner en práctica una determinada política educativa para las zonas rurales.

Aparte del que poseen los grupos políticamente activos, hay otros estados de la conciencia colectiva que no son menos reales por ser más difíciles de definir. Cada clase considera como legítimo, como adecuado, demandar una cierta cantidad y calidad de educación. El asunto consiste en determinar en qué medida esas demandas son reputadas legítimas por las otras clases y, además, en qué medida el reconocimiento de esa legitimidad implica que, en caso de producirse una reasignación de recursos, ésta será aceptada o conducirá a distintas formas de protesta política. Cuando se toma en cuenta la situación educacional en los medios rurales y las condiciones de vida allí predominantes y se exponen en una propuesta política, tiende a producirse en los sectores medios y altos urbanos un movimiento de simpatía y de solidaridad emocional. Sin embargo, cuando los recursos destinados al desarrollo educativo y de las zonas rurales empiezan a afectar o amenazan afectar la cantidad y calidad de la educación que esos sectores definen como legítimas y adecuadas para ellos, las emociones se transforman en oposición política. Este suele ser el momento en que las políticas centradas en las necesidades básicas comienzan a tranformarse en políticas centradas en la atención de los problemas de los pobres. Por otra parte, quienes tienen muy poca o ninguna educación por lo común tienen una idea muy vaga, si alguna poseen, de la cantidad y calidad de la educación que demandan y además disponen de un poder político relativamente reducido. De esta manera, la asignación de recursos educativos (humanos, técnicos y financieros) que, según las reglas de distribución vigentes, corresponden a los estratos medios y altos urbanos, se convierte en una limitante de primer orden para las políticas de desarrollo educativo en las zonas rurales.

Dadas las características predominantes en los sistemas educativos formales de la región, hay quienes sostiene que en ella no existen tales siste-

mas, en cuanto organizaciones formales, esto es, planificadas y estructuradas deliberadamente con el propósito de obtener fines específicos. Por otro lado, hay quienes sostienen que, con sus propias características, tales sistemas sí existen y que su manera de ser es la que corresponde a sociedades segmentadas, estructuralmente heterogéneas y concentradoras. Estas diferencias de opiniones no son de índole académica ya que, si se admite la existencia de un sistema, con sus características propias, ello implica que una intervención tendiente a cambiar cualquiera de sus elementos o las relaciones entre ellos tendrá, a corto o a largo plazo, consecuencias sobre los elementos restantes. Aun en el caso de sistemas en mayor o menor medida desintegrados, como sucede con gran parte de los sistemas educativos de la región, con las universidades por un lado y por el otro las distintas direcciones (de enseñanza media, primaria, de educación rural—en algunos países—, de educación de adultos) que actúan desconectadas entre sí, la integración está dada por la población que demanda sus servicios y por la asignación de recursos a cada uno de los segmentos, lo que afecta (como antes se expuso), la atención de dichas demandas. La segmentación administrativa de la educación en las zonas rurales puede permitir reasignar recursos hacia ese sector (hasta un límite indefinido) y desarrollar una cantidad de acciones sin la interferencia de otros segmentos del sistema (también hasta ciertos límites indefinidos), pero también puede conducir a prestar un servicio de baja calidad sin perjudicar la situación de los restantes segmentos.

Otro aspecto que parece conveniente considerar en relación con la práctica de las políticas educacionales consiste en la historicidad de todos y cada uno de los elementos que configuran el fenómeno educativo. Han variado los educandos, los métodos y técnicas, las formas de manejar los presupuestos, el volumen y la complejidad de los ministerios de educación, etc. Se ha modificado la profesión docente desde el punto de vista de la consideración social, de la extracción social de sus miembros, de su reclutamiento, de sus ingresos relativos, de su formación, de la ideología que se trasunta en sus actitudes y aspiraciones, etc. Cada una de estas historias se ha movido siguiendo sus propios ritmos, que no siempre han sido confluyentes y, menos aún, canalizados hacia el mejoramiento, o al menos, al mantenimiento de la calidad del servicio educativo para los sectores populares y, en particular, para las zonas rurales. El hecho es que esas historias tienen su inercia y que ésta plantea distintas posibilidades y restricciones en la ejecución de las políticas educativas.

Por último, debe recordarse que la modificación intencional de los diferentes aspectos que integran el fenómeno educativo requiere diversos tipos de poder social y político y, además, distinto tiempo. Con algunos de ellos puede operarse con relativa facilidad y a corto plazo, en especial si se dispone de recursos: subsidios a las familias; almuerzos escolares; cuadernos, textos y materiales didácticos; control del cumplimiento de las disposiciones adoptadas; etc. Otros, en cambio presentan más dificultades y requieren mayor consenso y legitimidad como los reordenamientos técnico-administrativos que implican modificaciones en el poder relativo dentro del sistema. Otros, por último, no son fácilmente manejables porque consisten en conductas, valores, ideologías enraizadas en la vida cotidiana, instituciones, que poseen su propia inercia: formación de los docentes; aspiraciones de la población que se manifiestan como demandas educativas; "distancia" a la cultura escolar; papel de la educación en las estrategias de las familias; etc. Estos distintos grados de poder político y social requeridos, así como los diferentes tiempos de maduración, se hacen presentes aun en el caso de que los aspectos a modificar se limiten al sistema educativo formal. Un caso paradigmático lo ofrecen aquellas políticas que se proponen lograr objetivos a corto o a mediano plazo mediante la formación o capacitación de los docentes.

Luego de hacer explícitas, a vuelo de pájaro, algunas cuestiones preliminares que (consciente o inconscientemente) deberá enfrentar el eventual funcionario a cargo del desarrollo de la educación en zonas rurales, así como algunos escollos de las orientaciones políticas y de la puesta en práctica de las políticas, es el momento de considerar qué está sucediendo en el medio rural y en el servicio educacional al que tiene acceso la población de ese medio.

IV

La situación de la sociedad y la educación en las zonas rurales

La apretada síntesis que se presentará en seguida de algunas tendencias registradas en la sociedad y la educación en las zonas rurales de América Latina, constituye sólo un intento de poner de relieve los aspectos estructurales centrales de los circuitos de satisfacción de las necesidades educativas en esas zonas y los problemas que de ellos se derivan y, seguramente, parecerá tan insatisfactoria como toda síntesis, más aún cuando ésta es de alcance regional.

Conviene aclarar que aquí lo rural y lo urbano no se entenderán como mundos separados, sino como ámbitos que están intrínsecamente imbricados. El reconocimiento de que lo rural tiene ciertos rasgos propios, tales como la distribución de la población y las características generales de su ocupación (predominantemente vinculada a los ciclos naturales), mal puede hacer perder de vista que sin comprender la conexión dinámica entre lo urbano y lo rural es imposible comprender la realidad de lo rural. Es más, los cambios registrados en la sociedad rural son inseparables de los producidos en la sociedad global; además, dichos cambios afectan de distinta manera a la población, según las posiciones que ocupa, y tienen diferentes efectos e implicaciones educativas. No sólo interesa determinar la magnitud de los cambios registrados en los diversos aspectos sociales, sino también (y principalmente), en qué dirección apuntan: cuál es el tipo de sociedad que prefiguran; cuál es la situación de lo rural y de la población residente; y cuál la significación de lo educativo.

A. LA SOCIEDAD RURAL

Durante los últimos treinta años se ha registrado en las áreas rurales latinoamericanas una serie de procesos que desmienten su supuesto inmovilismo y cuya sola enumeración proporciona una idea de los cambios producidos. La *modernización agropecuaria* ha implicado un proceso de concentración de la tierra y la utilización de maquinarias y tecnología agrícola en el sector capitalista que han significado una redefinición o destrucción del sistema productivo preexistente y una agravación de la heterogeneidad entre las unidades económicas. Las *migraciones temporales o definitivas,* sea desde el campo a la ciudad, sea entre zonas rurales, han afectado, en promedio, a más de uno de cada cuatro habitantes rurales y a más de un miembro por familia. Se ha generalizado la *economía monetaria* y el *consumo de bienes industriales.* Se ha registrado un aumento de las *comunicaciones* de todo tipo. La *presencia del Estado* se ha extendido a través de la prestación de servicios de distinta índole (asistencia técnica, salud, programas de reforma agraria, etc.). Es necesario traer a colación el conjunto de esos procesos para comprender los nuevos escenarios rurales que se han configurado y sus implicaciones para la cultura y la educación en las zonas rurales, teniendo en cuenta que ello ha sucedido en el lapso de una generación. Además, deben considerarse los distintos ámbitos en que se articulan las relaciones sociales:

1. La situación y la dinámica de la *estructura de clases* están vinculadas al proceso de modernización. La *cúpula* de esa estructura no está en el campo, sino en las ciudades, encarnada en los directores y gerentes de distintos tipos de sociedades propietarias de las empresas capitalistas agrarias. Se ha perdido, así, el vínculo recíproco de lealtad personal entre el propietario y los trabajadores directos de sus tierras. El control económico, político y cultural que se ejercía sobre la base de dichos vínculos tiende a concretarse por otros medios. Los *antiguos notables* (el médico, el cura, el maestro) están ahora acompañados por figuras de otra naturaleza (agentes de bancos,

jefes de servicios públicos, técnicos, personal superior de las agro-industrias). Estas nuevas figuras comparten con las anteriores el ser representantes de la cultura oficial y urbana, pero tienen un carácter más acentuadamente moderno y técnico. Las *capas medias* rurales incluyen una variedad de situaciones (medianos productores capitalistas; camioneros; acopiadores; comerciantes mayoristas; enganchadores, contratistas o *'empreiteros'*). A estas capas medias rurales pertenecen los beneficiarios de los programas de reforma agraria que sirven como grupo testigo de que, cuando se llega por alguna vía a la corriente predominante del proceso de modernización, es posible mejorar de condición permaneciendo en el medio rural. La masa de los *pequeños productores,* propietarios minifundistas de pequeñas parcelas familiares o sub-familiares; ocupantes de pequeñas extensiones en las que trabajan como aparceros, medieros, colonos, inquilinos; ocupantes precarios en zonas de frontera agrícola, en tierras fiscales no incorporadas al mercado, a la vera de los caminos. Parte de ellos se agrega a la masa excedentaria de *trabajadores asalariados,* fuerza de trabajo agrícola sin tierra y relativamente superflua, que tiene presencia rural pero que, en la mayoría de los casos, reside en pequeños poblados o en la periferia de localidades con una urbanización más desarrollada. Esta estructura de clases tiene una repercusión cultural 'modernizante' sobre la población rural a través de relaciones directas o por mera presencia.

2. Las *migraciones permanentes* implican alguna forma de comunicación (visitas, noticias), entre el ex-residente rural y sus familiares y amigos. Estas comunicaciones consisten, a veces, en transferencias monetarias que ponen de manifiesto el cumplimiento de una estrategia familiar y la demostración de que se dispone de algún excedente económico. Las visitas comportan la demostración del acceso a artefactos, vestuarios, maneras de ser, que indican la integración a la vida urbana, el distanciamiento de la vida rural y las diferencias entre ambas. Significan la confirmación de que la migración es posible y transmiten la percepción de que al menos en la ciudad se está igual que en el campo, pero con mejores perspectivas. En las *migraciones temporales,* en las que están envueltas proporciones mayores de la población rural, se presenta el doble 'impacto' de los no migrantes ante los relatos de los migrantes y, en éstos, de la visión de la vida rural luego de su experiencia migratoria.

3. Las *comunicaciones* también ejercen una influencia modernizante. La ampliación de la red de ciudades, la construcción de caminos y la mayor frecuencia y variedad de los medios de transporte, aumentan los contactos con lo urbano, sea por traslado de habitantes rurales a las ciudades o por la llegada de turismo nacional o extranjero. A ello debe agregarse el incremento de las comunicaciones simbólicas (radio, televisión, revistas, etc.), que trasladan al campo una óptica urbana, incluida la de la misma vida rural.

4. La ampliación de la *acción del Estado,* en un espacio nacional totalmente incorporado a la vida de los países, opera en el mismo sentido a través de servicios de distinta índole. Asimismo, las *instituciones no estatales* (especialmente las religiosas), llevan al campo a individuos y familias de extracción urbana, con ingresos, estilos de vida, lenguaje, maneras de ser y concepciones de mundo, distintos cuando no contrapuestos a los rurales.

5. La instalación de *agroindustrias* puede revestir distintos sentidos culturales: las plantas procesadoras significan la posibilidad de alcanzar un trabajo asalariado estable y la adopción de un modo de vida y una disciplina industriales; las empresas compradoras de productos agrarios imponen ciertas normas de calidad, lo que implica que los productores tomen contacto con técnicos agropecuarios, tipos de semillas, créditos, etc.; las que intervienen como productoras agropecuarias, ponen en contacto a los trabajadores que contratan, con maquinarias, herramientas, insumos tecnológicos de distinta índole y con un producto cuya calidad es superior a la que obtienen los pequeños productores de la zona.

6. Un punto clave en el cambio cultural del medio rural es la *extensión de los mercados,* en cuanto ámbitos de criterios y normas que regulan diferentes tipos de intercambios y a los que confluyen los ocupantes de las situaciones de clase antes bosquejadas: el mercado de fuerza de trabajo rural; el de bienes alimenticios e industriales; el de crédito. Pero el centro de la cuestión agraria está en el *mercado de tierras,* donde se manifiestan claramente las imbricaciones entre lo rural y lo urbano, ya que las disposiciones acerca de la propiedad de la tierra, del otorgamiento de los títulos correspondientes, de la fija-

ción de su precio, se resuelven en el ámbito urbano. La compra de tierras en el mercado es inaccesible para los pequeños productores y la única posibilidad que entrevén es adquirida a través de los proyectos de reforma agraria. En la práctica, para ellos el problema consiste en no perder la tierra poseída o en conseguir tierras de alguna manera.

7. La prestación de *servicios personales y de bienes simbólicos*, suministrados por el Estado y por una vasta gama de instituciones que desarrollan programas tendientes a aliviar la situación de la población, implica el surgimiento en el campo de una serie de personas, normas, valores, hábitos y artefactos, de origen y contenido urbanos. En general, el intercambio entre los funcionarios de estas instituciones y la población rural, es asimétrico por definición, ya que ésta sólo acude a los primeros para recibir y, de tal manera, la conjunción de poder, prestigio y legitimidad alcanza su punto máximo.

8. La población rural, en consecuencia, no es homogénea y se enfrenta a los distintos procesos de cambio y en ellos participa desde diferentes posiciones y de distinta manera. Los procesos registrados y sus significaciones culturales apuntan a definir una *configuración cultural* compuesta de situaciones objetivamente conflictivas: i) valoración de la tierra como fuente de seguridad y, al mismo tiempo, su inaccesibilidad; ii) la visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes, cuyo deseo de obtención implica, de una u otra manera, algún grado de desarraigo; iii) la presencia de formas organizativas en las que se participa necesariamente de manera directa o indirecta, aunque extrañas a las habituales; iv) el estar envueltos en situaciones de cambio acelerado, con una predisposición renuente a ellas; v) la necesidad de desarrollar estrategias que posibiliten la continuidad de la familia y los lazos que ella origina, pero que redundan en su desarticulación y fragmentación; vi) el énfasis implícito que el desarrollo de los mercados pone en el individualismo, la competitividad, la movilidad personal o familiar, para una población que tiene otros valores y que se percibe asimisma como inferior y en situación de deterioro con referencia al empleo, la producción y la comercialización; vii) el aumento de la importancia de la figura femenina (por migración temprana de las mujeres hacia la ciudad; por hacerse cargo de la explotación familiar durante las migraciones temporales de los varones) y la persistencia de las pautas que la sitúan en una posición subordinada.

9. La *situación de los indígenas* merece consideración aparte. Ante las dificultades cuantitativas y conceptuales para precisar qué se entiende por indígena, se ha propuesto entender como tal a aquella población constituida por los grupos sociales que mantienen, aunque sea bajo formas modificadas, sus costumbres ancestrales y su idioma, pudiendo, en muchos casos, reclamar un territorio para sí. Por otra parte, su situación es diferente en los distintos países de la región. Tal como antes se los ha definido, todos los indígenas agrupados viven en el campo y, desde su posición discriminada, han vivido los avatares de las sociedades nacionales, por lo que comparten con la población rural no indígena los procesos económicos y sociales en los que ha estado inmersa esa población. Pero así como para el campesino la tierra tiene una valoración que trasciende lo económico, para el indígena la tierra no es un bien de capital, ni de inversión, ni un medio de vida. Es *el* medio de vida, el sitio donde la familia produce para perpetuar su existencia, el lugar del ceremonial mítico-religioso, el que acompaña el culto de los antepasados. La relación hombre-tierra es la razón de ser de toda su existencia. El indígena que quiere dejar de serlo no sólo tiene que trasladarse geográficamente, sino que tiene que romper su vínculo con la tierra, dejar de trabajarla, abandonar su comunidad en forma permanente, romper los lazos socio-culturales que lo atan a su núcleo social y organizativo y que le brindan su identidad. Ante el prolongado proceso de discriminación social, cultural y política, y de expropiación económica del que han sido objeto, cabe preguntarse cuán diferente y cuán persistente es la unidad socio-cultural de la población indígena, y podría dudarse de la existencia de algo así como *el* problema indígena. Sin embargo, no sólo existe, sino que se registran manifestaciones vigorosas del crecimiento de la conciencia de este problema por parte de los mismos indígenas. Ante la presencia de sectores de la población cuya condición de clase en el sistema nacional de clases está reforzada o sobredeterminada por la pertenencia a uno u otro de los grupos socio-culturales discriminados, hay quienes imputan a los indígenas, a todos ellos,

una uniformidad cultural y una unanimidad de deseos de reafirmación de su identidad que dista bastante de tener apoyo en la realidad. Por otro lado, hay quienes consideran que los indígenas, todos ellos, son una especie de incapaces civiles a los que se debe ayudar o esperar que el desenvolvimiento histórico, por el mecanismo de la selección social, termine por ubicar dentro o al margen de la sociedad nacional. De estas distintas posiciones se derivan diferentes proposiciones de acción. Entre los grupos indígenas que reafirman de manera más decidida su condición de tales y la población de origen europeo, se ha desarrollado una numerosa categoría social: los *mestizos, mistis, cholos.* Entre todos ellos hay relaciones recíprocas de las que resultan perjudicados económica y culturalmente los indígenas, pero de las que también resulta dañada la sociedad nacional. La definición del 'ser indígena' como un estigma ha sido elaborada por toda la sociedad; la atraviesa por completo y se afirma y refuerza en numerosas acciones cotidianas que ponen en práctica todos los miembros de esa sociedad. En tal sentido, constituye un problema que atañe a la cultura nacional, a la democracia política y a toda la estructura social.

10. La escasa información disponible sobre los *asentamientos, vecindarios o comunidades locales,* pone de relieve un alto grado de heterogeneidad en lo que respecta a su situación socioeconómica, así como a su acceso a los servicios educativos. Esa heterogeneidad entre asentamientos rurales, tampoco debe ocultar algunos hechos básicos: a) constituyen una unidad social restringida, que vive en un territorio dado y poseen algún tipo de organización (formal o informal), con una cierta homogeneidad de costumbres y con vocación predominantemente agrícola y ganadera; b) parte considerable de la vida de los niños y de las mujeres transcurre allí y está condicionada por este medio físico y social; c) existen ciertas analogías que han llevado a los residentes a agruparse en los asentamientos y hay una homogeneidad relativa en punto de problemas y necesidades, condiciones ambientales, servicios e infraestructura. En el caso de los asentamientos indígenas se registra también un alto grado de heterogeneidad según su situación étnica efectiva: uso de la lengua autóctona; grado de sustitución de elementos culturales; demanda de socialización 'anticipatoria' al medio urbano o nacional; mantenimiento de ciertas formas culturales cohesivas; formas de gobierno interno de la comunidad; etc.

11. En los asentamientos, vecindarios o comunidades locales se ubican las *unidades familiares,* diversamente afectadas por los procesos registrados en las áreas rurales. De todos modos, la gran mayoría de las familias de esas zonas produce bienes y servicios para su propio consumo; tiene a su cargo y ejecuta directamente de manera casi total las actividades de reproducción generacional y mantenimiento diario de sus miembros; realiza la casi totalidad del consumo en el ámbito doméstico; es el centro de la vida social cotidiana y el *locus* donde los individuos se transforman en agentes sociales partícipes en relaciones económicas, sociales y políticas, portadores de normas y valores. En el marco de las estrategias de supervivencia de las unidades familiares de los sectores rurales más desfavorecidos y dentro de los procesos sociales, económicos y culturales en que están envueltas, deben considerarse dos cuestiones clave para desentrañar el significado de la educación en las áreas rurales y su rendimiento: i) de qué manera condicionan las unidades familiares la participación de sus miembros en el sistema educativo formal; ii) por qué y para qué las familias demandan educación formal.

12. La existencia de los *niños de los estratos bajos rurales,* como la de los restantes miembros de las unidades familiares, está caracterizada por la subsistencia, cuya atención es primordial. El medio social en que se mueven estos niños se reduce a su familia, y en ella tienen asignado un status y tareas cuya responsabilidad les corresponde según distintas categorías de sexo y edad. La distancia cultural entre la familia y el sistema educativo, los métodos utilizados para generar aprendizajes en la socialización temprana, la vida al aire libre y la misma concepción cultural de lo que es un niño, hacen que el desarrollo psicomotor y mental de los niños de las zonas rurales no coincida con los aprestamientos que el sistema educativo formal da por sentados. Dadas las condiciones generales de los asentamientos rurales, de las familias residentes en esas zonas y las características de la socialización temprana, *la mujer,* aparece como un actor clave en el desarrollo educativo de las zonas rurales, por derecho pro-

pio y por el papel que tiene asignado en la vida social y familiar.

13. Todos los aspectos hasta aquí considerados afectan, de una u otra manera, los valores, las normas, el lenguaje, los elementos materiales de la cultura y las formas de relación. Las distintas acciones educativas que tienen lugar en el *proceso de socialización temprana* no pueden dejar de haber sido afectadas, ya que el mismo agente socializador está viviendo un proceso de resocialización o educación incidental relativamente intenso y es probable que, en sus actividades de socialización de la generación más joven, tenga una serie de dudas acerca de qué debe ser transmitido y cuál es el significado de lo que se transmite, ya que la misma velocidad del cambio plantea la imprevisibilidad de las posiciones de los sistemas sociales futuros, para los cuales se está socializando a la población joven.

B. EL PERFIL EDUCATIVO DE LAS ZONAS RURALES

1. El *analfabetismo de la población de 15 a 24 años* se estuvo reduciendo en la región de manera franca y sostenida; pero esta disminución no ha incidido por igual en las distintas zonas de los diferentes países. En las ciudades capitales, ya hacia 1970, la tasa de analfabetismo para este grupo de edad, no superaba el 10 por ciento en ningún país de la región. Esas tasas eran más elevadas en la zona denominada resto urbano, aunque ocho de entre trece países tenían tasas de analfabetismo inferiores al 10 por ciento y sólo en uno se aproximaba al 30 por ciento. En cambio, en las zonas rurales, ocho países tenían tasas de analfabetismo próximas o muy superiores al 30 por ciento. Para este grupo de edad, el analfabetismo urbano casi no permite diferenciar entre países, distinción fácilmente realizable si se tiene en cuenta el analfabetismo rural. El analfabetismo de las mujeres residentes rurales de entre 15 y 24 años, es inferior al de los hombres en algunos países de la región, pero en cambio muy superior en otros; esta última situación se presenta particularmente en Bolivia, Perú y Guatemala, lo que indica las dificultades para cambiar la situación de las mujeres rurales indígenas.

2. El *analfabetismo de la población adulta* (población total de 15 y más años de edad) ha experimentado un descenso lento y regular. Este ritmo, de todas maneras, no refleja adecuadamente los esfuerzos más recientes realizados en muchos países de la región, debido a la gran inercia de los grupos de población de mayor edad, cuya situación no ha cambiado y tiende a neutralizar las transformaciones registradas en las generaciones más jóvenes. La reducción del analfabetismo ha seguido una pauta homogénea entre 1950 y 1970, ya que si bien se ha estrechado la amplitud de la variación entre los países ubicados en los extremos de la distribución, se mantiene la desigualdad de esa distribución, el orden de los países no se altera y tampoco se registra ninguna discontinuidad de importancia. Los países de mayor desarrollo educativo relativo de la región parecen haber alcanzado cierto límite en sus posibilidades de rebajar aún más sus tasas de analfabetismo, mientras que los países de menor desarrollo educativo relativo han reducido el analfabetismo a una tasa acumulativa media anual de aproximadamente el 1 por ciento. Si se mantiene dicha tendencia, estos países tardarían más de cuarenta años en aproximarse a las tasas de analfabetismo que tenían los países de mayor desarrollo educativo relativo hacia 1970. Se ha demostrado que dadas ciertas circunstancias, una decisión política firme puede lograr si no la erradicación, por lo menos obtener una drástica disminución del analfabetismo, como sería el caso de Nicaragua en 1978.

3. En lo que hace al *nivel educativo*, la abrumadora mayoría de la población residente en las áreas rurales tiene educación primaria incompleta o carece de instrucción. En el medio rural, el mundo educativo formal está constituido por quienes nunca llegaron al sistema, aquellos que llegaron al mismo y no pasaron más allá del tercer grado (los analfabetos funcionales), y quienes llegaron a los años superiores de la escolarización primaria, probablemente vinculados estos últimos a la mediana producción con capacidad de acumulación y a otras actividades no directamente agropecuarias o extractivas. Estos tres grupos, considerados conjuntamente, configuran distintos perfiles educativos que poseen distinta significación. Hay países con un perfil educativo bajo

en las zonas rurales (porcentajes elevados sin instrucción, bajos o medios de primaria inferior y bajos de primaria superior); es el caso de Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, hacia 1970. En estos países, el solo acceso a la escuela puede estar operando como un mecanismo de selección ya que ha llegado a ella, en el mejor de los casos, sólo uno de cada dos individuos. Por otro lado, la posibilidad de conservar los aprendizajes adquiridos en la escuela es muy escasa en contextos sociales con este perfil educativo. Otros países tienen un perfil educativo medio en sus zonas rurales (porcentajes medios sin instrucción o con primaria inferior y medios o elevados de primaria superior); es el caso de Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana. Por fin, hay países con un perfil educativo alto (porcentajes bajos sin instrucción, elevados con primaria inferior y medios o elevados con primaria superior); es el caso de Chile, Costa Rica, Paraguay. En estos países han llegado al sistema educativo formal, dos de cada tres individuos. La posibilidad de conservar los aprendizajes adquiridos en la escuela es mayor en contextos sociales donde por lo menos un 60 por ciento de la población ha llegado a la escuela primaria y un 30 por ciento de la misma ha cursado los últimos grados.

4. La diferencia en los *años promedio de educación* según zona de residencia y sexo muestra, por un lado, la diversidad de las situaciones nacionales y, por otro, la discriminación existente en detrimento de las zonas rurales y de las mujeres. En general, los residentes en las zonas urbanas tienen más años promedio de educación que los residentes rurales, y los hombres más que las mujeres. Las diferencias entre los habitantes masculinos rurales y los urbanos son menores que entre las mujeres de ambas zonas. En un extremo puede ubicarse al Perú, donde el promedio de años de estudio de los varones duplica el de las mujeres, con grandes diferencias entre zonas de residencia, según sexo. Esta situación puede comprenderse si se recuerda la elevada proporción de población indígena que posee el Perú y cómo eso incide sobre la condición de las mujeres. En el otro extremo, Costa Rica muestra promedios similares de años de estudios para ambos sexos, con una leve ventaja para las mujeres, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; la población urbana tiene allí un promedio de años de estudio 1.6 veces mayor que la rural, y registra una tendencia decreciente.

C. EL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL EN LAS ZONAS RURALES

En términos muy esquemáticos, puede describirse la situación del sistema educativo formal en las zonas rurales, como caracterizado por:

1. *Una organización centralizada y burocrática,* de manera que las decisiones políticas, técnicas, organizativas y financieras tienden a estar sesgadas por una visión urbana de los problemas y por las presiones de la población ciudadana.

2. Una *educación orientada a un hombre cuyo modelo* es el poblador urbano, de donde se desprende la implantación de un currículum de vigencia nacional y de procedimientos normativos para todo el país.

3. *Objetivos educativos* que apuntan a una educación universal, gratuita y pública, orientada a homogeneizar a la población, lo que plantea la contradicción antes señalada entre esos objetivos homogeneizadores ante poblaciones en situaciones heterogéneas y se encuentra en el fondo de las alternativas antes consideradas entre enseñanza básica común y universal y escuela diferenciada.

4. Una *relación entre la educación formal, la socialización y la educación incidental* de tal naturaleza que hace que se articulen más por yuxtaposición que por cooperación o complementaridad.

5. *Planteles o establecimientos educacionales formales* que, además de sus problemas de mantenimiento y de dotación de equipos, presentan un número insuficiente de docentes, lo que implica escuelas incompletas o plurigrado.

6. Una *organización escolar* con currícula universalizantes, académicos y extensos, poco adaptados a las condiciones locales; con programas minuciosos que dejan escaso margen de libertad a los docentes; con actividades escolares diseñadas con calendarios y horarios que no atienden debidamente las características de la

vida local, el clima y los períodos de trabajo agrícola.

7. Los *docentes* que trabajan en las zonas rurales tienen los más variados niveles de formación, registrándose en muchos países un elevado porcentaje de docentes sin títulos habilitantes. Los sistemas educativos nacionales han elevado los requerimientos académicos del título de maestro que, en la mayoría de los países de la región, ha pasado a ser del tercer nivel. Además, se ha advertido que el ingreso de los docentes que recluta el sistema educativo formal se produciría en áreas marginales urbanas y rurales y se desempeñarían sobre todo en los primeros grados, de manera que se estaría atendiendo con personal sin experiencia suficiente en las áreas con mayores deficiencias educativas y en los grados clave para la permanencia en la escuela. A ello debe agregarse la formación de los docentes, reiteradamente calificada como inapropiada para desempeñarse en las áreas rurales, así como las modalidades en que realizan su trabajo, tanto en lo que respecta a las condiciones laborales generales, como a las que inciden en su desempeño técnico. Se ha insistido frecuentemente en las deficiencias de la supervisión, que tendería a convertirse más en un control administrativo que en un apoyo a las actividades educativas. Entre los recursos humanos incorporados al sistema educativo formal, deben mencionarse a los promotores, monitores y animadores, habitualmente miembros de las comunidades locales que, con diversa formación (por lo general no superior a la primaria completa), características y finalidades, actúan en relación con los docentes o en su reemplazo. También existen distintos tipos de auxiliares educativos, remunerados o voluntarios (alfabetizadores, promotores sanitarios, extensionistas, etc.); de todos modos todavía está por realizarse una evaluación de la eficacia y del significado de estos 'roles' para el sistema educativo formal.

8. En el ámbito de este sistema se produce el encuentro entre los niños pertenecientes a una población cuya situación se ha descrito y los docentes. Las *prácticas pedagógicas* que se desarrollan en ese espacio social que es la escuela están caracterizadas por todos los condicionamientos que tiene incorporado cada uno de los elementos que la componen. Si bien escasa, la investigación educativa sobre lo que sucede en ese reducido espacio físico y social que es el aula, permite una aproximación a ciertos aspectos: i) en las zonas no hispano-parlantes, la situación lingüística es claramente represiva; ii) el manejo de la autoridad por parte de los docentes tiende a limitar la participación activa de los niños; iii) los esquemas de motivación utilizados suelen reflejar una gran distancia cultural respecto de los alumnos; iv) el uso de los textos y de otros materiales didácticos está básicamente determinado por el docente, y los niños parecen utilizarlos más como forma de distracción, de introducción al mundo de los libros, de acercamiento a formas, letras y colores impresos, que como material de aprendizaje; v) los modelos de conducta que se transmiten, practican y enseñan dentro del aula entrañan competitividad, individualismo, sumisión, pasividad, y todo ello sin prédicas explícitas, sino como un emergente natural de la relación y de las condiciones en que ésta se desarrolla.

D. EL RENDIMIENTO CUANTITATIVO DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL

Este análisis se limita a la educación primaria o básica y a las cohortes de edades correspondientes, donde se concentra de manera casi excluyente la oferta y la demanda de educación en las zonas rurales.

1. Hacia 1978, la *matrícula de educación primaria* en las zonas rurales de América Latina alcanzaba a los 20 millones de alumnos y constituía el 35,8 por ciento de la matrícula total en el nivel primario. Este menor peso de la matrícula primaria rural, condicionado por el grado de urbanización, se mantiene para todos los países de la región. Aquellos que tienen un porcentaje menor de población rural muestran tasas de crecimiento de la matrícula primaria en esas zonas más reducidas que las de la matrícula primaria urbana, y hasta tasas de crecimiento negativo, como sucede en Argentina y Uruguay. Por su parte, los países con elevados porcentajes de población rural, no registran un comportamiento

homogéneo. La asociación inversa entre grado de urbanización y crecimiento de la matrícula primaria en zonas rurales parece mantenerse en los casos extremos, y queda una amplia gama de situaciones donde esa relación no parece válida, lo que estaría indicando la presencia de una decisión política de expandir la matrícula en las zonas rurales.

2. La expansión de la matrícula ha redundado en una mejoría de la *cobertura* del sistema educativo formal, aunque con diferencias entre países y entre las divisiones administrativas de cada uno de ellos. Mientras en algunos países alcanzó niveles elevados y crecientes para todas las zonas y todos los grupos de edades considerados, en otros han quedado fuera del sistema escolar el 32 por ciento de los varones y el 34 por ciento de las niñas en edad escolar, residentes en las zonas rurales.

3. En estas zonas, el sistema educativo formal tiene una baja capacidad de *retención*. Hacia 1974, casi el 70 por ciento de la matrícula en el nivel primario de las zonas rurales correspondía a los tres primeros grados. La información basada en cohortes aparentes indica que aumentó la capacidad de retención del sistema educativo, pero la situación dista mucho de ser satisfactoria, ya que a lo largo del ciclo primario abandona el sistema un 85 por ciento de quienes ingresaron. La retención es menor durante los primeros años y este fenómeno es particularmente agudo en las zonas rurales. Si bien la probabilidad de ser retenido de un curso a otro presenta variaciones de año en año, las oscilaciones son relativamente pequeñas y se mantienen, en general, las tendencias centrales. Esto sugeriría que la baja retención responde a causas complejas y que es poco probable lograr avances notorios en períodos breves. La desagregación de la información por divisiones administrativas y por zonas, aun dentro de las áreas rurales, parece presentar variaciones pronunciadas. Algo similar estaría sucediendo para distintos agrupamientos de la población (sexo, etnia).

4. La escasa información disponible sobre las tasas de promoción indica que éstas son más altas a medida que se avanza en los cursos. Calculando en forma acumulada las probabilidades compuestas de ser promovido de un curso a otro, se llega a una tasa de promoción final muy baja, con una probabilidad inferior al 20 por ciento de ser promovido del tercer al cuarto grados y con un mejor rendimiento por parte de las mujeres. La baja retención y promoción del sistema indica la existencia de fenómenos de repetición, retardo y, finalmente, deserción.

5. Las tendencias de las tasas nacionales de *repetición* para las áreas rurales de la región han sido disímiles en los países de cuya información se dispone. En algunos, la tasa muestra cierta estabilidad; en otros, un franco retroceso; en otro, finalmente, un aumento. Una tendencia general parece indicar que las tasas de repetición son más elevadas en los primeros grados.

6. La repetición (y el ingreso tardío) se manifiestan en el *retardo escolar*. La información disponible muestra que se estaría registrando una disminución del fenómeno; y que éste tiene grandes variaciones según los países, pero que, aun aquellos con indicadores de un buen desarrollo educativo en sus áreas rurales, registrarían en las mismas un porcentaje de alumnos con retardo escolar no inferior al 30 por ciento.

7. La repetición y el retardo, en conjunto con otros factores, finalmente conducen al *abandono o a la deserción* del sistema educativo formal. De todos modos, algunos países muestran una disminución sustancial de las tasas de deserción; por lo general, esto ocurre cuando se logra disminuir la tasa de deserción de los primeros años, que parecen ser los más importantes por su incidencia en el analfabetismo y en el rendimiento general del sistema educativo formal. Las cifras nacionales no explican las grandes diferencias que existen entre las divisiones administrativas y, muy probablemente, en el interior de las mismas.

E. LA PARADOJA EDUCATIVA DE LAS ZONAS RURALES

Se han bosquejado, a grandes trazos, las transformaciones ocurridas en la sociedad rural, los perfiles educativos de su población y las características del sistema educativo formal y su rendimiento. La paradoja de la situación no pareciera consistir tanto en los bajos rendimientos que obtiene el sistema sino en que, a pesar de ellos y de las frustraciones consiguientes de la población, si-

gue siendo objeto de una intensa demanda, la que se manifiesta en las tasas de incremento de la matrícula y su creciente cobertura.

Cabe preguntarse ahora cuáles son las bases de esa intensa demanda. La información disponible permite sostener que las unidades familiares rurales demandan educación por diversos motivos: i) la educación formal es considerada como un bien en sí misma. Los padres desean que sus hijos reciban una educación elemental porque siempre es bueno estudiar; ii) la educación formal es considerada una fuente de prestigio, y los padres buscan la educación de sus hijos para confirmar el *status* ya alcanzado por la familia o como una avenida hacia un *status* más elevado, o para alcanzar ocupaciones mejor pagadas; iii) la educación formal es considerada como una vía de integración al mundo urbano y a la nacionalidad; iv) la educación formal es considerada como una fuente de conocimientos instrumentales. Se busca a través de ella una mayor capacitación para trabajar, una preparación para que los jóvenes puedan desempeñarse en ocupaciones no agrícolas o, al menos, que sepan leer y escribir, dado que cada vez deben manejarse más papeles.

Ante estas situaciones, en el seno de la sociedad rural, la escuela termina por cumplir un papel revulsivo: instala una imagen de lo que es un niño, ajena a la del medio rural; define como trabajo una serie de actividades desligadas de las que antes se definían como laborales; aparece como una vía accesible para el modo de vida urbano, valorado y distante; procesa de una manera diferente la selección social de los individuos. Ese papel revulsivo, que cuestiona los elementos de la cultura local, no sólo constituye una forma de articulación entre lo urbano y lo rural sino que también (y posiblemente por esa misma razón), disminuye las distancias entre la cultura escolar y su público, a lo que estarían coadyuvando los demás procesos modernizantes. En el medio rural, como avanzada del sistema educativo formal y de todo lo que éste implica, la escuela estaría reforzando la disposición de un público ya dispuesto a recibir sus servicios. Es probable que esto tenga como resultado un aumento de las migraciones del campo a la ciudad, una destrucción de las culturas locales o ambas cosas a la vez. Sin embargo, estas consecuencias no dependen tanto del sistema educativo formal como del estilo de desarrollo.

V.

Conclusiones

Pueden quedar algunas dudas acerca de la medida en que los Estados nacionales de la región han completado su integración interna, pero puede considerarse que las transformaciones acaecidas durante los últimos treinta años han conducido a la unificación de las sociedades nacionales, en el sentido de que toda la población (urbana y rural) se define como partícipe de un mismo espacio político. Desde este mismo punto de vista, podría enunciarse la hipótesis de que así como en el pasado la disputa sobre la legitimidad de la dominación llevó a tener en cuenta, primero, y a incorporar, después, a las capas medias urbanas, algo similar ocurrirá con los sectores rurales.

Sin embargo, las situaciones son diferentes: las deudas externas han alcanzado cifras hasta hace poco inimaginables; se han deteriorado los precios de los productos primarios de exportación; la competencia en el mercado internacional es cada vez más difícil. En ese contexto, las zonas rurales no parecen tener demasiado futuro, excepto aquellas que tengan capacidad de producir excedentes y de mejorar sus condiciones de competencia en los mercados nacionales e internacionales; esto es, en aquellas zonas donde se afiance el capitalismo, que está lejos de haber sentado sus reales en la totalidad de los territorios nacionales.

Se ha sostenido que ante el desarrollo del Estado-Nación, con relación al afianzamiento del capitalismo, se plantean dos dilemas centrales: a) quién toma la iniciativa, el sector público, como brazo administrativo y económico del Estado, o el sector privado, como expresión de la empresa privada; b) dónde se pone el énfasis, en la homo-

geneización o en la diferenciación de los espacios políticos y socioeconómicos, ya que el capitalismo requiere la actividad plena de los mercados nacionales de trabajo, de mercancías, de tierras, de capitales, con precios establecidos en dichos mercados según el juego de la oferta y la demanda y, sobre todo, derechos universales vigentes para toda la ciudadanía (De la Peña, 1982).

El eventual encargado de las políticas de desarrollo educativo en las zonas rurales deberá tener en cuenta que la opción adoptada ante los dilemas antes expuestos, incidirá en las transformaciones que se produzcan en la sociedad rural, los perfiles educativos de su población y las características del sistema educativo formal y su rendimiento. Si, además, quiere realizar una política coherente y viable, tomará en cuenta las posiciones políticas del grupo que lo lleva al cargo, en relación con las cuestiones previas y con las orientaciones globales de política, así como las condiciones en que se desarrollará su práctica política.

A partir de allí, podrá delinear su política a base de tres grandes hipótesis de trabajo:

1. Dada una hipótesis máxima, se trataría de cambiar la estructura política, organizativa y técnica del sistema educativo formal dentro de un contexto de reformas sociales más profundas, que se ubicarán dentro de un enfoque de necesidades básicas.

2. Dada una hipótesis media, se trataría de producir reformas en la estructura política, organizativa y técnica del sistema educativo formal, desde dicho sistema y hacia algún aspecto del mismo. En esta hipótesis, si no se incluyen medidas para actuar en forma discriminada en favor de la enseñanza básica o primaria en las zonas rurales, la ampliación del modelo tradicional puede provocar el ensanchamiento de las distancias entre los distintos grupos sociales.

3. Dada una hipótesis mínima, se trataría de alentar todas aquellas acciones que tuvieran lugar desde la base del sistema o desde fuera de él, o desde ambas fuentes conjuntamente.

Quizás podrían aportarse algunas sugerencias. Por ejemplo, comenzar por distinguir qué población está en actividades agropecuarias según los siguientes agrupamientos: a) con capacidad de acumulación; b) sin capacidad de acumulación pero vinculada a los mercados por su producción; c) en economía de autosubsistencia; d) asalariados; e) combinaciones diversas de *b*, *c*, *d*, y *e*. Asimismo, diferenciar, desde *b* hasta *e*, los agrupamientos de población indígena de aquellos que no lo son. Como paso siguiente, será necesario distinguir a la población en edad preescolar, en edad escolar, en edad post-escolar. De acuerdo con la información disponible, el grupo de población con capacidad de acumulación, demanda educación escolarizada en cualquiera de sus niveles. Para los demás agrupamientos, una política posible podría consistir en llevar a cabo acciones no formales para las cohortes en edad pre-escolar (a partir del entrenamiento de las madres), así como para las cohortes en edad post-escolar tendientes a la alfabetización, la capacitación, etc. Para las cohortes en edad escolar, podrán pensarse distintas alternativas para lograr su acceso y retención en la escuela.

En los otros aspectos, muy pocos conocerán mejor que el eventual funcionario con qué posibilidades y limitaciones se encontrará al asumir el cargo.

BIBLIOGRAFIA

1. Bolivia. Ministerio de Educación, *Situación y proyección de la educación rural en Bolivia*, La Paz, noviembre de 1982.
2. Borsotti, Carlos A., *La sociedad y la educación en las zonas rurales de América Latina, algunas tendencias y sus implicaciones educativas*, Santiago de Chile, OREALC, 1982. Doc. RUR/REGPP/82-4.
3. Brasil. MEC., *Estrategias para a educação no meio rural brasileiro no marco do Projeto Principal para a America Latina e o Caribe, Subsidios para discussão.* 1982.
4. Colombia. Ministerio de Educación, "La educación indígena en los territorios nacionales", en *Educación. Territorios nacionales* (Bogotá), N° 2, agosto 1982.
5. "Nuclearización", en *Educar* (Bogotá) 6 (1), pp. 4-16 (hay separata).
6. *Nuclearización de la educación. Programa Mapa educativo*, Bogotá, Editorial del Ministerio de Educación Nacional, 1981.
7. *Experiencias más significativas de la educación colombiana en zonas rurales*, Buga, noviembre de 1982.
8. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Comité Departamental Cafeteros del Valle, *Concentración*

rural agrícola "Julio Fernández Medina". Información general, Restrepo, mimeografiado, 1982.

9. Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA". Subdirección de Política Social, División de Desarrollo Rural. *Políticas, métodos, estrategias, pautas 1983,* Bogotá, D.E., octubre de 1982.
10. Chile, Gregorio Quinteros Reyes, *Situación y proyecciones de la educación en las zonas rurales de Chile,* Santiago de Chile, noviembre de 1982.
11. De la Peña, Sergio. *Economía, desarrollo rural y educación,* Santiago de Chile, OREALC, 1982, Doc. RUR/REGPP/82-5.
12. Ecuador. Ministerio de Educación y Cultura, *Situación y proyecciones de la educación en las zonas rurales del Ecuador,* Departamento de Educación Rural (DER), Gladys Raza de Mena, Quito, 1982.
13. Graciarena, Jorge, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 8 agosto de 1979, pp. 41-55.
14. Haití. Wilson Prévilor, *Situation de l' éducation dans les zones rurales,* 1982.
15. Honduras. Ministerio de Educación Pública. Ponencia, *Estrategias del Gobierno de Honduras para el Desarrollo de la Educación Básica Rural,* Tegucigalpa, D.C., noviembre 1982.
16. Martín, Fernando, *Antecedentes para el diseño de estrategias de educación en zonas rurales en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, OREALC, 1982, Doc. RUR/REGPP/82-3.
17. Nicaragua. Ministerio de Educación. Vice-Ministerio de Educación de Adultos, *Programa de alfabetización y educación popular básica,* Managua, 1982.
18. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. UNESCO, *El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: sus objetivos, características y modalidades de acción,* Santiago de Chile, OREALC, 1981.
19. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, *Reunión Regional sobre Estrategias para el Desarrollo de la Educación en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Buga, Valle, Colombia, 15-20 de noviembre de 1982. Informe Final,* Santiago de Chile, OREALC, febrero de 1983.
20. Panamá. Ministerio de Educación, *Situación y proyección de la educación en zonas rurales,* Profesor Arístides Blanco R., Panamá, noviembre de 1982.
21. Paraguay. Ministerio de Educación y Culto, Departamento de Enseñanza Primaria, *Educación primaria del Paraguay.* Unidad de Supervisión, Asunción, 1982.
22. Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Nacional de Educación, *Curso: Idóneo agrario en régimen de alternancia,* Montevideo, noviembre de 1982.
23. *Curso: Ciclo básico agrario e idóneo agrario,* Montevideo, noviembre de 1982.
24. Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura, Consejo Nacional de Educación, *Enseñanza agraria,* Montevideo, noviembre de 1982.
25. UNESCO-CEPAL-PNUD (1981 a) *Sociedad rural, educación y escuela,* Buenos Aires, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales/1, junio de 1981.
26. (1981 b) *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Síntesis General.* Buenos Aires, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Informes Finales/4, v.2: "El sistema educativo y la situación de la educación básica", cap. IV, "La situación de la educación en la sociedad rural".
27. Venezuela. Ministerio de Educación. Dirección de Educación Básica, *Estrategias para el desarrollo de la educación en zonas rurales,* Caracas, noviembre de 1982.

REVISTA DE LA CEPAL Nº 21

Modelo pedagógico y fracaso escolar

*Juan Carlos Tedesco**

Aunque existe consenso en que el fracaso escolar continúa siendo un problema tan importante en América Latina que empaña los logros alcanzados por la cobertura cada vez mayor del sistema educacional, sus causas son materia de intensa controversia teórica y empírica. En este artículo se examinan dichas causas con el propósito de esclarecer el problema, determinar en qué áreas convendría concentrar la investigación y ayudar a orientar con mayor eficacia las medidas destinadas a solucionarlo.

El autor divide las causas en diversos tipos según sean exógenas o endógenas al sistema educativo o se refieran a aspectos materiales o culturales. Las causas exógenas materiales aluden en especial a las condiciones socioeconómicas y a la composición familiar; las exógenas culturales, a las actitudes y valores familiares frente a la educación, los patrones lingüísticos y los medios de comunicación de masas; las endógenas materiales a los recursos y dotación de las escuelas y a las pautas organizativas del sistema escolar; y, finalmente, las endógenas culturales, a los métodos, contenido y orientación de la enseñanza y a la capacitación y actitudes de los docentes.

Después de pasar revista a las principales investigaciones realizadas en América Latina sobre el tema, concluye que no existe evidencia firme que permita sostener el predominio unidimensional de alguno de aquellos tipos de causas, como lo afirman, entre otras, algunas escuelas sociológicas, biológicas, sicopedagógicas o socioeducativas. Por ello recomienda realizar algunas investigaciones sobre aspectos clave del fenómeno y orientar las medidas de política sobre fracaso escolar sin desestimar *a priori* algunos de los tipos de causa mencionados.

*Experto de la UNESCO y colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Introducción

Los diagnósticos sobre la actual situación educativa de América Latina giran alrededor de dos ejes centrales: la expansión cuantitativa y la baja eficiencia interna del sistema. Al respecto, no cabe duda que las tres últimas décadas constituyen un período donde el esfuerzo por ampliar la cobertura superó el ritmo de expansión demográfica y provocó un cambio sustancial en la tradicional exclusión educativa de vastos sectores poblacionales. Por otra parte, es evidente que la inclusión dentro del sistema se ha caracterizado por sus notables deficiencias; según estimaciones globales, aproximadamente la mitad de los alumnos que ingresan al ciclo primario, abandona la escuela en condiciones de semi-analfabetismo[1].

Estos fenómenos —expansión de la cobertura y bajo nivel de aprovechamiento— generalmente han sido analizados en forma disociada. La expansión suele presentarse como el indicador 'benigno' que permite apreciar el esfuerzo de los Estados y el carácter dinámico de las transformaciones sociales en la región; el bajo rendimiento, en cambio, es presentado como el indicador 'crítico' a partir del cual puede postularse la deficiente estrategia utilizada para la distribución de los servicios sociales y la necesidad de intensificar aún más los esfuerzos destinados a educación.

Sin embargo, la situación ha llegado a un punto donde ambos problemas se vinculan estrechamente. En este sentido, es preciso reconocer que la expansión cuantitativa ha modificado los términos tradicionales del debate político-educacional; en la actualidad, el acceso al sistema es una realidad prácticamente para el conjunto de la población urbana y para altos porcentajes de la población rural. En estos momentos, el problema central radica en la forma de garantizar que la inclusión obtenida sea una vía efectiva de

[1]Un resumen de la información estadística disponible acerca de la expansión escolar puede verse en UNESCO, *Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe; análisis estadístico*. ED-79/MINEDLAC/REF. 2.; también en el trabajo de Carlos Filgueira, *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*, UNESCO/CEPAL/PNUD. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977; Luis Ratinoff y M. Jeria, *Estado de la educación en América Latina y prioridades de desarrollo*, BID, Dpto. de Planes y Programas, Div. de Políticas Sectoriales, Washington marzo de 1979.

acceso al dominio del conocimiento y de los códigos culturales. Desde este punto de vista, el éxito de la expansión sólo sería posible si se modificara el carácter de la acción pedagógica. Tal como ya se dijo en un trabajo anterior, "...acceso y cambio interno del sistema no podrían ser analizados como instancias separadas sino simultáneas, y la meta de la universalización de la escuela no sería plausible sin la adecuación de la estructura del sistema a los rasgos propios del nuevo público que se pretende incorporar"[2].

Planteado en estos términos, es posible sostener que estaríamos ante una suerte de reactualización de la visión pedagógica de los problemas educativos de América Latina. Sin embargo, este regreso al nivel de análisis pedagógico debería efectuarse sin perder el aporte brindado durante los últimos años por el conjunto de las ciencias sociales —especialmente la economía y la sociología— a la comprensión de los fenómenos educativos.

Estos aportes constituyen una garantía para evitar caer en las disociaciones habituales donde lo educativo es considerado con abstracción de los elementos estructurales y donde los análisis estructurales niegan la especificidad de las prácticas pedagógicas.

I

El modelo pedagógico y la marginalidad cultural

Históricamente, la enseñanza básica fue considerada como la instancia a través de la cual el conjunto de la población sería incorporada al dominio de los códigos culturales dominantes. En los modelos clásicos de desarrollo capitalista, el sistema educativo en su conjunto fue concebido como un esquema de distribución social del conocimiento a través del cual la masa de la población tendría acceso a los elementos que garantizaban la homogeneidad cultural (dominio de la lectoescritura, nociones básicas de cálculo y los valores centrales del orden social), mientras las élites llegaban a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitirían la creación de nuevos conocimientos.

Desde este punto de vista, el rasgo más importante de lo que hoy se denomina sistema educativo *tradicional* era la coherencia tanto entre la estructura del sistema, los contenidos curriculares, las formas metódicas utilizadas y su definición institucional (escuela, papel docente, etc.), como entre ese conjunto de elementos y la estructura social. La articulación se establecía fundamentalmente a partir de un eje *cultural*. Como tarea prioritaria la educación tenía que *formar al ciudadano* (ya sea como dirigente o como dirigido) en un marco definido por los parámetros de la democracia liberal. En este sentido, el derecho a la educación era una expresión más del derecho a la participación política y, como tal, producto más bien de una conquista que de una concesión.

El transplante de este modelo a América Latina se realizó con modificaciones sustanciales de sus características básicas. Al respecto, es preciso recordar que la discusión de la propuesta tradicional en los países centrales giró en torno a quién tendría la hegemonía en el proceso de integración. El tema que resumía esa discusión fue el laicismo, ya que en ese punto se ubicaban las diferencias culturales existentes. La transposición de este debate a América Latina tuvo un carácter notoriamente más limitado y suplantó la realización del debate acerca de las opciones culturales e ideológicas capaces de integrar al conjunto de la población a través de alternativas que superaran las diferencias reales existentes en la región (lenguas indígenas vs. español, religión católica vs. cultos autóctonos, etc.).

Desde este punto de vista, es posible sostener que la imposición cultural en América Latina tuvo rasgos muy distintos a los vigentes en los países centrales. Vastos sectores de población no

[2]Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". *El cambio educativo: situación y condiciones*. Buenos Aires, Informes Finales/2, agosto de 1981, p. 69.

sufrieron tanto la imposición de un código cultural diferente como la destrucción del propio; dicho en términos de la 'teoría de la reproducción', esos sectores no fueron considerados como destinatarios legítimos del 'arbitrario cultural' dominante y, al mismo tiempo, sufrieron la destrucción de las bases sociales y materiales que alimentaban el desarrollo de su 'arbitrario cultural' autónomo.

Esta exclusión cultural constituye, en el plano de los códigos lingüísticos y de pensamiento, el equivalente a la marginalidad existente desde el punto de vista de la partipación en las actividades productivas y la distribución del ingreso. ¿Hasta qué punto la expansión de la cobertura escolar producida en las últimas décadas ha modificado esta situación?

Al respecto, es evidente que vastos sectores tradicionalmente marginados se están incorporando al sistema educativo y, en este sentido, la escuela y los docentes asumen cada vez más el papel de intermediarios culturales. En la historia de numerosas familias de origen popular, el acceso a la escuela es un hecho novedoso y la población marginal —según esta caracterización— estaría siendo objeto de una tarea de imposición cultural sistemática.

Sin embargo, la vinculación cultural producida en el marco de la escuela se caracteriza —tal como lo demuestran los datos sobre aprovechamiento del aprendizaje y permanencia en el sistema— por su baja productividad; en muchos sentidos, esta vinculación sólo permite materializar en el plano de la escuela, la exclusión y el rechazo cultural. La experiencia más frecuente para la población recién incorporada consiste, precisamente, en la experiencia del fracaso escolar. De esta manera, el problema tradicional de la exclusión conserva su vigencia ya que lo peculiar de la imposición cultural a los sectores populares ejercida a través de la escuela sigue girando en torno a las dificultades para lograr los objetivos manifiestos que se propone.

Sin embargo, el problema no se mantiene en los mismos términos que en el pasado; ahora, el debate comprende también la acción pedagógica escolar y sus actores: los docentes, los alumnos, la burocracia estatal, los contenidos, etc. Al respecto, las hipótesis sustentadas en los trabajos recientes del Proyecto DEALC han consistido en sostener que la acción escolar se ha expandido sin modificar los requisitos exigidos para el desempeño escolar, requisitos diseñados en función del capital cultural de los sectores medios y altos de la población. Además, estas hipótesis sostienen que no sólo se conservan los rasgos anteriores sino que en el proceso de expansión, la escuela ha perdido los rasgos más dinámicos del modelo tradicional, pérdida que se refleja en dos aspectos fundamentales: los recursos materiales y humanos por un lado y el carácter de los contenidos que difunde por el otro.

Con respecto al primer aspecto, todos los estudios muestran que la oferta escolar para los sectores populares se caracteriza por la pobreza de recursos disponibles (materiales didácticos, edificios, etc.), la inestabilidad y la falta de experiencia y formación de los docentes, etc. En este sentido, la expansión escolar en América Latina se produjo cuando el papel social del maestro también se había modificado sustancialmente. En el modelo tradicional, el docente ocupaba un lugar central tanto en el proceso de aprendizaje como en los circuitos culturales de la sociedad global. En América Latina, en cambio, la masificación de la enseñanza básica es concomitante con la crisis de las teorías del aprendizaje basadas en la 'directividad' del docente y con la pérdida de profesionalidad en la carrera del magisterio, que se convierte progresivamente en un camino para estudios superiores no vinculados a la pedagogía.

En cuanto a los contenidos, es preciso recordar que la cultura escolar se difunde de manera masiva en América Latina precisamente cuando comienza a perder sus rasgos más dinámicos. En el proceso clásico de expansión escolar, la cultura escolar reproducía el orden ideológicamente dominante pero, al mismo tiempo, este orden representaba una modificación sustancial de las pautas y contenidos de socialización utilizados por las instituciones antes encargadas de estos procesos (la familia y la Iglesia fundamentalmente). La expansión de la escuela representaba una conquista —generalmente obtenida en forma conflictiva— de espacios de socialización ocupados por esas agencias. En esta lucha, la propuesta de la escuela se basaba en valores seculares, principios republicanos y cierta visión científica de la realidad que reflejaba, con un grado relativamente alto de correspondencia, el orden

cultural que regía en los ámbitos más dinámicos de la sociedad global.

Desde este punto de vista, la peculiaridad de América Latina consiste en que la cultura escolar se expande cuando ella ha adquirido los rasgos de una cultura empobrecida y aislada del contexto social, ya que sus pautas conservan plena validez sólo dentro del ámbito de la escuela. Por esta razón, es posible afirmar que los modelos culturales que se ofrecen a la población recién incorporada al sistema escolar no serían ni siquiera totalmente representativos de los modelos culturalmente dominantes.

En este sentido, el empobrecimiento de la cultura escolar se expresa en el bajo poder integrador que contiene su propuesta. Esto implica que la baja efectividad de la acción escolar no radica sólo en el hecho de imponer códigos culturales diferentes sino que también es preciso tener en cuenta el contenido de esos códigos y su capacidad intrínseca para convertirse en una propuesta culturalmente hegemónica.

Teniendo en cuenta estos parámetros, en lo que sigue se intentará un balance integral del conocimiento existente acerca del problema del fracaso escolar para derivar de allí algunas propuestas con respecto a líneas futuras de investigación en este campo.

II

Las explicaciones del desempeño escolar[3]

Los estudios disponibles sobre los factores que explican el desempeño escolar permiten sostener que, en realidad, se trata de un fenómeno que responde a una multiplicidad de factores que se refuerzan mutuamente. Dicho de manera sintética, las condiciones materiales de vida y las características socio-culturales de las familias de origen popular determinan el desarrollo de aptitudes y expectativas que no favorecen el éxito escolar de los niños. Estas particularidades son reforzadas por un tipo de organización escolar y de prácticas pedagógicas que consolidan las bajas probabilidades derivadas del origen social, conformando un circuito causal que se realimenta constantemente.

El conjunto de variables asociadas al desempeño escolar puede ser clasificado en torno a dos grandes categorías: a) los factores exógenos y endógenos al sistema educativo por un lado y, b) las desigualdades naturales y las diferencias culturales por el otro.

Si se toman en cuenta estas categorías, es posible ordenar el material disponible en cuatro grandes conjuntos que permitirán dar cuenta del caudal de conocimientos existentes y de los problemas más significativos que pueden presentarse cuando se intente definir prioridades de investigación:

a) *Variables exógenas materiales*: nutrición, vivienda, condición socioeconómica, composición familiar, etc.

b) *Variables exógenas culturales*: nivel educativo paterno, actitudes y valores hacia la educación, patrones lingüísticos, contacto con medios de comunicación de masas, ayuda paterna en el desempeño escolar, etc.

c) *Variables endógenas materiales*: aquí es preciso distinguir dos subconjuntos:

   i) variables endógenas materiales de tipo físico: recursos y dotación de las escuelas;

   ii) variables endógenas materiales de tipo organizativo: sistemas de promoción, expansión de la pre-escolaridad, etc.

d) *Variables endógenas culturales*: actitudes, formación y experiencia docente, contenidos de la enseñanza, métodos, etc.

[3] Para este punto se ha utilizado parte del trabajo "Calidad de la enseñanza y procesos sociales", presentado en la Reunión Regional sobre Prioridades y Programas de Investigación Educacional relacionados con los objetivos del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, organizado por la UNESCO-OREALC, Lima, junio de 1982.

A. VARIABLES EXOGENAS MATERIALES

El conocimiento existente acerca de la repercusión del conjunto de las condiciones materiales de vida sobre el rendimiento escolar es abundante. En la práctica la totalidad de los estudios sobre el tema ha mostrado la existencia de estrechas asociaciones entre déficit materiales y bajo éxito escolar. Asimismo, también ha podido comprobarse que todas estas variables se presentan íntimamente asociadas entre sí, razón por la cual resulta particularmente difícil y teóricamente discutible la posibilidad de aislar unas de otras.

Los estudios sobre nutrición son ilustrativos al respecto. Los índices de nutrición están asociados a variables socioeconómicas (ingresos, vivienda, etc.) y no es posible distinguir con precisión si los rasgos que caracterizan a los individuos desnutridos son atribuibles a este factor o a factores de tipo socioeconómico. Sin embargo, y tal como se sintetiza en un estudio reciente "... existen pocas dudas de que cuando la desnutrición es en edad temprana, grave y prolongada, puede haber repercusiones en el desarrollo mental del niño que podrían ser irreversibles"[4]. En situaciones menos extremas, en cambio, las evidencias sugieren que el problema es mucho más complejo y discutible. Por un lado, no es evidente que las deficiencias nutricionales se expresen inevitablemente en retardo mental[5]; por el otro, algunas investigaciones al respecto han mostrado que el fracaso escolar no puede ser explicado por el retardo mental de los estudiantes[6].

En un nivel de análisis más global, diversos estudios han indicado la elevada correlación que existe entre condición socioeconómica y rendimiento escolar. Los índices de condición socioeconómica generalmente se componen con datos de ingresos, vivienda, educación y ocupación, y no caben dudas que el bajo rendimiento se concentra en los estratos sociales bajos. De todos modos, en niveles más específicos de análisis, se ha intentado caracterizar con mayor precisión la incidencia de algunas de estas variables.

Con respecto a la vivienda, por ejemplo, un estudio efectuado en áreas marginales urbanas de Buenos Aires encontró que en términos de correlación entre condiciones materiales de vida y rendimiento escolar, la asociación más fuerte se daba, precisamente, con el material de la vivienda. El estudio sugería que probablemente este dato reflejara no sólo mejores condiciones de vida cotidiana sino una mayor preocupación por la vida del grupo familiar por parte de sus miembros activos[7]. La composición familiar es otra de las variables que ha recibido singular atención en estas investigaciones. Por un lado, diversos estudios sociológicos y antropológicos han puesto de relieve la existencia de modificaciones de importancia en la composición familiar y en sus pautas de socialización, todavía insuficientemente conocidas. Al respecto, parecería que en las áreas rurales donde se concentran los sectores más desfavorecidos se estarían produciendo fenómenos de migración y ocupación temporaria que afectan fundamentalmente al hombre. La mujer y los hijos pasan a desempeñar entonces un papel productivo muy importante y se modifican tanto las condiciones tradicionales de los agentes socializadores como la propia definición del papel infantil. En el caso de las familias marginales urbanas, los estudios existentes tienden a desmentir el estereotipo del alto grado de desorganización familiar; asimismo, los datos sobre número promedio de hijos, participación en el mercado de trabajo, etc., tampoco pueden generalizarse para el conjunto de la región.

Sin embargo, y con relación al tema del éxito escolar, parecería que el número de hijos está estrechamente asociado con el rendimiento escolar[8], aunque, en otros casos, se encontró vin-

[4]José M. Bengoa, "Niveles individuales y sociales asociados a la desnutrición", en CEPAL-UNICEF, *Pobreza crítica en la niñez; América Latina y el Caribe*, Fernando Galofré (comp.), Santiago de Chile, 1981, p. 177. Otra selección de trabajos sobre el tema puede verse en el número especial dedicado a "Desnutrición, pobreza y desarrollo mental" en *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundãçao Carlos Chagas.

[5]José M. Bengoa, *op. cit.*, p. 179.

[6]Véase, por ejemplo, Luis Bravo Valdivieso y Sonia Salas de Bodini, "Características psicopedagógicas de escolares básicos repitientes", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, vol. V, N° 4, 1975, pp. 23-36.

[7]Ana M. Eichelbaum de Babini, *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*, Buenos Aires, CICE/Inst. Di Tella, 1976, p. 60.

[8]Luis Bravo Valdivieso y colab., "Características psicológicas y socio-culturales de la retención escolar durante el primer ciclo básico", en *Deserción Escolar*, Buenos Aires, PROMEP, año 2, N° 5, setiembre 1981.

culación con el número total de miembros de la familia[9].

Con respecto al trabajo infantil, también es muy escaso el conocimiento disponible. La información obtenida a través de encuestas a los padres tiende a demostrar que el trabajo infantil remunerado es muy poco significativo[10], y que el trabajo infantil doméstico —si bien es más importante— tampoco reviste características tales que puedan asociarse con el rendimiento escolar.

De todas maneras, resulta plausible dudar de la confiabilidad de estos datos, puesto que los padres generalmente responden a esta pregunta influidos tanto por la valoración social negativa hacia el trabajo infantil como por las disposiciones legales que lo prohíben. Algunos trabajos que acaban de realizarse, encarados con otras metodologías, destacan que la magnitud del problema es considerable y que se requieren mayores esfuerzos de investigación en esta línea. En el área rural de Colombia, por ejemplo, un estudio reciente confirma la hipótesis acerca de la significativa repercusión del trabajo infantil y de las migraciones estacionales en el rendimiento escolar[11]. Para las áreas urbanas, en cambio, el desconocimiento es mucho más significativo.

Vistos desde un punto de vista teórico, los riesgos más inmediatos de la perspectiva de análisis del fracaso escolar basada en determinantes materiales externos son los del *determinismo biológico* y los del *determinismo sociológico*. Si el rendimiento se explica por la inteligencia y ésta, a su vez, por los niveles nutricionales vigentes en la etapa prenatal o, en los primeros años de vida, por genes hereditarios o por cualquier otro factor natural previo a la acción escolar, es obvio que se torna mínimo el margen de acción transformadora abierto no sólo a la escuela sino al conjunto de estímulos sociales. Cuando no se adopta una perspectiva biológica sino sociológica, el argumento anterior es considerado una racionalización ideológica destinada a justificar el orden social vigente. Pero, por su parte, la conclusión a la que se arriba es que el lugar que los padres ocupan en la estructura social determina unívocamente el logro educativo y sólo con modificaciones relevantes en la estructura social podría alterarse la vigente distribución social del conocimiento.

Por otro lado, el debate sobre el papel de las influencias hereditarias y el de influencias del medio ambiente adquirió un renovado interés en los últimos años en los países desarrollados[12].

En América Latina, en cambio, el debate ha tenido signos diferentes. Las posturas biologistas han sido desautorizadas por las investigaciones y por la propia realidad social ya que, sea cual sea el papel de la herencia, nadie puede cuestionar que el capital genético del ser humano impida metas tan elementales como el logro de la escolarización básica.

En el caso del determinismo sociológico, sus argumentos conservan un alto grado de validez cuando se analiza la problemática macroeducativa. En cambio, cuando el análisis se refiere específicamente a fenómenos como el rendimiento escolar, el esquema resulta excesivamente rígido y no permite explicar aspectos tan significativos como, por ejemplo, las diferencias en el desempeño escolar dentro de los estratos populares. Por otra parte, las explicaciones del rendimiento escolar en virtud de elementos determinantes externos no permiten apreciar las mediaciones que existen en ese proceso. Dicho en otros términos, parece evidente que el origen social y el conjunto de variables que definen la condición socioeconómica actúan sobre el rendimiento educativo a través de variables y de procesos de tipo cultural que es preciso conocer con mayor detalle. En este sentido, una ampliación importante en el conocimiento de la influencia externa sobre el rendimiento escolar consistió en la incorporación de las variables culturales, cuyo análisis parcial se hará en el punto siguiente.

[9] Ana M.E. de Babini, *op. cit.*

[10] Ana M.E. de Babini, *op. cit.*; E.R. Espada y S. Vecino, *Los escolares de barrios populares de Bogotá: una reserva de talentos*, Bogotá, Icope-Ascofame-Cendip, 1974.

[11] A. Toledo, H. Clavijo y M.M. de Hernández, "El alumno de la escuela rural como fuerza de trabajo", en *Revista Colombiana de Educación*, Bogotá, CIUP, N° 5, 1980.

[12] T. Husén, *Influence du milieu social sur la réussite scolaire. Perspectives des recherches sur l'égalité devant l'education*, París, OCDE, 1975.

B. VARIABLES EXOGENAS CULTURALES

En el análisis de la repercusión de las condiciones culturales que caracterizan a los sectores populares sobre el rendimiento escolar de los niños es visible un cierto 'desfasaje' entre los postulados teóricos y los estudios empíricos llevados a cabo para validarlos.

Desde el punto de vista teórico, el conjunto de las ciencias sociales de la región giró durante las últimas décadas sobre el eje problemático planteado por la exclusión de grandes masas poblacionales del acceso a los diferentes órdenes de la estructura social: conceptos tales como 'marginalidad', 'heterogeneidad estructural', 'sector informal', etc., trataron de categorizar este fenómeno, y en la línea de cada uno de estos planteos se realizaron numerosos estudios que ahora permiten caracterizar con cierto detalle la composición de los excluidos en la esfera del *trabajo*[13]. Mucho menos preciso, en cambio, es el conocimiento de este problema desde el punto de vista *cultural*. En este sentido, puede señalarse que los esfuerzos de investigación han sido menores pero, al mismo tiempo, han estado notoriamente disociados de la investigación educativa.

La importancia de las variables culturales en las prácticas pedagógicas puede ser analizada partiendo de una hipótesis general postulada por los análisis del proceso de socialización. Según este planteamiento, el éxito de la acción escolar depende de la correspondencia que exista entre las pautas que caracterizan el trabajo pedagógico de la escuela y las pautas de socialización propias de la familia y el contexto que rodea al niño[14].

La correspondencia entre los vínculos sociales existentes en la sociedad y los que rigen en las acciones pedagógicas es un tema escasamente explorado en las investigaciones, aunque ampliamente debatido por la literatura que analiza las funciones sociales de la educación.

El análisis de los vínculos escolares será objeto de los próximos puntos, aunque puede adelantarse que el conocimiento que existe al respecto —si bien no es exhaustivo— es en cierto modo convincente. En cambio, la pregunta sobre cuáles son las características del proceso de socialización infantil necesita ser objeto de significativos esfuerzos de investigación; y al respecto, el conocimiento no sólo es escaso sino poco generalizable. Al contrario de ciertas visiones que tienden a percibir homogéneamente a los sectores marginales, un somero balance de los estudios al respecto confirma que en su interior existe una heterogeneidad muy significativa que se acentúa particularmente en el caso de las áreas rurales[15].

Por otra parte, los estudios disponibles coinciden en señalar que la situación no es estática sino que los cambios estructurales que están soportando las unidades económicas campesinas —con su repercusión sobre las áreas urbanas en términos de migraciones temporarias, etc.—, modifican permanentemente los papeles de los agentes socializadores y los contenidos del proceso mismo de socialización. En este marco, se abre un panorama muy amplio dentro del cual podrían señalarse, al menos inicialmente, los siguientes aspectos:

a) *Los patrones lingüísticos*

Tanto los estudios efectuados en el campo de la sociolingüística y de la sociología del aprendizaje, como las investigaciones cuantitativas en el campo de las ciencias sociales, apuntan en el sentido de demostrar que el éxito escolar está vinculado al capital lingüístico del alumno. Valdivieso, por ejemplo, mostró que la promoción escolar estaba asociada no con capacidad intelectual global (QI) sino con procesos más específicos vinculados al lenguaje[16]. Los niños que repiten están poco capacitados para entender qué les dice el maestro en el aula. Este fenómeno adquiere su máxima significación en áreas de población indígena donde maestro y alumno no comparten

[13]Al respecto, puede consultarse el conjunto de estudios realizados por PREALC.

[14]Desde el punto de vista teórico, esta hipótesis aparece formulada en P. Bourdieu y J.C. Passeron, *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia, 1977; y en P. Berger y T. Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

[15]Véase Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Sociedad rural, educación y escuela*. Informes Finales 1. Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, junio de 1981.

[16]L.B. Valdivieso, *op. cit.*

el mismo código lingüístico[17]. Por otra parte, algunos trabajos parecen indicar que la interacción lingüística entre padres e hijos en sectores populares difiere, en cantidad y calidad, de las existentes en los sectores medios[18]. Sin embargo, es poco lo que se conoce sobre este tema y probablemente la investigación educativa deba efectuar un primer esfuerzo por recuperar todo lo que efectivamente se conoce pero permanece aún en el ámbito de otras disciplinas y áreas sociales.

b) *La definición del papel infantil*

Esta variable alude, más específicamente, a la forma como se define la niñez en cada estrato social. Al respecto, tiende a suponerse que existe un modelo único de niñez, propio de las pautas culturales de los estratos medios urbanos. Los estudios del Proyecto DEALC, sin embargo, mostraron que en las áreas rurales y marginales urbanas, los niños asumen tareas productivas y domésticas desde muy temprana edad y que, en realidad, uno de los escasos momentos donde se desempeñan (o se les exige que se desempeñen) como niños en el sentido convencional que la escuela da por supuesto es, precisamente, cuando son alumnos[19]. En esta misma línea de análisis, es preciso considerar que uno de los factores culturales que inciden en el desempeño escolar es la ausencia de 'aprestamiento' para el papel de alumno. Al respecto, algunos estudios han comprobado que los padres de alumnos de bajo rendimiento tienen muy escasa información acerca del funcionamiento del sistema educativo[20], y en otros se ha comprobado que el ingreso a la escuela constituye una novedad no sólo en la vida personal del niño sino en la historia de la familia y del grupo social[21].

[17]Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/22, agosto de 1979.

[18]Ana M.E. de Babini, *op. cit.*

[19]Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Proceso pedagógico..., op. cit.*

[20]Ana M.E. de Babini, *op. cit.*

[21]Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Proceso pedagógico..., op. cit.*

c) *La valorización de la escuela*

En torno a esta variable, se ha sostenido que el rendimiento escolar se vincula con una serie de indicadores que reflejan la actitud paterna hacia la escolaridad. Entre los más conocidos pueden mencionarse las asociaciones entre rendimiento escolar y expectativas de los padres con respecto el éxito de sus hijos; la ayuda que brindan con respecto a las demandas de la escuela; la participación y los vínculos que se establecen con los docentes, etc. En general, tiende a afirmarse que los niños que fracasan pertenecen a familias con bajas expectativas, que actúan pasivamente frente al desempeño escolar de los hijos y que no mantienen vínculos con la escuela.

Sin embargo, otras evidencias disponibles permiten apreciar que la situación es mucho más compleja y desconocida.

En primer término, los estudios globales efectuados en el Proyecto DEALC han sostenido la hipótesis según la cual la notable expansión escolar de las últimas décadas se explica —en cierta medida— en virtud de las *demandas populares de educación*. En este sentido, es realmente poco lo que se conoce acerca de cuál es efectivamente el papel de las presiones populares en la expansión escolar. Parecería que, en muchos casos, la demanda existe aunque se expresa en forma inorgánica y sin demasiada claridad acerca del tipo y calidad del servicio educativo más adecuado a sus necesidades[22].

En segundo lugar, poco es lo que se conoce acerca de cuál es la estrategia que elaboran las familias ante el fracaso escolar de los hijos, y cómo es asimilado este proceso en el marco de las estrategias familiares para la supervivencia. Al respecto, podrían plantearse dos grandes hipótesis para su estudio:

i) El fracaso escolar no sería asimilado como fracaso sino como producto inevitable de una aspiración ilegítima. En este sentido, podrían presentarse las evidencias que apuntan a sostener que el éxito escolar no forma parte o no ocupa un lugar prioritario dentro de la estrategia de supervivencia familiar. La familia —según es-

[22]Germán W. Rama, "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Informes Finales/2*, agosto, 1981.

ta hipótesis— 'determinaría' el fracaso escolar de los hijos a través de procesos específicos de estimulación, valorización, etc.

ii) El fracaso escolar sería efectivamente asimilado en términos de fracaso y constituiría un producto que se impone a las familias a pesar de las estrategias que elaboran para evitarlo. En esta línea de análisis, el fracaso sería un producto de desigualdades objetivas y prácticamente ineludible.

Tal como puede apreciarse, una y otra hipótesis (aunque se presentan como alternativas dicotómicas que simplifican la complejidad del problema) abren perspectivas diferentes tanto para la explicación del fenómeno del fracaso como para las políticas educativas.

C. VARIABLES ENDOGENAS MATERIALES

1. *Los recursos materiales*

La influencia de este conjunto de variables en el rendimiento escolar de los alumnos ha sido objeto de estudios sistemáticos recientes que permiten disponer de un conocimiento avanzado sobre el tema. Probablemente el esfuerzo realizado en el marco del Proyecto Educación y Desarrollo del Programa ECIEL constituya uno de los aportes más relevantes en este campo y sus conclusiones pueden ser tomadas como puntos de partida para otros estudios nacionales y para análisis de problemas específicos descubiertos a partir de las conclusiones allí obtenidas[23]. En un breve resumen, los resultados de este conjunto de estudios permiten sostener las siguientes proposiciones:

a) Los recursos materiales de las escuelas no permiten incorporar a la enseñanza las nuevas funciones que tienden a elevar la calidad del servicio que la educación básica ofrece a la población. Aspectos tales como el deporte, la salud, la enseñanza artística, etc., no cuentan en general con la infraestructura mínima para que puedan ser desarrollados eficazmente.

b) La dotación material de las escuelas no permite el desarrollo sistemático de estilos y prácticas pedagógicas no-verbalistas. La carencia o el deterioro de laboratorios e instrumental científico y la subutilización de los existentes son obstáculos significativos para la difusión de nuevas modalidades de aprendizaje.

c) Los recursos materiales están distribuidos de manera desigual en el conjunto de la población y de las regiones. Así, parecen existir dos grandes criterios no manifiestos en la distribución de recursos. El primero de ellos sostiene en que cuanto más alejadas de los centros de poder están las escuelas, tanto más precarios son los recursos; de esta forma, se comprueba que las escuelas rurales y las marginales urbanas sufren una significativa discriminación en el logro de recursos materiales. El segundo criterio sostiene que cuanto más joven es el alumno, menos recursos se destinan al proceso de enseñanza-aprendizaje.

De esta forma, los primeros años de la escuela básica (donde se concentran la mayor cantidad de población escolar y los mayores índices de fracaso) son aquellos donde se dispone de menores recursos.

De esta forma, quedaría definida una relación específica entre las variables exógenas analizadas en los puntos anteriores y las variables endógenas del sistema educativo. Dicha relación sería de refuerzo mutuo ya que las precarias condiciones materiales de vida son correspondidas con escuelas igualmente precarias desde el punto de vista del servicio que ofrecen.

d) No existe una correspondencia lineal entre mayor disponibilidad de recursos en ciertas zonas o sectores sociales y mayor gasto educativo a cargo de dichas zonas o sectores. Al parecer, los que más tienen consiguen obtener mayores cuotas de participación en la distribución de los recursos globales, de manera tal que puede apreciarse la existencia de complejos mecanismos políticos para el acceso a las fuentes de obtención de recursos materiales para educación.

e) Por último, este conjunto de trabajos permite avalar la hipótesis según la cual un mayor índice de gastos educativos, con sus beneficios en términos de mejores condiciones físicas y mejo-

[23] C. de Moura Castro y otros, *A educaçao na América Latina: um estudo comparativo de custo e eficiencia*, Río de Janeiro, FVG-IESAE, 1980.

res recursos humanos, está asociado a rendimientos escolares más elevados.

Esta última hipótesis es, obviamente, la más significativa desde el punto de vista de las opciones político-educativas para la región. En el marco general que ella brinda, corresponde sin embargo definir con más precisión y ajuste a situaciones nacionales los aspectos materiales que tienen mayor incidencia en el rendimiento escolar.

Así, por ejemplo, algunos estudios nacionales no pudieron comprobar que existan vínculos entre tamaño de la clase y rendimiento. En otros, tampoco se encontró relación entre gasto por alumno y rendimiento, así como no se encontró asociación entre titulación y tiempo de capacitación docente con el rendimiento[24].

Más allá de los comentarios que puedan hacerse a los aspectos metodológicos que permitieron arribar a algunas de estas comprobaciones, es importante reconocer dos aspectos:

En primer lugar, parece evidente que el incremento en recursos materiales y humanos no garantiza automáticamente un efecto positivo en la calidad de la enseñanza. En este sentido, parecería preciso estudiar más sistemáticamente la repercusión de los cambios materiales en la organización escolar y, a través de ella, en el rendimiento. Dotar a las escuelas de recursos didácticos sin modificar los currículos o sin capacitar a los docentes para su utilización, implica neutralizar buena parte de sus efectos. Y, a la inversa, 'implementar' una política de capacitación docente sin dotar a las escuelas de los aspectos materiales y organizativos que permitan la utilización del aprendizaje, puede producir los mismos efectos. En este sentido, es posible postular la necesidad de una línea de investigación basada en el análisis de los procesos y las condiciones a través de las cuales los cambios en las condiciones materiales de las escuelas influyen en el rendimiento escolar.

En esta línea, un aspecto de crucial importancia para la definición del *contenido* de los aspectos materiales consiste, precisamente, en recuperar los hallazgos de los estudios referidos a las variables endógenas de tipo cultural que serán analizadas en el punto siguiente. Un ejemplo ilustrativo en este sentido lo brinda el problema de la disponibilidad de textos. Si bien los estudios estadísticos han permitido comprobar que en gran parte de los casos la disponibilidad de textos está positivamente asociada al rendimiento, es obvio que esta incidencia depende de la adecuación de los textos a las características culturales del público al cual están destinados, y de su uso.

En segundo lugar, estas comprobaciones deben enfrentar el problema del financiamiento de la educación. Al respecto, se ha divulgado en la región una suerte de escepticismo generalizado acerca de las posibilidades de los Estados de incrementar el gasto educativo. Las investigaciones sobre el particular destacan, sin embargo, dos factores fundamentales: en primer lugar, existe un serio problema de distribución de los recursos existentes; en segundo lugar, muchas investigaciones admiten esta limitación como un supuesto que, sin embargo, no necesariamente debe aceptarse como tal[25].

2. *Variables endógenas organizativas*

En este aspecto, existen dos grandes ejes alrededor de los cuales se ha centrado tanto la investigación educativa como la definición de políticas. Por una parte, todo lo relacionado con la preescolaridad y sus efectos sobre el rendimiento escolar; por la otra, lo relacionado con los sistemas de promoción interna dentro del sistema.

a) *Preescolaridad y rendimiento*

En su conjunto, el tema de la preescolaridad ha sido objeto de escasos esfuerzos de investigación, especialmente en cuanto a los factores sociopedagógicos[26]. En este aspecto, un trabajo reciente ofrece una buena descripción de los hallazgos realizados y algunos de los principales problemas pendientes[27]. De acuerdo con estos datos, y coincidiendo con otros provenientes de

[24]E. Schiefelbein y J. Simmons, *Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo*, Ottawa, CIID, 1981.

[25]Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, primer semestre de 1977, pp. 61-94.

[26]J.E. García-Huidobro y J. Ochoa, "Tendencias de la investigación en educación en América Latina", *Documentos de Trabajo 1*, CIDE, Santiago, 1978, p. 50.

[27]E. Schiefelbein, "Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal", en CEPAL-UNICEF, *op. cit.*, p. 325.

investigaciones en curso[28], el efecto de la preescolaridad en el rendimiento y la aprobación del primer grado es positivo pero requiere ser abordado con cierto detenimiento.

El estudio efectuado en Colombia, por ejemplo, permitió apreciar una relación claramente positiva entre asistencia al preescolar y promoción al final del 1er grado; pero si se discriminan las escuelas por nivel socioeconómico de los alumnos, esta relación desaparece[29]. En el caso de Chile, el estudio mostró que la asistencia al preescolar mejoraba el rendimiento de los niños de origen social bajo en lectoescritura, pero no eliminaba las diferencias con niños de los otros sectores sociales; además, las diferencias en el resultado no eran reconocidas por la escuela y al fin del primer año los niños con preescolar mostraban las mismas calificaciones que los niños sin preescolar[30].

Por otra parte, los estudios sobre preescolaridad también permiten apreciar dos rasgos que es preciso tener en cuenta: por un lado, la escasa cobertura de este nivel y un acceso diferente según origen socioeconómico. En este sentido, los datos existentes no permiten disponer de una descripción precisa, pero es evidente que la expansión del nivel preescolar tiende a concentrarse en las áreas urbanas y que los beneficiarios son preponderantemente de origen socioeconómico medio y alto. Además, la heterogeneidad interna es muy significativa, y abarca desde establecimientos dotados de recursos amplios y 'sofisticados' hasta locales que sirven de 'guarderías' atendidos por personal escasamente calificado y fuera de cualquier tipo de control o supervisión pedagógica.

Este conjunto de elementos avala la sugerencia planteada en el trabajo antes citado según la cual los resultados de la preescolaridad "deben ser analizados a la luz de los procesos que realmente ocurren dentro de las salas de clase en preescolar y en primaria, y del medio ambiente que afecta a los alumnos en su hogar y barrio"[31].

En esta línea pueden plantearse algunos interrogantes y problemas que la investigación educativa debería profundizar:

i) Los estudios existentes muestran, a partir de la diversidad de resultados en torno al efecto que la preescolaridad tiene sobre el rendimiento y la promoción, que este argumento no constituye una base exclusiva para justificar la expansión de la preescolaridad. El problema de la escasa efectividad de la enseñanza básica está localizado dentro de la escuela primaria y es allí donde debería resolverse. Ahora bien, esta hipótesis plantea una cuestión central en términos de estrategias de política educativa, ya que es posible preguntarse en qué medida la prioridad concedida a la preescolaridad constituye otra manera de colocar el problema fuera de la escuela, con el riesgo de distraer recursos y acciones del objetivo central.

ii) La expansión de la preescolaridad puede tener sentido en términos más globales, vinculados a mejorar la atención alimentaria, sanitaria, recreativa, etc., en niños de áreas marginales donde los padres trabajan y/o donde los hermanos menores son atendidos por los mayores. En este sentido, las investigaciones acerca de la incidencia de las condiciones familiares (número de hijos, trabajo infantil, etc.) sobre el éxito escolar permiten suponer que la expansión de la preescolaridad puede tener efectos significativos sobre el éxito escolar a partir de mejorar las condiciones de atención a los niños y liberando de este modo trabajo doméstico infantil.

iii) A su vez, la expansión del preescolar plantea la interrogante de qué tipo de acciones pedagógicas es el más adecuado para la población marginal. En este aspecto, las alternativas giran en torno a un currículo centrado en funciones más bien de tipo afectivo y socializador o un currículo destinado a dotar a los niños marginales de un instrumental específico de capacidades cognoscitivas tales como "... pensar, abstraer, categorizar, solucionar problemas y tomar decisiones"[32].

[28]J. Filp y otros, "Efecto de la educación preescolar formal sobre el rendimiento escolar de niños a fines del primer año básico: un estudio de seguimiento en Chile" (en prensa).

[29]E. Schiefelbein, "Efectos...", *op. cit.*, p. 338.

[30]J. Filp, *op. cit.*

[31]E. Schiefelbein, "Efectos...", *op. cit.*, p. 340.

[32]A.M. Poppovic, Y.L. Esposito, M.M. Malta Campos, "Marginalização cultural: subsidios para um curriculo preescolar", en *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, N° 14, setiembre 1975.

b) *Promoción y fracaso escolar*

Tal como lo indican los estudios sobre cobertura, el problema central en cuanto a la eficiencia de la acción escolar se ubica en torno a la repetición[33].

Frente a esta evidencia, se postuló la hipótesis según la cual los mecanismos de evaluación y promoción eran los factores que explicaban los elevados índices de fracaso. En apoyo de esta hipótesis se postuló una serie de argumentos de tipo psicopedagógico, tales como la existencia de ritmos individuales de aprendizaje, el deterioro de la autoimagen, etc., acompañados por una caracterización de los criterios docentes en la evaluación de los alumnos que se basaría en apreciaciones subjetivas y rígidas. Sobre esta base, la propuesta político-educativa consistió en establecer sistemas de promoción automática en los tres primeros grados de escuela básica.

Al respecto, es poco lo que todavía se conoce sobre el resultado de estas experiencias y sobre los criterios que llevaron a algunos países de la región a eliminarlos después de haberlos introducido. Un estudio reciente sugiere que en los países donde se pusieron en práctica "... la acumulación de alumnos a causa de la repetición se trasladó al final del primer ciclo de 4 años, o bien produjo un mayor amontonamiento de fracasos en la escuela secundaria"[34].

Los argumentos psicopedagógicos, por otra parte, no parecen gozar de un consenso general. Tal como se sostiene en dicho estudio, el respeto por los ritmos individuales supone un concepto de maduración fisiológica espontánea, predestinada y emergente que no reconoce la importancia de la acción educativa[35].

Resulta claro, de acuerdo con estas apreciaciones, que el problema de la promoción automática no está suficientemente evaluado y que, en todo caso, su implantación, si se mantienen constantes las demás variables de orden pedagógico, no resuelve el problema sino que, a lo sumo, lo posterga.

D. VARIABLES ENDOGENAS CULTURALES

Las variables endógenas de tipo cultural abarcan una parte muy significativa del proceso pedagógico mismo. Se podría, en consecuencia, analizarlas en función de sus componentes básicos: el docente, los contenidos, la interacción docente-alumno y las pautas de evaluación, promoción, supervisión y conducción educativa.

Con respecto al docente, existe un conjunto significativo de estudios que permite señalar los hallazgos y los vacíos más relevantes[36].

En primer lugar, se ha sostenido que una de las variables centrales en la explicación del rendimiento escolar radica, precisamente, en las actitudes y expectativas de los docentes. Al respecto, y retomando las clásicas experiencias de Rosenthal y Jacobson, algunos estudios probaron la existencia de una importante correlación entre la evaluación subjetiva acerca de las posibilidades de aprendizaje de los alumnos y su rendimiento escolar efectivo[37].

En estos estudios, en general, pudo comprobarse que las expectativas docentes estaban asociadas al origen social de los alumnos y actuaban en términos de lo que se denomina "profecía autocumplida": en tanto se espera el fracaso y esa expectativa determina el fracaso, los resultados confirman la validez de la profecía y la refuerzan. De acuerdo con esta interpretación, las expectativas de los docentes responden fundamentalmente a prejuicios culturales o sociales y se traducen en una concepción fatalista que paraliza cualquier estrategia de acción para superar el fenómeno[38].

[33] E. Schiefelbein, "Efectos...", *op. cit.*

[34] Berta P. de Braslavsky, *La lectura en la escuela de América Latina*. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Fichas/17, UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981.

[35] *Ibídem*, p. 54.

[36] B. Avalos y W. Haddad, *Reseña de la investigación sobre efectividad de los maestros en Africa, América Latina, Filipinas, India, Malasia, Medio Oriente y Tailandia: síntesis de resultados*, Ottawa, Ont., CIID, 1981.

[37] L.B. Valdivieso y S. Salas de Bodini, *op. cit.*. Véase también E.S. de Sa Barreto, "Profesores de periferia: soluções simples para problemas complexos", en *Cadernos de Pesquisa, op. cit.*

[38] Juan C. Tedesco y R. Parra, *Marginalidad urbana y educación formal: planteo del problema y perspectivas de análisis.*

Sin embargo, un estudio reciente efectuado sobre una muestra de maestros de escuelas con alumnos de origen popular en Brasil[39], brindó una serie de evidencias que enriquecen y replantean el sentido de esta hipótesis. En primer lugar, este trabajo permite superar la unidireccionalidad que postulaban las hipótesis anteriores en cuanto a la determinación del éxito escolar por las expectativas de los docentes. De acuerdo con los resultados de este estudio, los docentes elaboran sus expectativas acerca del rendimiento a partir de los datos reales obtenidos en su experiencia de trabajo y la expectativa tiende a confirmarse en virtud de la carencia, por parte de los docentes, de respuestas técnicas apropiadas que les permitan actuar en el sentido de evitar el fracaso escolar de los alumnos.

En este sentido, el elemento más importante que surge de este estudio consiste en considerar la variable de la formación profesional del docente como el punto a través del cual se articulan las expectativas y los resultados del aprendizaje.

Al respecto, existen pocos estudios que analicen el problema de la formación y la capacitación docente en sí misma y, mucho menos, el problema de la relación entre estos aspectos y los requerimientos del trabajo docente con alumnos de origen popular urbano o rural.

En torno a esta problemática, se abre un campo de investigación muy amplio donde se destacan algunos elementos claves:

a) *La formación docente*

El campo de la formación y la capacitación docentes es uno de los más descuidados por la investigación educativa. Los trabajos efectuados sobre la base de datos cuantitativos sugieren asociaciones complejas, y hasta contradictorias, entre las diferentes variables. Así, por ejemplo, la mencionada *Reseña* sobre efectividad de los maestros[40] mostró que algunos estudios hallaron relaciones positivas entre calificaciones y rendimiento sólo en los primeros grados. En la reseña sobre factores determinantes del rendimiento escolar, en cambio, se apreciaban situaciones contradictorias donde algunos estudios mostraban vínculos de signo positivo y en otros aparecían vínculos opuestos o no significativos.

Pero en este caso, al igual que en los estudios sobre los elementos materiales determinantes, parecería imprescindible efectuar un análisis cualitativo sobre los contenidos, las modalidades, los destinatarios, las posibilidades y las condiciones de aplicación de lo aprendido, etc., para poder evaluar las distintas formas de capacitación.

Las preguntas que se plantean frente a esta problemática se refieren, en términos generales, al grado de adecuación de la formación docente —tanto de la formación inicial como de la capacitación en servicio— a los requerimientos para el desempeño en áreas marginales y con sectores populares. Algunas evidencias parciales indican que el nivel de adecuación es muy bajo, tanto en el orden pedagógico como en el socio-cultural. Testimonios de docentes rurales en algunos países de la región indican la escasa preparación para el trabajo en escuelas unidocentes, el desconocimiento de la lengua y la cultura indígenas, etc.

A su vez, las acciones docentes revelan que se actúa con un alto nivel de desconocimiento de la realidad social circundante y con un alto nivel de prejuicio[41].

En este sentido, es preciso indagar el proceso a través del cual se forman esas actitudes y qué papel cabe en dicho proceso a la mera información sobre la cultura y la realidad circundante. Podría postularse que los niveles y las características de los prejuicios existentes entre los docentes serían un factor que debe considerarse para el diseño de modalidades de capacitación que tiendan a modificarlos.

En esta línea, podría introducirse uno de los temas más difundidos en la literatura pedagógica de los últimos años: el problema de la investigación-acción. Debería estudiarse, al respecto, qué influencia tiene el estudio de la realidad socio-cultural de las áreas marginales a través de

Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/14, marzo de 1981.

[39]Guiomar Namo de Mello, *Magisterio de 1º grau: da competencia técnica ao compromisso político*, São Paulo, Autores Associados-Cortez, 1982.

[40]B. Avalos y W. Haddad, *op. cit.*

[41]Proyecto DEALC, *Proceso pedagógico...*, *op. cit.*; J.C. Tedesco y R. Parra, *op. cit.*

metodologías de investigación a cargo de los propios docentes, y donde el objetivo no sea prioritariamente el descubrimiento de conocimientos nuevos desde el punto de vista de las ciencias sociales sino el descubrimiento para los propios docentes.

b) *El papel de la lectoescritura*

Es sabido que las magnitudes más elevadas de repetición y abandono se producen en los primeros grados de la escuela primaria, lo cual tiene íntima vinculación con el aprendizaje de la lecto-escritura. Al respecto, sería preciso investigar qué sucede efectivamente con la formación docente con respecto a la capacitación específica para este tipo de enseñanza. Algunos estudios sugieren la existencia de una tendencia al abandono de esta formación, correlativa con la elevación del magisterio a nivel terciario de la enseñanza[42].

Este problema adquiere todavía mayor relevancia en contextos donde predomina la población indígena. Las dificultades técnicas que se presentan en estos casos son mucho más complejas, pero lo llamativo es que dichas dificultades no han sido encaradas seriamente por la investigación didáctica ni por la formación docente. De acuerdo con ciertos estudios basados en observaciones de aula, la salida más frecuente ha consistido en negar el problema dejando al docente sin ningún tipo de instrumental técnico que le permita enfrentar estas situaciones con cierto nivel de eficiencia. Las respuestas habituales de los docentes oscilan entre la utilización de intérpretes (adultos castellanizados, niños de grados superiores, etc.), o la ritualización total del proceso pedagógico[43].

c) *La interacción maestro-alumno*

Los estudios sobre este tema han aumentado durante los últimos años, a partir de la utilización de metodologías basadas en la observación sistemática del aula de clase. Un primer balance de estos estudios permitiría afirmar que existen circuitos pedagógicos diferenciados, según el origen social de los alumnos. En este sentido, los alumnos de origen popular, donde se concentra el mayor nivel de fracaso, son atendidos a través de un proceso pedagógico caracterizado por un fuerte ritualismo, donde los docentes tienden a interactuar más con los alumnos de alto rendimiento, no se utiliza la evaluación como parte del proceso de aprendizaje, se apela constantemente a formas metódicas basadas en el verbalismo, la memorización y el autoritarismo, etc[44].

Los estudios específicos sobre el papel de la interacción maestro-alumno en el rendimiento son muy escasos y sus conclusiones plantean una serie de interrogantes. Los estudios sobre Ecuador y Paraguay[45], por ejemplo, apuntaban que las actitudes democráticas y permisivas de los docentes se asociaban con mejores rendimientos. Sin embargo, otras evidencias sugieren que en realidad el problema es más complejo, y no basta con un mero cambio de actitudes sino que es preciso que el docente cuente con instrumental técnico capaz de permitirle enfrentar las situaciones problemáticas de aprendizaje y resolverlas[46].

Así pues, el desafío que enfrenta la investigación educativa consiste en superar la actual disociación entre investigaciones y hallazgos psicopedagógicos y didácticos por un lado y las investigaciones y hallazgos socio-educativos por el otro. La investigación psicodidáctica se ha ocupado del aprendizaje al margen de las condiciones sociales en las que actúan el alumno y la escuela, mientras que la investigación socio-educativa ha dejado de lado el problema específico del aprendizaje. En definitiva, el campo más vasto que se abre en esta línea de análisis es encontrar una didáctica —en el sentido amplio del término— apropiada para los sectores populares.

[42]Berta P. de Braslavsky, *op. cit.*

[43]Proyecto DEALC, *Proceso pedagógico..., op. cit.*

[44]Véase, además de los estudios ya citados sobre Ecuador y Bogotá, el trabajo de Carlos Muñoz Izquierdo y otros, "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. IX, N° 3, 1979.

[45]F. Swett, *Los factores determinantes de la escolarización y el aprovechamiento en la educación ecuatoriana*, IIEP-PUCE-ECIEL, 1976; D. Rivarola y G. Corvalán, *Determinantes del rendimiento educativo en el Paraguay*, Asunción, ECIEL-CEPES-CEPADES, 1976.

[46]Guiomar Namo de Mello, *op. cit.*

REVISTA DE LA CEPAL Nº 21

Perspectivas políticas de la educación y de la cultura

Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo

*Pedro Demo**

Después de analizar la situación educativa en el Brasil, y de subrayar en especial sus carencias, el autor procura responder a una importante pregunta: ¿en qué hace falta la educación?

Quienes tratan de responderla desde una perspectiva socioeconómica hacen hincapié en el papel de la educación como medio adecuado de inserción en el mercado de trabajo y como canal de movilidad social que posibilita el ascenso por la escala ocupacional. El autor no cree que, desde esta perspectiva, se justifique conceder prioridad a la expansión educacional pues para que ella pueda cumplir su papel de medio de inserción ocupacional y canal de movilidad social, la estructura económica debe expandirse y crear realmente las nuevas oportunidades; si no está acompañada por un aumento coherente de empleos productivos, la expansión terminará en la frustración de los educandos y en la desvalorización de sus resultados.

La educación también puede justificarse por su papel como instrumento de socialización; aunque el mismo encierra un doble aspecto: positivo, en tanto brinda conocimientos para enfrentarse a la vida, y negativo en cuanto contribuye a moldear a las personas en conformidad con el sistema social.

Sin desconocer la importancia socioeconómica y socializadora de la educación, el autor afirma que su principal papel radica en la formación política de los educandos para convertirlos en ciudadanos participantes de una sociedad crecientemente democrática. Por ello concluye proponiendo la transformación del sistema educacional para que, al expandirse, favorezca la vigencia de una sociedad libre y democrática.

*Profesor de la Universidad de Brasilia; ex Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil; colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Introducción

Es generalizada la creencia de que la educación es importante. Insinúan esto ciertas actitudes ya comunes, como el interés de las familias en garantizar la educación para sus hijos, así como la preocupación social por establecer la obligatoriedad escolar hasta determinada edad infantil. Sin embargo, tal importancia ha experimentado variaciones en el curso de la historia. Por una parte, su importancia económica para el crecimiento no es la que suponía la teoría de los recursos humanos. Por otra parte, sociedades con elevados índices de escolaridad no se desarrollan satisfactoriamente, como tal vez ocurra en algunos países de la parte meridional de América Latina, y nada digamos de los países avanzados que han producido ideologías extremadamente deseducativas, como el racismo, el colonialismo, etc.

Dentro de los marcos del desarrollo no es difícil percibir que la educación refleja más los efectos de la necesidad de supervivencia material que sus posibles causas[1]. Las dificultades de la escolaridad refuerzan dicha percepción ya que sin un mejoramiento de las condiciones materiales de vida es prácticamente imposible un adecuado aprovechamiento escolar. Por otra parte, si *desde la óptica socioeconómica* la educación no posee la fuerza que se imagina, *desde la óptica política* es algo insustituible, en la línea de la realización de la ciudadanía, aunque las relaciones entre ellas no sean mecánicas ni automáticas[2].

En el presente trabajo procuramos elaborar, siquiera en forma incipiente, algunas *hipótesis* sobre la importancia de la educación para el desarrollo, tomando como punto de partida ciertos datos del censo de 1980 en el Brasil, que

[1] L.A. Cunha, *Educação e desenvolvimento social no Brazil*, Editora Francisco Alves, Río de Janeiro, 1977; C.G. Langoni, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Editora Expressão e Cultura, Río de Janeiro, 1973; R.A. Costa, *Distribuição da renda pessoal no Brasil*, Editora Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1977; R. Tolipan y A.C. Tinnelli (org.), *A Controvérsia sobre distribuição da renda e desenvolvimento*, Zahar, Río de Janeiro, 1975.

[2] G. Rama (comp.), *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile, 1980; R. Franco (comp.), *Planificación social en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile, 1981; R.V. Vega, *Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana*, UNESCO/CEPAL/PNUD, marzo de 1981, Buenos Aires, Borrador, Fichas/13.

sugieren la vigencia de una situación educacional todavía muy precaria y hasta cierto punto desconcertante. En vista de esto, cabe preguntar en qué perjudicaría al país tal precaria situación... ¿perjudica el crecimiento? ¿perjudica la formación de condiciones favorables al proceso político-participativo?

Destacaremos además la importancia del concepto de *cultura* para este enfoque que subraya, prioritariamente, la importancia política de la educación, procurando establecer un camino quizás intermedio entre posturas excesivamente socioeconómicas, políticas o autónomas.

I

Algunos datos del Brasil de 1980

Esta parte sirve sólo como punto empírico de partida, teniendo en cuenta las hipótesis que se adoptarán. Por lo tanto, presenta un conjunto muy resumido de datos, que, pese a su precariedad típica, podrían sugerir algunos puntos de análisis. Nos referimos a tres marcos históricos, elegidos a lo largo de dos decenios, o sea, 1960, 1970 y 1980, años durante los cuales se levantan censos en el Brasil[3].

a) Lo que más llama la atención es el relativo estancamiento, en el decenio de 1970, de la tasa de escolaridad obligatoria, entre los 7 y los 14 años de edad, por cuanto esta tasa era de 67.20% en 1970 y permanecía en 67.70% en 1980. Difícilmente puede uno sustraerse a la impresión de que se perdió un decenio. Dos serían aquí los problemas más graves: por una parte, que no se haya avanzado; por otra, que la tasa sea todavía muy baja, lo que concretamente significa que de los niños en edad escolar y que deberían asistir a la escuela, más del 30% no lo hace.

Muchos niños abandonaron la escuela prematuramente, ya sea porque en el paso del primero al segundo año de enseñanza básica sólo sobrevive poco más del 50% o porque en la mayoría de las escuelas rurales sólo se imparte enseñanza hasta cuarto año. El dato no significa, pues, que más del 30% de los niños jamás llegaron a la escuela; significa, eso sí, que debieron estar en la escuela y no estaban.

b) Impresiona mucho el número de niños que no asiste a la escuela porque, además de ser muy significativo, se mantiene prácticamente inalterado durante los tres momentos de referencia seleccionados: alrededor de los 7 millones. Es muy probable que tal número esté concentrado en las regiones más pobres, donde tal vez pueda afirmarse que la necesidad de sobrevivir es mucho más apremiante que la de educarse.

La magnitud misma de estos números recuerda la peculiaridad de un país demasiado extenso desde el punto de vista geográfico y demográfico, lo que dificulta sobremanera las soluciones educacionales consideradas mínimas.

c) Es muy significativa la distorsión de la edad, o sea, la presencia en la enseñanza básica de niños de más de 14 años de edad. Aunque también haya alumnos que tienen menos de 7 años, lo característico es que se sobrepasa la edad que la ley define como el límite de la escolaridad básica. En 1980, esos niños constituían el 25.20% del total del alumnado de enseñanza básica, lo que significa que uno de cada cuatro niños está excedido en edad. Hay lugares donde este porcentaje aumenta mucho, lo que podría constituir cierta 'injusticia' para la tasa de escolaridad 'real',

[3]Los datos del censo de 1980 son muy decepcionantes porque insinúan que, con referencia a la educación básica, habríamos perdido un decenio. Se admite en general que se trata de un censo precario, en el que puede haber considerables distorsiones. Cuesta creer que en 1970 y en 1980 tuviéramos la misma tasa de escolaridad. Así, por ejemplo, es extraño que la población de 7 a 14 años hubiera aumentado entre 1960 y 1970 en 5 millones, pero solamente en poco más de 2 millones entre 1970 y 1980. Al mismo tiempo, el censo registra la matrícula casi final (se levantó en septiembre), mientras que otras estadísticas se refieren a la matrícula inicial. En todo caso, tiene poco sentido polemizar sobre si los alumnos que no asisten a la escuela son 7 ó 5 millones.

por cuanto ésta no considera a los niños fuera del grupo de edad considerado. Pero como, sin embargo, esos niños están de hecho en la enseñanza básica, se utiliza también la tasa 'virtual', lo que puede elevar bastante la escolaridad.

Sin embargo, tampoco se puede ocultar la situación de aquellos niños que debiendo estar en la escuela no lo están.

Además, puede afirmarse que las tasas provenientes de los censos son rigurosas, en el sentido de que representan prácticamente la matrícula final (los datos se recopilan en septiembre, en tanto que el año escolar termina en diciembre). Con todo, son por cierto mucho más reales que la matrícula inicial, ya que ésta muchas veces se ve distorsionada por la tendencia a considerar las promesas de matrícula y por otros problemas.

BRASIL: ALGUNAS ESTADISTICAS EDUCACIONALES

Categoría	1960	1970	1980
Población	70 070 457	93 193 037	119 070 865
Población de 7 a 14 años	14 406 371	19 692 771	21 933 936
Población escolarizada de 7 a 14 años	7 480 673	13 236 860	14 842 092
Tasa de escolaridad, 7 a 14 años	51.92%	67.20%	67.70%
Alumnos que no concurren a la escuela, 7 a 14 años	6 925 698	6 455 911	7 091 844
Extraedad en la enseñanza básica	24.87%	32.29%	25.20%
Alfabetización (15 años y más)			
Analfabetos %	39.48%	33.11%	26.08%
Valor absoluto	15 877 113	17 882 248	19 413 034
Indices de eficacia escolar			
Iniciaron el primer año y llegaron al cuarto	23.29%	36.80%	39.40%
Iniciaron el primer año y llegaron al octavo	8.60%	17.20%	17.70%

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Indice de eficiencia, datos suministrados por SEEC/MEC. Datos elaborados por la SEAC/SEPS/MEC, Brasilia, 1982.

d) La tasa de analfabetismo continúa siendo muy elevada, o sea, aproximadamente el 25% en la población de 15 años y más, y llega a casi 20 millones el número absoluto de personas analfabetas en 1980. Si bien se registró una disminución considerable entre 1970 y 1980, ella es mucho menor de la que se esperaba, sobre todo si tomamos en cuenta el programa especialmente montado para encarar este problema, el Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL), cuyo objetivo era llegar a 1980 con una tasa de aproximadamente el 10%[4].

e) La eficiencia escolar sigue siendo un desafío sustancial. Al octavo año de enseñanza básica llegaba, en 1980, solamente un 20% de los niños que habían ingresado siete años antes, lo que significa un abandono y retraso escolar que afecta al 80%. Aunque entre 1960 y 1970 se registró un avance considerable en la eficiencia (pasó de 8.6% a 17.2%) prácticamente se estancó durante el decenio siguiente[5].

Estos datos, desconcertantes por cierto, deben compararse con los datos económicos de crecimiento. Como se sabe, el decenio de 1970 fue el decenio durante el cual más creció el país, aunque al término del mismo se produjo una visible disminución del ritmo; al comienzo se registra-

[4]V. Paiva, "MOBRAL: un desacerto autoritario"; publicado en tres partes en *Síntese* 23, Nova Fase, Centro João XXIII, Río de Janeiro, septiembre/diciembre de 1981, enero/abril de 1982 y mayo/agosto de 1982.

[5]En el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND), propuesto para el período 1975-1979, se admitía una tasa de escolaridad superior de alrededor de 80% a fines del decenio de 1970, lo que en la práctica no ocurrió. P. Demo, *Política social nas décadas de 60 e 70*, Fortaleza, Editora da Universidades do Ceará, 1981; *Brasil: 14 anos de revolução*, documento elaborado por el Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA), Brasilia, 1978.

ron tasas muy elevadas, que en 1973 alcanzaron el 14% de crecimiento del producto interno bruto; se llegó así a la exageración de imaginar un 'milagro económico' brasileño. Es evidente que tal crecimiento provocó efectos muy complicados, como la deuda externa, pero tampoco puede negarse que en la práctica hubo crecimiento económico.

Tal comprobación insinúa que la educación habría contribuido muy poco al crecimiento, si se observan los datos anteriores, que revelarían un relativo estancamiento de la enseñanza básica. No debe buscarse ninguna relación de causalidad estricta, ya sea en un sentido negativo (la formación de recursos humanos nada tendría que ver con el crecimiento económico) o en un sentido positivo (la formación de recursos humanos es causa del crecimiento económico).

De todas maneras, es importante distinguir, como se verá más adelante, entre crecimiento y desarrollo. Procuraremos relacionar la educación más con el desarrollo que con el crecimiento, dado que éste significa la acumulación de riqueza y de capital, y el despliegue de la capacidad de maximizar la cantidad del producto económico, mientras que el otro significa la distribución del producto y de la riqueza, la participación en el proceso de enriquecimiento del país. El concepto de desarrollo es prioritariamente cualitativo y traduce el componente político-participativo; por esa razón, decimos que es la participación la qúe transforma el crecimiento en desarrollo[6].

Así, pues, es posible el crecimiento sin desarrollo, siempre que el primero vaya acompañado de una concentración de la renta; ésta crece, pero su distribución no favorece a los grupos inferiores. En último término podríamos decir: un país puede crecer sin educación, pero no puede desarrollarse sin ella, ya que es condición necesaria (aunque no suficiente) de los procesos político-participativos. Tal vez haya sido esto lo que ocurrió precisamente en el Brasil durante el decenio de 1970.

En la política social distinguimos dos esferas centrales de actuación: la *socioeconómica* y la *política*[7]. La esfera socioeconómica traduce la problemática de la supervivencia material y se concentra, por lo tanto, en el aspecto de la ocupación y de la renta. En estos términos, no hay manera más efectiva y estructural de distribuir la renta que a través de la inserción en el mercado de trabajo. Esta es más importante que la formación profesional y que los programas de nutrición, de saneamiento y de construcción de viviendas. Cualquier política social, en la esfera socioeconómica, será tanto menos asistencialista y tanto más redistributiva cuanto sea capaz de incorporar adecuadamente a la población activa en el mercado de trabajo.

Ahora bien, esto depende fundamentalmente del desempeño de la economía porque es ella la que genera empleos y oportunidades ocupacionales; en relación con esto, la educación poco puede hacer. De todos modos, tenemos aquí uno de los desafíos esenciales del desarrollo, o sea: en el plano cuantitativo, cómo producir el número suficiente de puestos de trabajo; en el plano cualitativo, cómo generar remuneraciones superiores al mínimo.

La esfera política se refiere al problema de la participación, o sea: junto con la inserción adecuada en el mercado de trabajo, la defensa de la misma como derecho conquistado por el trabajador o como integrante de la ciudadanía. La participación es fundamentalmente conquista; no es dada u otorgada, ni es preexistente; sólo existe si se la conquista. Asimismo, nunca es suficiente. Es un proceso histórico interminable de desarrollo de la democracia.

La economía no tiene vocación distributiva. Para conseguirla necesita ser políticamente forzada por los interesados. En la esfera política, la participación es el camino de la redistribución y de la autopromoción, a través de las cuales se constituye la sociedad de ciudadanos, o sea, de sujetos capaces de derechos y deberes, contribuyentes y participantes en los destinos de la sociedad.

[6]M. Wolfe, *Desenvolvimento: para que e para quem?* Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976; P. Senger, *Desenvolvimento e crise*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1977; P. Demo, *Desenvolvimento e política social no Brasil*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.

[7]S.B. Ammann, *Participação social*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1977; P. Demo, *Pobreza sócio-econômica e política*, Florianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1980; y del mismo autor, *Participação é conquista-Noções de política social participativa*, UnB/INEP, Brasilia documento mimeografiado, 1982.

En esta esfera, la educación constituye una condición necesaria e insustituible; permite reconquistar su lugar como componente esencial del desarrollo.

II

¿En qué hace falta la educación?

Es imposible mostrar que la educación carezca de importancia *socioeconómica*, entendiéndose por ésta sobre todo su posible efecto en la formación de recursos humanos[8]. A cualquier país le hace falta por cierto trabajadores especializados, sobre todo a nivel de enseñanza media. Los ejemplos siempre citados, de que parte del vigor de Alemania en su proceso de reconstrucción nacional después de la guerra y del predominio del Japón en términos de ocupación del mercado internacional y de crecimiento interno, poseen su razón de ser. Tampoco puede negarse que generalmente se persigue también el mejoramiento de las condiciones de supervivencia cuando se atribuye alguna importancia a la tarea de estudiar. Es válido afirmar que quien carece de recursos económicos, intenta adquirir una especialización para poder garantizar su ascenso social[9].

Sin embargo, la importancia socioeconómica de la educación es menor de lo que se imagina o se espera. En forma simplificada, podemos decir que:

a) La educación no crea empleos productivos, como puede hacerlo la economía, principalmente en su sector secundario;
b) La educación no reduce la abundancia de la mano de obra, y la capacitación para el empleo a través de la especialización jamás necesita coincidir con su generación;
c) La educación no siempre consigue anular los efectos de la pobreza socioeconómica, como la nutrición deficiente, que puede hacer que el aprovechamiento escolar sea muy reducido[10].

Los puntos antes mencionados llegan a insinuar que, en el plano socioeconómico, la falta de educación no parece constituir la cuestión más grave. Más grave por cierto es la falta de dinamismo económico, cuando la actividad industrial absorbe una parte muy reducida de la mano de obra disponible, lo que produce una excesiva absorción en el arcaico sector primario y en el abultado sector terciario.

Así, desde la óptica *socioeconómica* la variable empleo/renta es más decisiva ya que tiene mayor capacidad de garantizar una educación más elevada que lo contrario[11]. La propia selectividad del sistema educacional parece hablar claro en este sentido. Como máximo llega al octavo año de enseñanza básica un 20% de la matrícula inicial y nada difícil es mostrar que esta selección es principalmente económica. De igual manera, el crecimiento intempestivo de la enseñanza superior durante el último decenio, sobre todo de las instituciones privadas de enseñanza superior, revelaría la fuerza económica de las clases privilegiadas, capaces de imponer al país un ritmo más acelerado de gastos en la educación superior que en la básica[12].

Es muy común la perspectiva, un tanto in-

[8]UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *La educación y los problemas del empleo*, Informes Finales 3, Buenos Aires, octubre de 1981. A.C. de Andrade, *Coordinación del sistema formal de educación con el de formación profesional en países de América Latina*, Montevideo, OEA/CINTERFOR, Estudios y Monografías, N° 34, 1978.

[9]Claudio Salm, *Escola e trabalho*, São Paulo, Liv. Ed. Brasiliense, 1980.

[10]P. Demo, *Educação, cultura e política social*, Porto Alegre, Editora Fundação Padre Landell de Moura - FEPLAM, 1980.

[11]L.A. Cunha, *Educação e desenvolvimento social no Brasil, op. cit.* P. Demo, *Desenvolvimento e política social no Brasil, op. cit.*

[12]En el decenio de 1960 la matrícula superior creció en más de 1000% y la básica en aproximadamente el 70%; en el decenio de 1970, la matrícula superior creció en más de 300% y la básica prácticamente no creció.

genua, según la cual la formación profesional garantizaría por sí misma el acceso al empleo. Aunque esto pueda ocurrir, es fácil percibir que la formación profesional sólo alcanzaría a ser efectiva si la economía generase empleos suficientes. De lo contrario, el exceso de profesionales contribuye a la depresión salarial, como ya sucede en muchas carreras universitarias. Además, se confirma la percepción de que las empresas fácilmente prescindirían de las escuelas, si el producto de las mismas sólo fuese la formación profesional, ya que poseen muchos otros medios de satisfacer tal necesidad. A ellas les interesa en primer lugar el 'adiestramiento' para realizar el trabajo y de este modo aumentar la productividad, y aquí deben exceptuarse, claro está, aquellas pocas funciones que demandan creatividad e inteligencia administrativa[13].

No se trata de que la formación profesional deba necesariamente adiestrar; aunque depende, sin embargo, de las condiciones socioeconómicas vigentes y tiende a expresar el fenómeno educativo más desde el punto de vista de la instrucción, de la enseñanza, de la preparación de la mano de obra, que desde el punto de vista de la motivación social creadora y del desarrollo de las potencialidades. Desde la perspectiva de la empresa, la tendencia adiestradora es característica, ya que su objetivo es el aumento de la productividad. Por ese mismo motivo, en general se prefiere el entrenamiento dado en la propia empresa, con medios modernos de 'manipulación' del aprendiz, lo que tiende más a formar al trabajador productivo y adaptado que al ciudadano crítico-creativo.

Además, es imposible dejar de reconocer que la pobreza afecta profundamente el desempeño escolar, ya sea debido a los efectos de la nutrición deficiente, a la necesidad de trabajar obligatoriamente todo o parte del día o al posible desinterés por contenidos no directamente vinculados a la supervivencia material.

La educación, sin embargo, tiene en la formación profesional sólo una de sus facetas importantes. Es igualmente fundamental la dimensión de la *socialización*, con sus aspectos negativos y positivos. En general, se acentúan los rasgos negativos de la reproducción social, puestos de manifiesto principalmente a través de la tendencia a cristalizar las desigualdades sociales[14]. O sea, la educación no es solamente un proceso de 'adiestramiento' universal, que moldea las personas a las expectativas del sistema y procura hacer que se comprometan con el mantenimiento del orden, sino que es también la manera de resguardar los privilegios mediante las reservas cualitativas: al pobre, una educación pobre; al rico, una educación privilegiada. Tal tendencia es tan notoria que la propia enseñanza pública gratuita, cuando alcanza un buen nivel, es ocupada principalmente por los privilegiados del sistema, como es el caso crónico de la universidad; los privilegiados estudian bien y gratuitamente, los otros pagan por una enseñanza privada de baja calidad.

Pero están también los aspectos positivos, vinculados a la transmisión de conocimientos, de información, de habilidades, etc.[15]. Aunque a veces en forma ingenua, a esta faceta suele prestársele considerable atención porque constituye en general el prisma a través del cual las familias entienden la educación. Los hijos van a la escuela en busca de instrucción, de saber e incluso de erudición, en contraposición a aquellos que permanecerían en la ignorancia. Y esto la escuela puede ofrecerlo, en lo que le cabe un papel de importancia como factor modernizante de la sociedad, condensando la función básica del aprendizaje. Aprender es una actividad esencial de la vida y, aunque se pueda aprender de la vida más que de la escuela, ésta puede ser fuente efectiva de aprendizaje. En suma, es posible afirmar que la escuela cumple aquí el papel fundamental de

[13]C. Salm, *Escola e trabalho*, *op. cit.*

[14]P. Bourdieu y J.C. Passeron, *A reprodução - elementos para uma teoría do sistema de ensino*, Río de Janeiro, Editora Francisco Alves, 1975; B. Freitag, *Escola, Estado e sociedade*, São Paulo, Editora Moraes, 1980; J.C.G. Durand (comp.), *Educação e hegemonia de classe - as funções ideológicas da escola*, Río de Janeiro, Zahar, 1979; C. Nunes, *Escola e dependência - o ensino secundário e a manutenção da ordem*, Río de Janeiro, Editora Achiamé, 1980; M. de L.C.D. Nosella, *As mais belas mentiras - a ideologia subjacente aos textos didáticos*, São Paulo, Editora Moraes, 1980; W.G. Rossi, *Capitalismo e educação - contribução ao estudo crítico da economia da educação capitalista*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1978.

[15]W.E. García (coord.), *Inovação educacional no Brasil - problemas e perspectivas*, São Paulo, Cortez Editora, 1980. UNESCO/CEPAL/PNUD. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *El cambio educativo - situación y condiciones*, Buenos Aires, Informes Finales 2, agosto de 1981.

instancia formativa, algo necesario para enfrentarnos a la vida moderna.

Es importante, sin embargo, reconocer que en esta función la escuela tiende a ser sustituida por los modernos medios de comunicación, capaces de instruir mejor que ella. Constituye la escuela, cierto es, una fuente importante de transmisión de conocimientos, lo que le confiere valor indiscutible, pero no es del todo insustituible. Sin inclinarse hacia la posición extremada de la desescolarización total de la sociedad, es preciso reconocer que en este campo hay competidores reales[16].

Sin embargo, restan todavía otros efectos importantes de la educación, de los cuales destacamos principalmente su efecto sobre las mujeres en cuanto a la reducción de la natalidad, así como a instituir hábitos de aprendizaje y de comportamiento, que aumentan, de manera general, la capacidad adaptativa. Sobre todo esta última característica puede ser muy apreciada por la empresa, porque podría ser fácilmente traducida, en términos operativos, como 'docilidad' productiva.

No obstante, al lado de lo que calificamos muy sumariamente como enfoque *socioeconómico* y como enfoque *socializador*, existe por lo menos un tercer enfoque, que nos parece más esencial y posiblemente insustituible: el de la *formación*. Es un enfoque específicamente político, no necesariamente ligado a la escuela formal, sino comprometido con el proceso de formación de la ciudadanía, para el cual la dimensión cultural es también un ingrediente esencial. Educar es ciertamente también preparar recursos humanos, más aún socializar, pero es principalmente y en esencia, *formar*, o sea desarrollar las potencialidades de creación y de participación de la persona y de la sociedad. En esto la educación es insustituible y factor esencial del desarrollo.

III

Educación y participación

Podríamos resumir la carencia de educación para una persona analfabeta o con escolaridad insuficiente como la *privación de condiciones satisfactorias para ejercer la ciudadanía.*

La esencia de la ciudadanía no puede estar ligada a ideologías específicas de democracias concretas porque son sólo propuestas posibles y relativas, sino al objetivo general de participación socioeconómica y política, por encima y a pesar de los sistemas vigentes.

Es importante percibir el tenor de este tipo de relación entre educación y participación que no es mecánica sino automática. Por más que se puedan acumular indicaciones de que un pueblo educado es un pueblo libre, las ciencias sociales son incapaces de traducir una férrea necesidad entre educación y libertad. No es difícil, en cambio, percibir igualmente que para ser demócrata no es indispensable saber leer. Las ideologías más extravagantes generalmente las forjan intelectuales, o sea, personas altamente escolarizadas, como es el caso del nazismo, el autoritarismo, el racismo, el colonialismo, etc.

Tal vez sea útil distinguir en este campo dos dimensiones principales: la *formativa* y la *cultural*. La educación como formación es un proyecto fuertemente humanista, basado en la creatividad y en la potencialidad de la persona y de la sociedad, y que fomenta de manera natural el cultivo del espacio de participación. Entiende al educando como componente principal del proceso de formación de un sujeto de derechos y deberes, capaz de autodefinirse y de adoptar una posición creativa frente al mundo y a la sociedad. Es en este sentido que se afirma que más que preparar recursos humanos para el sistema económico, la educación busca formar ciudadanos. El enfoque del trabajo no se ve perjudicado porque forma parte de la vida del ciudadano, pero se coloca al

[16] I. Illich, *Sociedade sem escolas*, Petrópolis, Editora Vozes, 1979.

trabajo como derecho de la ciudadanía, y no a la inversa[17].

La educación como realización *cultural* pasa a ser consecuencia del proceso cultural, entendido éste como el formador de la identidad comunitaria y contexto de la autopromoción[18]. La noción de cultura no se puede restringir a su dimensión clásica de la *élite*, del ocio y del arte; sin desmerecerla, lo más importante es comprender el proceso de formación de un pueblo, para captar los rasgos característicos de su creatividad histórica y las potencialidades de su futuro, teniendo por finalidad la capacidad de definir y de realizar el desarrollo que le conviene. Así, esta noción de cultura recupera fácilmente el espíritu *motivador* de la participación y pasa a ser el marco natural de referencia de la educación. Esta será impuesta, extraña y agresiva si no supiera respetar la cultura comunitaria y las potencialidades existentes.

Parece preciso reiterar aquí otra vez que la relación cultural tampoco es mecánica ni automática. La cultura es una referencia esencial para cualquier proceso participativo porque participar significa ser capaz de contribuir y tal capacidad se concreta a través del producto más característico del proceso histórico de formación de una sociedad, que es su cultura. Sin embargo, ciertamente hay rasgos negativos en cualquier cultura, por más que exprese una característica de la comunidad; el 'machismo', la agresividad, el anonimato urbano, etc., constituyen rasgos muy típicos de nuestra cultura, pero no por ello son positivos.

Sin embargo, no se puede negar que la cultura tiene una fuerza específica porque moldea comportamientos, alimenta ideologías, señala rumbos a los procesos históricos, da forma a modos de ser y de querer, así como a modos de hacer y de producir. Esta influencia, aunque no genere una coacción necesaria, lo que ya sería un atentado contra la noción de participación, constituye una tendencia histórica de fuerza reconocida. Así es la educación: en la medida que expresa una cultura democrática, no garantiza necesariamente la democracia, pero establece el ambiente más propicio posible para los procesos participativos[19].

La participación, para ser auténtica, precisa ser instrumento y contenido de un proceso histórico de conquista. Por tendencia natural, la educación reproduce más la estructura social de lo que la transforma. Se puede convertir en un canal importante de participación, a medida que conquiste la necesaria conciencia histórica política de su papel en la formación de la ciudadanía. El educador no es por vocación participativo, sino todo lo contrario.

De todos modos, dentro del marco de la política social, el lugar más adecuado para la educación es el de la esfera política, justamente con otros canales de participación, como la organización de la sociedad civil, la planificación y la investigación participativas y la identificación cultural comunitaria[20].

Pertenecen al proyecto de ciudadanía componentes tales como:

a) La noción de *formación*, no de adiestramiento, pues parte de la potencialidad del educando, y supone que es el primer interesado del proceso;
b) La noción de *participación*, de *autopromoción*, de *autodefinición*, o sea, el contenido central de la política social, entendida como realización de la sociedad participativamente deseada;
c) La noción de sujeto social, no de objeto, de paciente, de cliente, de elemento;
d) La noción de *derechos* y de *deberes*, sobre todo los fundamentales, tales como los derechos humanos, los deberes del ciudadano, el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, el derecho a la educación, etc.;
e) La noción de *democracia*, como forma de

[17] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), *A profissionalização do ensino na Lei 5692/71*, Brasilia, Ministerio de Educación y Cultura, 1982: cfr. capítulo sobre "Trabalho, concepção de trabalho e educação", pp. 11 y siguientes.

[18] P. Demo, *La dimensión culturelle de la politique sociale*, texto escrito para la UNESCO, preparado para la reunión de agosto de 1982, en México, sobre cultura; diciembre de 1980, Brasilia, documento mimeografiado.

[19] S.B. Ammann, *Participação social*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1977; del mismo autor *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1980.

[20] P. Demo. *Participação é conquista - Noções de política social participativa*, Brasilia, UnB/INEP, documento mimeografiado, 1982.

organización socioeconómica y política más adecuada para garantizar la participación como proceso de conquista;

f) La noción de *libertad*, *igualdad* y *comunidad*, que conduce a la formación de ideologías comprometidas con los procesos de reducción de la desigualdad social y regional, con el desarrollo, la calidad de la vida y el bienestar culturalmente definidos, con la satisfacción de las necesidades básicas y la garantía de los derechos fundamentales;

g) La noción de acceso a la *información* y al *conocimiento*, como instrumentos de crecimiento de la economía y de la sociedad, así como de la participación socioeconómica y política;

h) La noción de acceso a las *habilidades* capaces de acrecentar la creatividad del trabajo, *conceptuado* aquí como componente cultural más que como simple elemento productivo.

Considerándola en esta forma, nos parece que se puede delinear con mayor precisión la falta que la educación hace a una persona iletrada, o sea, la privación de condiciones satisfactorias para ejercer la ciudadanía. Si no la entendemos en forma mecánica ni automática, puede afirmarse que sin educación un pueblo no se emancipa. La historia está repleta de ejemplos de pueblos que 'muy educadamente' explotan a otros pueblos, porque el conocimiento, la ciencia y la tecnología son empleados más para proyectos de destrucción que al servicio de la participación. Con todo, este hecho sólo muestra que es preciso entender la educación en el contexto del poder y de la conquista participativa[21].

Como hija y muy frecuentemente sierva del poder, la educación posee la tendencia natural de reproducir las desigualdades sociales. Por esto mismo, pueden ser apresuradas las propuestas de transformar desde el poder la educación en participativa, ya que solamente es realista si se entiende como conquista y no como producto tendencial. La participación debe ser definida precisamente como su conquista, porque no existe participación dada y definitiva. Corresponde a la lógica del poder tender a la imposición y a la acumulación de privilegios. Como tendencia natural, aparece primero la imposición; así como el mercado, abandonado a su lógica propia, concentra la renta. Distribuir la renta y el poder es un fenómeno de conquista participativa, no el efecto mecánico o automático del crecimiento económico.

La educación como formación es esencial, no porque provenga de una pretendida vocación a la magnanimidad, que ya sería paternalismo y asistencialismo ingenuos, sino porque como tiende a consagrar la imposición, es preciso transformarla en un proceso de conquista de la participación. La educación como cultura se torna incluso más central, porque significa superar veleidades exhortativas y empezar a consolidar mediante comportamientos y hábitos sólidos, procesos democráticos.

En esta línea puede afirmarse que la persona no educada (formada) está más expuesta a la 'manipulación' del poder, a la adopción de un comportamiento imitativo y masificado, al desconocimiento de los derechos y deberes fundamentales, al atractivo de ideologías extrañas, etc. Si retomamos los datos del comienzo de este trabajo, no será difícil percibir que tal situación perjudica el proceso de formación de la ciudadanía. Este perjuicio puede manifestarse en: a) *dificultades de realización política*, como vida partidaria casuística, populismo y 'manipulación' del voto, temores frente a la participación popular, sindicalismo indefinido, y escasa organización de la sociedad civil; b) *dificultades de realización socioeconómica*, como política social tímida, compensatoria o asistencialista; falta de resistencia a los abusos del poder económico; falta de protección ante el desempleo y la satisfacción de las necesidades básicas; pérdida del carácter del proceso de desarrollo, más dependiente del exterior que generado por dentro; c) *dificultades de realización cultural*: débil participación comunitaria o tendencia al asistencialismo estatal; mimetismo científico y tecnológico; falta de memoria histórica y tenue identidad nacional, regional o comunitaria.

En la esfera política, la educación puede servir —si utilizamos un lenguaje utilitarista— para rechazar los proceso de imposición por par-

[21] M. Gadotti, *Educação e poder - Introdução á pedagogia do conflito*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1980; V. Paiva, *Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista*, Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1980; M. Carnoy, *La educación como imperialismo cultural*, México, Siglo XXI, 1978; M. Berger, *Educação e dependencia*, São Paulo, Editora Difusão Editorial, 1980.

te de la estructura dominante, para reprimir la explotación económica desmesurada y para corregir desigualdades sociales intolerables, a medida que forma ciudadanos capaces de defenderse y de colaborar. La educación puede establecer condiciones para una sociedad más aceptable; no es condición suficiente, sino necesaria para el desarrollo.

Conclusión

Para terminar, nos parece importante subrayar que la vinculación entre la educación y la participación no puede reducirse a las dimensiones concretas de los sistemas vigentes, capitalistas, socialistas o de cualquier otra índole. La propia noción de cultura sugiere la necesaria diversidad de modelos y, en el fondo, el carácter ilimitado de nuestras potencialidades formativas. La participación es auténtica utopía; no se realiza por completo, sino que es parte indestructible y permanente de un proceso social, que es un constante devenir. Toda participación realizada es poca frente a la infinidad de nuestras esperanzas formativas. Y como el saber, la participación no tiene límites, aunque no pueda ser colocada como variable autónoma o exclusiva ya que sin producción material tampoco habría nada que distribuir. Sin embargo, la pobreza política puede no ser menor que la socioeconómica; o dicho de otra manera, la necesidad de participación política es tan infraestructural como la necesidad de participación material[22].

Tal vez podríamos sugerir la hipótesis de que la economía, en general, *crece* a pesar de los recursos humanos, pero la sociedad no se *desarrolla* sin educación.

[22]P. Demo, *Pobreza sócio-econômica e política, op. cit.*; del mismo autor, *Pesquisa participante - mito e realidade*, UnB/INEP, Brasilia, documento mimeografiado, 1982.

REVISTA DE LA CEPAL Nº 21

Estilos de desarrollo y educación

Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades

*Marshall Wolfe**

En diversos escritos, varios de ellos publicados en esta misma *Revista*, el autor ha examinado de modo crítico los modelos de desarrollo que predominaron en América Latina durante las décadas de 1950 y 1960, sus limitaciones, tanto en sus resultados como en los supuestos sobre los que se basaban, y los nuevos modelos que se han propuesto, en especial durante la última década. El primer capítulo de este trabajo constituye una apretada síntesis de esas ideas, necesaria para abordar la preocupación central del artículo, referida a los problemas actuales de la educación, sus tendencias y la posibilidad y viabilidad de su reorientación.

En torno a esa preocupación central, plantea algunos temas específicos. Por un lado, formula los principios sobre los cuales debería basarse la transformación de los modelos y de la realidad educacional, tales como la preparación intelectual para un futuro incierto, la formulación de proyectos nacionales y la identificación de las fuerzas sociales que puedan apoyarlos, la comprensión de las instituciones educacionales y sus clientelas, y la capacidad de liberarse de fórmulas de acción preconcebidas. Por otro, evalúa algunas experiencias recientes de reforma educativa y el significado de la educación no formal. Finalmente, examina el papel que podrían desempeñar tres 'clientelas' importantes del sistema educativo ante la eventualidad de su reforma: los jóvenes universitarios, los profesores y los pobres o excluidos.

En cuanto a las tendencias futuras afirma que, en general, no predominará ni un continuismo estable ni una transformación profunda sino, más bien, políticas de 'manejo de la crisis' cuyas consecuencias resulta muy difícil anticipar.

* Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

¿El reemplazo de los viejos mitos?

Durante los años cincuenta, y a comienzos del decenio siguiente, el 'desarrollo' y la 'educación' se fueron perfilando en América Latina como construcciones ideológicas, modelos o mitos que se proponían explicar los procesos reales de reproducción, crecimiento y cambio estructural en la sociedad, y mostrar cómo acelerarlos, manejarlos o utilizarlos. Las mismas construcciones pueden denominarse 'modelos' cuando los planificadores las emplean para ordenar sus propuestas, y 'mitos' cuando son ampliamente difundidos para crear un consenso activo en torno a determinadas direcciones de cambio y determinados sacrificios[1]. Los modelos o mitos de desarrollo económico, desarrollo social y educación siguieron caminos paralelos; los dos últimos competían a veces con el primero, aunque solían verse sometidos a su predominio[2]. Las organizaciones regionales y mundiales, especialmente la CEPAL, la UNESCO, y la OEA, buscaron darles una pauta común a través de innumerables reuniones, informes y servicios de asesoramiento. El Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" constituye, entre otras cosas, un inventario, realizado a fines de los años setenta, donde se considera su poder heurístico y operativo en cuanto modelos, y su poder de inspiración y movilización en cuanto mitos.

El modelo —o el mito— del desarrollo económico contemplaba una agilización de la acumulación del capital, además de entradas finan-

[1] Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, México, Siglo Veintiuno, 1975.

[2] El Dr. Raúl Prebisch habla de "(...) la actitud, que dista mucho de haber desaparecido, que consiste en elegir algunos aspectos parciales y fragmentarios del desarrollo para predicar 'la buena doctrina', a veces, muchas veces, con acento admonitorio. La solución del problema del desarrollo, se nos expresó con insistencia, radica en la población (...). Después le tocó el turno a la educación. ¿Quién podrá negar su significado, no sólo económico, sino cultural? Pero en esa visión fragmentaria de un fenómeno global se olvidaba con frecuencia que este problema no podría resolverse fuera del contexto del desarrollo y de la necesidad ineludible de acelerar la acumulación y cambiar la composición del capital". ("Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, Nº 6, Santiago de Chile, Segundo Semestre de 1978).

cieras e innovaciones tecnológicas procedentes del extranjero, todo lo cual apoyaría una transición desde economías predominantemente agrarias y orientadas a la exportación, hacia economías predominantemente urbano-industriales, orientadas al mercado interno, con un continuo aumento de la capacidad productiva y de la autonomía económica nacional. Todo ello haría eventualmente posible proporcionar a toda la población empleo, ingresos correspondientes a un adecuado nivel de consumo y servicios sociales modernos. Dichos progresos, si bien se realizarían dentro de sistemas básicamente capitalistas en lo referente al control de los medios de producción y a las fuentes de acumulación, exigían un vigoroso apoyo y orientación por parte del Estado utilizando la técnica de planificación, recién disponible y de fácil transmisión.

El modelo o el mito de la educación contemplaba un permanente aumento de la matrícula en el sistema de educación formal y un constante incremento de las asignaciones de fondos públicos a dichos sistemas, junto con reformas en el contenido y en la distribución de la educación. En sus versiones más estrechas y economicistas, se trataba de producir, en cantidad y calidad adecuadas, los recursos humanos necesarios para el desarrollo. En versiones de horizonte más amplio, se trataba además de igualar las oportunidades y aumentar las capacidades propias de ciudadanos y consumidores en sociedades regidas por instituciones políticas democráticas[3]. La planificación educacional, vinculada con la planificación general del desarrollo, permitiría al Estado intervenir en forma inteligente y armonizar el producto educacional con la etapa de desarrollo y con otras prioridades para la asignación de los recursos públicos.

Ya a fines de la década del setenta, una comparación de las realidades del 'desarrollo' y de la 'educación' con estas perspectivas racionalistas y optimistas trae a la memoria aquellos cuentos populares en los cuales un espíritu malévolo concede los deseos solicitados. Al menos en los países más grandes, la capacidad productiva de las economías nacionales ha mostrado un enorme crecimiento, y las estructuras de la producción, la distribución y consumo se han transformado y 'modernizado'. La capacidad estatal para formular y poner en práctica las estrategias de desarrollo ha aumentado en forma notable, aun cuando, en realidad, no es otra cosa que la capacidad para imponer determinadas estrategias —aquellas que concuerden con la distribución internacional y nacional del poder— con exclusión de otras.

En muchos casos, las asignaciones de fondos para la educación formal y el crecimiento cuantitativo de los sistemas educacionales han excedido las expectativas de los planificadores de los recursos humanos a comienzos del período. En general, la educación ha podido responder a todas las demandas de 'recursos humanos' aun cuando varios estudios del Proyecto demuestran que dichas demandas tuvieron escasa relación con la imagen de escuelas productoras de conjuntos de habilidades que llenarían vacíos predecibles dentro del sistema económico[4]. El aporte educacional ha sido muy significativo para la modernización y la movilidad sociales ocurridas en el período.

Los sectores con voz dentro de las sociedades nacionales han tendido en general a identificarse con todo lo acaecido en nombre del desarrollo, de la modernización y de la educación, y se muestran hostiles frente a cualquier posible amenaza a sus expectativas de mayor consumo y movilidad social.

No interesa abundar en lo que a todas luces es evidente: las sociedades nacionales surgidas de los procesos reales de crecimiento y cambio no son ni más equitativas, ni más estables, ni más autónomas, como así tampoco más capaces de alcanzar consenso democrático en torno de objetivos nacionales. Según cuáles sean los indicadores utilizados, puede llegarse a diversas conclusiones acerca de si las grandes masas de pobla-

[3]La publicación de la CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina* (Naciones Unidas, Nueva York, 1968), presenta, en sucesivos capítulos, una versión más estrecha, otra más amplia y dudas anticipadas acerca de ambas.

[4]Véase en particular Juan Carlos Tedesco, *Educación e industrialización en la Argentina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/1 Reimpr/2), Buenos Aires, junio 1978; y Juan C. Tedesco, *Industria y educación en El Salvador*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/9 Reimpr/1), Buenos Aires, noviembre 1978.

ción están materialmente mejor o peor que antes; sin embargo, no puede haber duda alguna de que han aumentado su privación *relativa*, la evidencia de ésta en relación con los excesos de la sociedad de consumo, además de su disconformidad con esa situación.

Una sensación de oportunidades perdidas, de procesos de crecimiento que adquieren caracteres morbosos, de derroche de recursos humanos y naturales irremplazables, de contradicciones reprimidas, de necesidades urgentes de nuevos conceptos y estrategias, se hace cada vez más generalizada. Esto ocurre no sólo entre los sectores de opinión anticapitalistas, que nunca aceptaron tales modelos o mitos, sino también entre los padres intelectuales de estos mismos modelos o mitos, quienes actualmente consideran que las divergencias entre las expectativas y las realidades no corresponden a ineficiencias y retrasos propios de todo período de transición, subsanables con un mayor crecimiento, sino a características inherentes o incluso hasta a las propias fuentes del dinamismo de un 'capitalismo periférico'[5] o de un estilo 'transnacional' de desarrollo[6].

Las relaciones que se han ido estableciendo entre este estilo de desarrollo y las estructuras de poder político, de producción y de consumo han disminuido el número de opciones que parecían abrirse a los gobierno latinoamericanos, o bien los han dejado sin otra alternativa visible que la de subordinarse —recurriendo en diverso grado a la fuerza armada y a los paliativos sociales— a las exigencias de dicho estilo, precisamente en un momento en que éste, junto con la sociedad de consumo que generó, pierde dinamismo y confianza en sus propios centros de difusión[7].

Los países latinoamericanos más grandes, que comprenden la mayor parte de la población regional, son actualmente 'semidesarrollados' según las formas convencionales de medición; ya pueden ubicarse entre las naciones de 'clase media' y los voceros del mito original del desarrollo han exhortado reiteradamente a sus gobiernos a reconocer que sus niveles de ingreso y de productividad les otorgan la capacidad material inmediata de eliminar la pobreza crítica y de distribuir los frutos del desarrollo en forma razonablemente equitativa. Sin embargo, este 'semidesarrollo' parece constituir una trampa en la cual los apetitos de los grupos poderosos, manipulados por la publicidad y la comercialización propias del estilo transnacional, evitan cualquier redistribución significativa del capital y una adecuada acumulación nacional del mismo destinada a un mayor crecimiento del país. El precario sustituto de dicha acumulación se dio a través de préstamos a corto plazo provenientes de bancos comerciales de los países centrales, facilitados por una coyuntura internacional, cuya perduración ha demostrado ser muy problemática.

La larga historia de fallidas advertencias sobre la inminente catástrofe del estilo vigente de desarrollo hace imposible subestimar la capacidad que éste tiene para adaptarse y sobrevivir. Sin embargo, las mutaciones cada vez más perturbadoras ocurridas en los centros mundiales aumentan las dificultades para que se cumplan

[5]Véase, especialmente, Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1976; y "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago de Chile, Segundo Semestre de 1978.

[6]En lo aquí pertinente las definiciones más satisfactorias de 'estilo de desarrollo' son las siguientes: "la manera en que dentro de un determinado sistema [capitalista o socialista] se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios"; y "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado" (Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina" y Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo, una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1976). El término se extendió en América Latina a comienzos de los años setenta, principalmente para explicar y justificar diversas iniciativas nacionales tendientes a superar los rasgos 'excluyentes' y 'concentradores' de los verdaderos procesos de crecimiento y modernización, sin por ello abandonar totalmente los modelos o mitos originales de un desarrollo capitalista orientado y humanizado por el Estado. Algunas formulaciones más recientes han utilizado el término en forma un tanto diferente, argumentando que la ascendencia de un 'estilo transnacional' homogeneizador ha tornado ilusorio ese tipo de opciones, transformando las diferencias entre estilos nacionales en apenas expresiones de diversas capacidades de adaptación al estilo transnacional, expansivo y penetrante. Véase Osvaldo Sunkel, "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 12, diciembre de 1980, pp. 17-54.

[7]Véase Marshall Wolfe, "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambios reales", en *Revista de la CEPAL*, N° 7, Santiago de Chile, abril de 1979.

los requisitos externos del mantenimiento de tal estilo: financiamiento, abastecimiento de energía, garantías políticas, modelos ideológicos. Y así sucede incluso si las fuerzas dominantes de las sociedades nacionales conservan su disposición y su capacidad para imponer dicho estilo, cuyo peso recae sobre los sectores más débiles.

En los aspectos educacionales y económicos de este estilo de desarrollo se impone una contradictoria impresión: hay grandes progresos cuantitativos malogrados, mientras el proceso parece encaminado hacia un callejón sin salida. En un extremo, la hipertrofia de la educación superior (producida por factores diagnosticados en algunos de los estudios del Proyecto) ha ido mucho más allá de una distribución desigual de las oportunidades para adquirir las calificaciones que el estilo de desarrollo necesita y remunera, llegando a constituir un reducto de educación espúrea que lleva a una igualmente espúrea absorción en el empleo. En el otro extremo, la mala calidad de la educación primaria la torna igualmente espúrea, confirmando así la marginalidad de gran parte de la población de un estilo de desarrollo que, en todo caso, no parece tenerla demasiado en cuenta. Aunque probablemente superados en este aspecto por los medios masivos de comunicación, los sistemas educacionales han logrado en cierta medida los valores 'modernos' del consumismo en la población, inculcando también el respeto por ciertos símbolos de la nacionalidad; fuera de esto, poco es lo que han hecho para apoyar un marco de referencia cultural común. Como sucede con los sistemas económicos, el ritmo de crecimiento de los sistemas educacionales, los recursos en ellos invertidos, la formación de una clientela fija con expectativas también fijas, parecen descartar la aplicación de alternativas coherentes, o grandes redistribuciones de los recursos educacionales, salvo con altísimos costos, tanto políticos como de otro tipo.

Sería ingenuo atribuir a modelos o mitos engañosos o a estrategias mal pensadas las desigualdades, ineficiencias, contradicciones y signos de probable inviabilidad futura de la organización de la producción, la distribución, el consumo y la educación que se presentan actualmente en América Latina. Los actores políticos y tecnoburocráticos han solido exagerar su capacidad para comprender y controlar los acontecimientos. En el caso de la educación, planificadores reformistas escuchados en las altas esferas han propuesto una y otra vez visiones de grandes cambios sociales logrados a través de la educación, y lo han hecho en un medio hostil o incomprensivo, y a través de instrumentos (profesores y burócratas) con propósitos propios. Al comprobar que las tendencias reales seguían separándose cada vez más de sus cálculos, poniendo en peligro el sentido de los papeles que cumplían dentro del Estado, los planificadores han sustituido el poder por el ritual, perdiendo la fe en su propia eficacia, sobre todo en la elaboración y publicación de planes a plazo fijo.

Los modelos, los mitos, los planes y las estrategias han tenido consecuencias mejores o peores; sin embargo, resulta imposible calcular hasta qué punto habrían variado las actuales tendencias en el caso de que éstos nunca se hubieran formulado. Aunque cuando jamás se hubieran esgrimido argumentos como los de los 'recursos humanos' y otros similares, es probable que se hubiera producido de todas maneras un notable aumento en las asignaciones a la educación, como el registrado a partir de los años cincuenta, a causa de las presiones sociales y de los cálculos políticos. Más aún, dichos argumentos guardan escasa relación con las líneas efectivamente seguidas por la expansión educacional.

Ni las inesperadas e indeseadas consecuencias de la dependencia de la expansión educacional respecto de la distribución del poder en la sociedad, ni la lucha para perpetuar u obtener ventajas sociales y ocupacionales diferentes, han logrado desalentar a los planificadores reformistas en su convicción, compartida por sectores del público en general, de que la educación puede utilizarse para imprimir al cambio social una determinada dirección. Presumiblemente el Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" ha estado comprometido con dicha perspectiva. En principio, sus estudios, que comparan los objetivos de la educación y el desarrollo con las tendencias reales de los diversos grupos que han tratado de hacer uso de la primera, podrían señalar un camino hacia tácticas más elaboradas y eficaces para los posibles agentes del cambio social por vía educacional.

Sin embargo, cuando se trata de formular las experiencias adquiridas, se plantea un cúmulo tal de reservas que su posible relación con la política se oscurece tanto como el futuro mismo.

Surge en la mente la imagen de la 'mano que oculta' *(the hiding hand)* propuesta por Albert Hirschman. Las grandes políticas innovadoras se aplican vigorosamente en la medida en que sus autores estén convencidos que tienen por delante una vía recta y expedita; los resultados finales pueden ser beneficiosos, aunque no sean los esperados originalmente. Para decirlo en el lenguaje del asesoramiento internacional —que siempre evita ser demasiado concreto—, si se hubiera intentado 'tomar en cuenta' todas las perplejidades que acarrearía el futuro, posiblemente la tarea jamás se hubiera iniciado.

Los modelos o mitos vigentes en la década del cincuenta descansaban sobre un conjunto de supuestos actualmente sólo admisibles con reservas tales que alteran su propia naturaleza. Sin embargo, cuando se los enumera resulta evidente que, sin ellos, los planificadores reformistas quedarían sin brújula y sin timón, inseguros respecto del papel que les cabe desempeñar y sin interlocutores definidos dentro de la sociedad. Entre dichos supuestos se cuentan los siguientes:

1) El Estado nacional es capaz de aplicar estrategias coherentes que representan algún concepto de los intereses generales de la sociedad, y cuenta para ello con cierto grado de autonomía en relación con el equilibrio de fuerzas que actúan en la misma.

2) La 'planificación' puede contribuir a esta acción del Estado aplicando un conjunto de técnicas identificables, transferibles y políticamente neutrales.

3) Las diversas clases y grupos de intereses organizados dentro de la sociedad están abiertos a la recepción de argumentos racionales acerca de lo que debe hacerse a la luz de los valores comunes de solidaridad nacional, equidad y eficiencia; los argumentos mismos pueden ser algo más que racionalizaciones de los intereses de las fuerzas dominantes.

4) Los indicadores y las metas cuantitativas pueden reflejar niveles, tendencias y resultados reales en una medida suficiente como para servir de marco básico para las políticas y la planificación; puede esperarse una correspondencia razonable entre los cambios cuantitativos y cualitativos y el resultado de los mismos.

5) La acumulación de capital, el crecimiento cuantitativo de la producción, del ingreso, de la educación formal, de la asignación de fondos públicos a los servicios sociales, etc., llevarán con el tiempo, en forma semiautomática, a una distribución razonablemente equitativa, democratización, estabilidad social y autonomía nacional; o bien, alternativamente, tales condiciones se lograrán por medio de reformas planificadas y administradas por el Estado.

6) Con el tiempo, el crecimiento cuantitativo resolverá o facilitará la solución de problemas secundarios o distorsiones del proceso de desarrollo, tales como las diferencias cada vez mayores entre niveles de consumo y estilos de vida, o la degradación del medio ambiente y de la calidad de la vida; tales fenómenos pueden, pues, pasarse por alto o considerarse de menor prioridad en las políticas y en la planificación a mediano plazo.

7) Los países 'desarrollados' o 'industrializados', sean éstos capitalistas o socialistas, han alcanzado procesos de crecimiento sostenibles indefinidamente, en materia de producción, educación y bienestar social; el resto del mundo puede alcanzar resultados similares si aplica y adapta en forma creativa alguno de estos modelos o determinadas partes de ambos.

En este punto conviene ya comenzar a considerar los nuevos modelos o mitos que están surgiendo a partir del proceso paralelo de crítica y desmitificación del 'desarrollo' y de la 'educación' producido a fines de los años sesenta y durante el decenio siguiente. Cabe preguntarse si podrán influir —y en qué condiciones— en la futura orientación del crecimiento y del cambio en América Latina; teniendo como condiciones concretas las ya descritas, en un momento en que han fracasado varias iniciativas nacionales tendientes al logro de estilos radicalmente diferentes a través de combinaciones de acción estatal y movilización popular manejada, y en una situación de muy escasa receptividad ante proposiciones de transformación planificada.

No es éste el lugar apropiado para un análisis pormenorizado de estos nuevos modelos o mitos, cuya producción, debate y difusión han llegado a constituirse casi en una forma institucionalizada de vida. Abarcan gran diversidad de posiciones, desde los estilos de desarrollo socialistas participativos e igualitarios propuestos por la Fundación Dag Hammarskjold, la Fundación Internacional de Alternativas de Desarrollo, la Fundación Bariloche y otras instituciones, las propuestas de Prebisch para la transformación a

través de un uso social del excedente orientado por el Estado[8], y los esquemas de la OIT para un desarrollo centrado en las necesidades básicas, hasta las proposiciones pragmáticamente reformistas de eliminación de la pobreza crítica, vinculadas al Banco Mundial. Las diversas concepciones para un nuevo desarrollo generalmente incluyen, o llevan implícitas, estrategias diferentes para transformar la educación: 'concientización', 'desescolarización', 'educación permanente', 'educación ajena al sistema formal', etc.

Si se considera la influencia potencial de estos esquemas, ya sea como pautas directas para las políticas o como mitos movilizadores e inspiradores, parece justificado formular las siguientes observaciones:

1) En sus versiones más difundidas, constituyen 'utopías de comités' emanadas de organizaciones internacionales o de reuniones de 'expertos' que, por su propia naturaleza, no pueden concordar acerca de teorías básicas del cambio social, y que son proclives a mezclar innovaciones terminológicas que resucitan recomendaciones antes vigentes, reformas prácticas y desafíos radicales de transformación de la estructura social, de las relaciones de poder y de los valores. Los organismos intergubernamentales han logrado aprobar sin dificultad tales fórmulas de transacción, sin por ello comprometer a sus miembros a realizar acción concreta alguna.

2) No son capaces de identificar en forma convincente a los agentes sociales que potencialmente podrían y querrían realizar las transformaciones o reformas propuestas, y suelen limitarse a formular advertencias catastróficas para el caso de que no se atiendan las recomendaciones, o a la esperanza de que las crisis sirvan para convencer a quienes detentan el poder. Los primeros modelos o mitos de desarrollo se dirigían a los gobiernos, en calidad de agentes clave, solicitándoles que hicieran con mayor fuerza y coherencia ciertas cosas que no diferían en gran medida de lo que efectivamente hacían. Las nuevas versiones acumulan importantes responsabilidades sobre agentes identificados en forma vaga o implícita (el Estado, los planificadores, la tecnoburocracia, la opinión pública 'esclarecida', los movimientos políticos, los grupos de interés), llamándolos a desear y a realizar cosas muy distintas, traumáticamente opuestas a sus prácticas anteriores.

3) Las propuestas suelen no tomar en cuenta que el Estado parece haber prácticamente agotado su capacidad para informarse y actuar con coherencia en torno de objetivos relativamente modestos, así como la actual tensión entre una permanente y aumentada exigencia de que el Estado 'resuelva problemas' y el creciente escepticismo o rechazo de éste en cuanto a resolver problemas o arbitrar sobre los mismos.

4) A pesar de la elaboración de 'utopías de comités' y las exhortaciones en favor de un 'enfoque unificado' del desarrollo, gran número de los nuevos esquemas presentan como tema central de la política determinados 'problemas principales'. Cada uno de estos 'problemas principales' tiende a hipertrofiarse durante los debates internacionales, hasta el punto que su solución se vuelve sinónimo de desarrollo. Los voceros de los diversos problemas y soluciones compiten entre sí para obtener la atención del Estado, lo que abruma a éste aún más, disminuyendo así su capacidad de realizar una síntesis o de fijar prioridades, fomentando la sustitución de la acción por una forma ritual de reconocimiento del problema considerado. (De hecho, la educación fue uno de los primeros 'problemas principales' sometidos a este tratamiento; sin embargo, era relativamente fácil compatibilizar las soluciones propuestas con los modelos o mitos de desarrollo entonces vigentes).

5) En lo que se refiere a la formulación de políticas, los nuevos modelos o mitos combinan concepciones tecnocráticas y participativas incompatibles entre sí. Las primeras llevan a exagerar las potencialidades de la planificación en lo que respecta al control del futuro; las segundas, a la exageración de las posibilidades de la 'concientización' y de la creatividad popular. Ambas se sustraen a las realidades del poder y a los límites de una racionalidad dirigida a determinados objetivos.

En el contexto de los modelos o mitos de las décadas del cincuenta y del sesenta, las concepciones del papel que cabía a la educación en el desarrollo contemplaban, en general, y por lo menos implícitamente, una gran contribución a la 'modernización' de los valores, las motivaciones y los

[8]Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago de Chile, abril de 1980.

estilos de vida al servicio de una producción y un consumo en continuo aumento y diversificación. En algunas versiones, como las de Everett Hagen y David Mc Clelland, estos aportes resultaban más importantes que la capacitación directa de los recursos humanos para el mercado de trabajo.

Entre los nuevos esquemas, los más extremos proponen, con diversos grados de coherencia, que la educación brinde su aporte a un estilo de vida completamente diferente: igualitario, participativo, frugal, respetuoso de los límites impuestos por los ecosistemas, más preocupado por la satisfacción cultural y la creatividad que por el consumo de bienes no indispensables, y que sustituya la plena confianza en los frutos de la innovación tecnológica y administrativa por la cautela y la decisión de subordinar ese tipo de innovaciones a prioridades y valores superiores. Las proposiciones de transformación hechas por Prebisch, si bien mantienen la importancia atribuida a una acelerada acumulación de capital, a la innovación tecnológica y a un permanente aumento de la producción, llaman también a un ataque frontal contra la 'sociedad privilegiada de consumo' y su manejo por parte de las fuerzas que detentan el poder y los medios masivos de comunicación.

De acuerdo con los esquemas antes vigentes, la educación contribuiría a la modernización de las sociedades según pautas cuyo carácter beneficioso estaría ya comprobado por la experiencia de los países 'desarrollados', pautas que evidentemente armonizarían con la naturaleza humana, una vez que ésta se viera liberada de las ataduras del tradicionalismo. Los nuevos esquemas, en cambio, están muy lejos de considerar que los países 'desarrollados' sean modelos para imitar; en realidad tienen su origen, al menos parcialmente, en las protestas de estos mismos países contra las desventajas y los peligros del estilo vigente de desarrollo, tanto para sí mismos como para el resto del mundo. Los nuevos esquemas comparten, en cierta medida, la creencia en un 'hombre natural' como el de Rousseau, abierto a la transformación una vez liberado de sus anteojeras sociales; en la rehabilitación de las culturas campesinas y en los logros alcanzados por sistemas socialistas como el chino en materia de cambio de la naturaleza humana; sin embargo, básicamente piden a la educación un aporte para transformar los estilos de vida, contra la corriente, hacia ordenaciones sociales cuyos precedentes distan mucho de ser claros.

Bien podrían tener razón, y la alternativa podría ser la de sociedades incluso más injustas, represivas, derrochadoras e irracionales que las que existen actualmente. El aporte que estos esquemas exigen a la educación resulta evidentemente central en relación con su aproximación a la realidad. Tales contribuciones no son muy difíciles de definir en términos ideales, como lo han hecho Paulo Freire, Iván Illich y otros. Incluso comienzan a penetrar las formulaciones oficiales de políticas, entrando en incongruentes combinaciones con los objetivos educacionales de más larga data[9]. Sin embargo, en relación con los objetivos anteriores de desarrollo de los recursos humanos y de modernización, resultan mucho más difíciles de imaginar como posibles resultados de la reforma de los sistemas educacionales vigentes.

De algún modo, sociedades enteras deben modificar sus expectativas, su interacción social y su relación con el medio ambiente. Los aspectos materiales y culturales de los nuevos estilos de vida exigirán nuevos tipos de creatividad y de adaptabilidad, entre ellos la invención y difusión de lo que Illich llamó 'instrumentos de convivencia'. Aun si se espera que estos grandes cambios sean tan conflictivos y contradictorios como hasta ahora, y que se impongan a las sociedades nacionales mediante dolorosas demostraciones acerca de la imposibilidad del continuismo, el papel ideal que cabría a la educación sería el de ayudar a los grupos sociales que experimentan dichos cambios a afrontarlos de la mejor manera posible. Al tratar de imaginar posibles vías hacia ese tipo de papel ideal, sin embargo, resulta ineludible la conclusión de que el papel de la educación seguirá siendo ambivalente; continuará dependiendo en gran medida de los cambios producidos en otros sectores, y su aporte no sólo contribuirá a la transformación, sino también a la persistencia de actitudes caducas. El convencimiento sobre la capacidad de la educación para abrir el camino a nuevos estilos de desarrollo puede ser

[9]Véase Rodrigo Vera Godoy, "Disyuntivas de la educación media en América Latina", UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/19), Buenos Aires, agosto 1979.

un mito útil, que genere energías para un aporte más amplio que, de otra manera, podría postergarse; sin embargo se trata de un mito muy difícil de sostener en la actualidad. Es mucho más difícil educar para un estilo de desarrollo que tal vez nunca se haga realidad que hacerlo para atender demandas específicas de recursos humanos, incluso si éstas no pueden predecirse con certeza.

II

Algunos principios para el futuro

Las siguientes etapas del pensamiento acerca del desarrollo y de la educación, que apuntan a la posibilidad de transformar no sólo los modelos o los mitos, sino también las realidades, deberán reconocer e incorporar una ineludible tensión entre varios principios. Y éstos pueden resumirse como sigue (aun corriendo el riesgo de aparecer como exhortando a los planificadores potencialmente reformistas a 'tomar en cuenta' una combinación de objetivos tan inasimilable que podría llevar a la parálisis):

1) Preparación intelectual para un futuro indeterminado que no puede proyectarse con ningún grado de certeza a partir de las tendencias hasta ahora registradas. Puede esperarse que dicho futuro enfrente crisis de muchos tipos y de origen tanto externo como interno, las que exigirán respuestas flexibles e imaginativas como así permanente disposición para descartar prejuicios que entren en conflicto con las nuevas realidades. Como se sugirió antes, un estilo 'transnacional' de crecimiento y modernización, muy diferente de las imágenes del desarrollo formuladas hace un cuarto de siglo, enfrenta contradicciones que pueden llegar a ser insuperables casi al mismo tiempo que logra una posición de predominio en América Latina y que derrota varios intentos nacionales —todos ellos debilitados por contradicciones internas— de conseguir estilos radicalmente diferentes. En la actualidad, las políticas —tanto educacionales como de otros sectores— no pueden evitar subordinarse a las expresiones de este estilo contenidas en los objetivos de los grupos que detentan el poder y en las expectativas de los destinatarios de dichas políticas. Estas restricciones indudablemente habrán de cambiar, tal vez repetidas veces, a la luz de las reacciones de los grupos ante las crisis; sin embargo, actualmente no puede predecirse con más certeza que hace veinte años qué dirección tomarán los cambios.

En un sentido más restringido, para el dinamismo y la adaptabilidad del estilo 'transnacional' será más importante una educación que capacite a la nueva generación para enfrentarse con el cambio —inculcando también el conocimiento científico básico— que una que se oriente hacia la atención de la actual demanda de especializaciones.

2) La búsqueda de proyectos, mitos o imágenes nacionales del futuro capaces de inspirar un importante esfuerzo en torno al desarrollo y a la educación, y de fuerzas sociales capaces de identificarse con ese tipo de proyectos y llevarlos a la práctica. (Para lo que aquí nos interesa, puede definirse como 'proyecto nacional' una combinación de objetivos y estrategias, provenientes de los modelos o mitos de desarrollo generalizados, pero adaptados a las características nacionales y con una imagen del futuro nacional concebido como posible, deseable y capaz de movilizar amplio apoyo). Esto último ha constituido uno de los *'leitmotivs'* de las investigaciones del Proyecto; la evolución educacional de América Latina se ha visto estimulada e influida (cuando no guiada) hasta el día de hoy por una serie de proyectos nacionales de este tipo.[10] Si no hay proyectos nacionales que apunten a futuros deseables o

[10]Véanse especialmente Gregorio Weinberg, *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", (DEALC/5), Buenos Aires, julio 1977; y Germán W. Rama, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/6 Reimpr/2), Buenos Aires, diciembre 1978.

posibles, se torna impracticable fijar rumbo alguno a través del futuro real, indeterminado y conflictivo aun cuando se sepa que la historia no da motivo para esperar que el futuro corresponda estrictamente a ningún proyecto dado. En el caso particular de la educación, sin un proyecto nacional ésta se vería condenada a continuar un crecimiento inorgánico, de carácter cada vez más ritual y vacuo, determinado por los intereses ocupacionales de los burócratas del sector y de los profesores, y por el afán de títulos y grados de sus destinatarios; o bien a una reducción drástica, determinada por dificultades de financiamiento, suspicacias políticas e imposibilidad de seguir manteniendo la 'absorción espúrea' de sus productos.

Igualmente importante, sin embargo, y más difícil aún que la formulación de proyectos nacionales atractivos y plausibles, es la segunda parte de este principio: la determinación de las fuerzas sociales que puedan y quieran identificarse con el proyecto. Actualmente, la formulación de proyectos se ha desacreditado debido a la proliferación e hipertrofia de las declaraciones de objetivos, escasa o nada vinculadas con las estrategias, aprobadas en forma ritual por los gobiernos. Los 'proyectos nacionales' siguen perteneciendo a los ideólogos o a los tecnoburócratas; continúan recibiendo precaria atención de gobernantes cuyo poder es también precario, y pasan prácticamente inadvertidos por las grandes fuerzas sociales que intentan adaptarse al estilo de 'desarrollo' vigente y sacarle la mayor ventaja posible.

3) El esfuerzo por comprender en forma objetiva la evolución histórica de las instituciones y sus clientelas, sus actuales estructuras, los intereses y tácticas de sus actores y las restricciones y oportunidades que todos estos factores representan para las políticas y la planificación así como el esfuerzo de sacar conclusiones prácticas de todo ello. En la mayoría de los países, las instituciones educacionales y sus clientelas difieren mucho de las existentes en los años cincuenta, además tienen mucho más peso dentro de las sociedades y presentan contradicciones más agudas. Tanto las fuerzas predominantes en el Estado como las burocracias educacionales, los profesores, los estudiantes y sus familias son ahora presumiblemente más sensibles al efecto de las políticas educacionales sobre sus propios intereses, sus expectativas para el futuro y sus posibles imágenes de una sociedad deseable. En muchos casos, una serie de reformas —perturbadoras pero poco efectivas— los han vuelto cautelosos u hostiles ante cualquier innovación. No sólo ocurre así en los muy criticados estratos altos y medios, sino también en los grupos marginales, repetidamente exhortados a 'participar' en iniciativas abandonadas al cabo de poco tiempo por sus promotores, o bien reprimidas o suprimidas por el Estado.[11]

Para sus diversos sectores, la educación ha adquirido gran variedad de funciones relativas a la subsistencia personal, a la movilidad social, al ingreso garantizado en determinados sectores de empleo, etc.; los beneficiarios de esas situaciones no estarán dispuestos a renunciar a dichas ventajas, por incongruentes que ellas resulten en relación con las funciones ideales de la educación. Las presiones masivas para dar determinados usos a los sistemas educionales perdurarán por largo tiempo, incluso si ya una gran parte de su amplia clientela es consciente de la inutilidad de dichos usos, como sucede en el caso de la actual educación superior, desvalorizada y segmentada. El personal administrativo, docente y de planificación ha adquirido títulos que certifican su capacidad para determinadas tareas, garantizando que sólo ellos, y no otros, harán lo que debe hacerse y recibirán la respectiva recompensa; la devaluación de tales títulos no puede, pues, tener buena acogida en ese medio.

Los diagnósticos educacionales, como los del desarrollo, pueden llegar a la conclusión de que deben descartarse y reemplazarse las actuales estructuras; sin embargo, a ellos debería incorporarse una evaluación realista de factibilidad y costos, así como de las posibilidades de utilizar o neutralizar las instituciones e intereses que se mantengan en vigencia. Si se parte de la base de que los cambios en el estilo vigente de desarrollo aumentarán la frustración y la inseguridad en la mayor parte de la población, podría resultar muy adecuado que los puntos de referencia familiares, como las escuelas, conserven

[11] Véase José Rivero Herrera, *La educación no-formal en la reforma peruana*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/17), Buenos Aires, mayo 1979, especialmente p. 41.

cierto grado de estabilidad y una capacidad de cambio que no llegue a hacerlas irreconocibles.

4) Un esfuerzo por concebir alternativas para problemas educacionales específicos y también para el sistema en su conjunto, liberándose al máximo de prejuicios, estereotipos y recomendaciones 'envasadas', especialmente las provenientes de organizaciones internacionales y de sus asesores. Es digno de mencionarse lo limitado de la contribución hecha hasta hoy en este sentido por los organismos de planificación educacional, pese a su tendencia generalmente reformista y su relativa marginación de responsabilidades políticas y administrativas.[12] Presumiblemente una de las razones de ello ha sido que las innovaciones propuestas se han presentado en forma 'envasada' y vinculadas a la formación y títulos de los planificadores, obtenidos a través de cursos y conferencias regionales.

Al respecto, resulta pertinente una tesis recientemente sostenida acerca del desarrollo tecnológico: cuando se ofrece en el mercado internacional una determinada innovación, los principales grupos de intereses estudian en qué forma pueden influir en la definición de un conjunto de medidas y posibilidades basado en ella. La sociedad u organización receptora debe, se supone, adaptarse al conjunto ofrecido en forma 'envasada' y puede legítimamente ser evaluada en relación con su capacidad para innovar y adaptarse en forma adecuada dentro de las exigencias de este conjunto 'envasado'. Lo que interesa es una respuesta centrada en la técnica y no en los propósitos o en las oportunidades culturales u organizativas. Los componentes de información y evaluación de los conjuntos tecnológicos 'envasados' figuran tal vez entre los instrumentos de dependencia más sutiles y eficaces[13].

En el caso de la educación, las innovaciones tecnológicas han cumplido un papel mènor, tanto en el sentido de las tecnologías docentes como en el de la enseñanza de tecnología, a pesar de un amplio consenso acerca de su importancia. Sin embargo, las mismas concepciones de 'desarrollo de los recursos humanos' y de 'modernización' fueron transmitidas en forma de conjuntos 'envasados', y los nuevos esquemas, vinculados con imágenes muy distintas acerca del sentido del desarrollo y del papel que en él cabe a la educación, se están transmitiendo por la misma vía. Naturalmente, sea cual sea la técnica de medición utilizada, tanto los sistemas educacionales como las sociedades han recibido bajas calificaciones: aquéllos por su magro aporte al desarrollo y éstas por su escasa capacidad de adaptación al conjunto 'envasado'[14].

Este último principio —que supone una capacidad innovadora que nada da por sabido y que rehúsa suspender su juicio ante la sapiencia tradicional— es particularmente difícil de aplicar en forma juiciosa, y carecería de significado si se diera sin los otros tres principios antes enunciados. Su contraparte espúrea es el 'adanismo', identificado por José Medina Echavarría como una propensión constante del discurso latinoamericano acerca del desarrollo: la búsqueda de originalidad, terminológica si no sustantiva, y la no consideración de las experiencias recogidas en reformas anteriores, hayan sido éstas frustradas o domesticadas por el sistema.

Para los actores ubicados dentro de los mecanismos del Estado, la innovación en torno de los objetivos generales puede resultar aceptable e incluso favorecer el avance personal; lo mismo sucede con la identificación con reformas 'envasadas' que cuentan con la bendición de las institu-

[12]N. Fernández Lamarra e I. Aguerrondo, *La planificación educativa en América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/Fichas/1 Reimpr/2), Buenos Aires, diciembre 1978.

[13]Cfr. Warren Crowther, *Technological development, development styles and environmental problems* (E/CEPAL/PROY. 2/R.35, octubre 1979). Crowther dice además que "las tecnologías educacionales y de información (...) son los vehículos más evidentes de valores ajenos que contradicen el desarrollo real, y resulta indispensable que los proyectos y políticas nacionales consideren en forma muy explícita y realista el poder político y la ideología que tales instrumentos representan".

[14]Por ejemplo, los sistemas educacionales, e incluso los reformadores de la educación en América Latina, apenas han tomado en cuenta todas las consecuencias de la aplicación en todas las sociedades de innovaciones tecnológicas que posibilitan recibir información, entretenimiento y estímulo cultural sin necesariamente saber leer y escribir. Presumiblemente la radio a transistores y la televisión hacen que aprender a leer y a escribir sea menos esencial para la participación en la vida política, e incluso para la adquisición de información técnica; al mismo tiempo, pueden proporcionar estímulos para adquirir o preservar aquella capacidad sin intervención de las escuelas.

ciones internacionales y con sus fondos. El cuestionamiento pormenorizado de la forma como se hacen las cosas, y la posibilidad de hacer en vez algo diferente (determinando así la caducidad de las actuales posiciones adquiridas en el campo educacional) es, en cambio, una actitud más peligrosa para quien la sostiene ya que, en caso de llevarse muy lejos, podría imposibilitar el funcionamiento de una administración pública que depende de la rutina y de la aplicación de soluciones uniformes.

Las formas rutinarias y burocráticas de acción pueden ser inevitables, sin que por ello se hagan tolerables; una de las tácticas más fructíferas para los planificadores reformistas en potencia sería buscar el medio de reducir su aplicación en la base, dando libertad a profesores y comunidades para experimentar y aplicar lo que les parezca pertinente de las recomendaciones en vigencia, sin comprometerse en una transformación de todo el sistema, y manteniendo plena conciencia de que muchos maestros y comunidades utilizarían en forma errática o incluso nula esta nueva libertad.

III

Algunas experiencias recogidas en los estudios del Proyecto

Los estudios realizados en el marco del Proyecto han tenido mayor relación con el tercer principio que con el segundo, y han tratado sólo en forma incidental el primero y el cuarto. Es decir, se han concentrado en los modos en que efectivamente han evolucionado hasta ahora los sistemas escolares nacionales, y en el papel que dentro de dicha evolución han asumido las demandas sociales y económicas. No puede investigarse aquello que todavía no existe, y en todos los sistemas estudiados se destaca el claro predominio ejercido por las demandas de las fuerzas con voz en la sociedad, junto con el empuje burocrático del crecimiento educacional emprendido, sobre los proyectos educacionales nacionales, las reformas y las innovaciones, sean éstas 'envasadas' o no.

El Perú constituye una excepción sumamente interesante entre los países estudiados. Presenta una explosión creativa (aunque aparentemente muy breve) de reformas educacionales concebidas en el marco de un proyecto nacional relativamente coherente en sus objetivos, si no en su ejecución. Aquéllas se yuxtaponen —a veces en competencia— a otras reformas radicales en los sistemas de producción agrícola e industrial, y a una participación popular orientada desde arriba. Los dos estudios realizados para el Proyecto[15] destacan especialmente lo contradictorio del proceso, que combinó un autoritarismo tecnoburocrático y la negación de la legitimidad de las luchas de clases o de grupos de interés, con estímulos para la incorporación de más amplios estratos de la población a la lucha por controlar sus propios medios de vida. La experiencia recogida parece ser la misma que legó la educación socialista de México en la década del treinta: las innovaciones educacionales son extremadamente vulnerables a los cambios de opinión de quienes detentan el poder, a la fuerza y la complejidad de las resistencias sociales ante ellas, y a su propia incapacidad de producir cambios sociales sostenibles.

Sin embargo, la experiencia de la reforma peruana es muy significativa en relación con los principios antes sintetizados. La reforma fue capaz de vincularse a un proyecto nacional, y mos-

[15]José Matos Mar, *Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú*, UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/10 Reimpr/1), Buenos Aires, noviembre 1978; y José Rivero Herrera, *La educación no-formal en la reforma peruana*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/17), Buenos Aires, mayo 1979.

tró abundante creatividad para inventar nuevas formas educacionales. ¿Podría acaso haberse consolidado mejor si hubiera aplicado una estrategia que contara con la comprensión objetiva de los actores, en especial los maestros y las clientelas de la educación tradicional, y si hubiera restringido la fragmentación en sus nuevos criterios? En tal caso, y si no hubiera existido una 'mano que oculta', ¿no habría sido acaso la estrategia de la reforma demasiado cauta y 'realista' como para producir un efecto significativo?

Guyana también parece constituir una excepción. Sin embargo, el estudio preparado para el Proyecto[16], que se concentra en los valores y en las preferencias ocupacionales de los estudiantes secundarios, no nos ilustra acerca del grado de compromiso de las fuerzas sociales con un proyecto nacional bien definido propuesto por el gobierno, ni tampoco acerca de en qué medida la estrategia educacional sobrepasa una instrucción formal en torno de los valores y símbolos del proyecto nacional. Puede llegar a sospecharse una escasa correspondencia entre los símbolos ofrecidos y las observaciones de los propios estudiantes acerca del orden social. Por ejemplo, si la agricultura y la pesca son en realidad ocupaciones no especializadas y de baja remuneración en Guyana (como se admite en el texto) no debe causar extrañeza que los estudiantes de nivel secundario las rechacen, por mucho que los maestros y los textos escolares insistan en su importancia. Sin un cambio en el nivel tecnológico de las ocupaciones y en su remuneración, la propaganda realizada a través de las escuelas acerca de la importancia de la producción de alimentos daría por resultado principalmente cierto escepticismo en torno de la seriedad del proyecto nacional. Esta conclusión puede ser pertinente en general en lo que se refiere a la difusión de proyectos nacionales oficiales a través del sistema escolar.

En un tercer caso, el de Ecuador, se presenta una pronunciada contradicción entre una desarrollada capacidad de los organismos de planificación para diagnosticar y criticar tanto el estilo nacional de desarrollo como el sistema educacional, y la persistencia de patrones de desarrollo y de educación que exponen de modo particularmente pronunciado las mismas diferencias y distorsiones comunes a la mayor parte de la región. Se plantea aquí la cuestión de la eficacia de los organismos de planificación como agentes del cambio social. En situaciones donde la planificación convencional, que aspira a controlar el futuro, tiene sólo mediocres perspectivas, ¿puede acaso la función de crítica o denuncia social, realizada por el organismo de planificación durante un período relativamente prolongado, contribuir a cambiar la conciencia de las fuerzas dominantes y con ella las políticas educacionales nacionales?[17].

En toda América Latina y en el Caribe, los grupos que presionan para lograr una mayor educación han configurado sus tácticas sobre la base del supuesto de que la educación impartida en las escuelas con mecanismos formales de selección, y que conduce a títulos o credenciales formales, es la 'verdadera' educación. Aun cuando algunas clientelas, especialmente las de educación superior, han intentado abolir determinados mecanismos de selección, han seguido manteniendo el concepto del producto final como la credencial o el título que da a su poseedor el derecho a un determinado nivel de empleo. Los empleadores —supuestamente las fuentes de demanda para las especializaciones impartidas por la educación— han apoyado esta tendencia basando sus procedimientos de selección en el nivel de educacion formal y en la condición de la institución en la cual ésta fue impartida, y prestando mucha menor atención a las calificaciones más específicas necesarias para la ocupación considerada. Las restricciones legales para ejercer una amplia variedad de ocupaciones, algunas de las cuales sólo exigen un bajo nivel de capacitación, han reforzado esta insistencia en los títulos o 'credenciales'.

Por todo ello, las innovaciones centradas en una educación impartida fuera de las escuelas o

[16]Sar B. Khan y Una M. Paul, *Social values of secondary students and their occupational preferences in Guyana*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (Fichas/8), Buenos Aires, junio 1979.

[17]JUNAPLA, *Desarrollo y educación en el Ecuador*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/20), Buenos Aires, noviembre 1979; y *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/22), Buenos Aires, agosto 1979.

desvinculada de los títulos o 'credenciales' formales enfrentan, en general, un medio apático u hóstil, cualesquiera que sean los conceptos que la sustenten acerca de la función de la educación en el desarrollo. Así sucede incluso en situaciones cuando las familias o la comunidad insisten en que los maestros tengan otras funciones además de enseñar a los niños, como sucede en el Ecuador rural o en el Perú. En situaciones de transformación revolucionaria, donde caduca todo el sistema de títulos estratificados vinculados con la distribución del poder, presumiblemente podría existir un medio mucho más receptivo; sin embargo, el ejemplo cubano parece sugerir que estas situaciones serían de carácter transitorio, y que irían seguidas por una vuelta a la selectividad educacional y a los títulos formales, los que presumiblemente tienen relación más directa con el tipo de sociedad que se trata de construir. Las iniciativas educacionales no formales, que buscan 'concientizar' a los grupos menos favorecidos y hacerlos comprender y luchar contra su posición desventajosa, también pueden gozar de una tribuna precaria; sin embargo, su incompatibilidad con las estructuras de poder suele provocar su supresión a corto plazo.

Uno de los estudios preparados para el Proyecto plantea importantes reservas acerca de esta generalización y además sugiere que la educación no formal, o 'educación incidental', como la llama, puede radicarse precisamente donde menos se piensa: en los esfuerzos de los miembros de movimientos campesinos, de gremios laborales, etc., por adquirir el tipo de conocimiento y capacitación especializada que los ayudará a afrontar nuevos desafíos y oportunidades. Esta alternativa otorga a la educación una relevancia inmediata inaccesible para el sistema educacional formal y también para esquemas más ambiciosos de educación no formal concebidos por intelectuales, tales como los aplicados en el Perú[18].

En situaciones donde la educación no formal no puede vincularse ni a la realidad de una transformación social, ni tan siquiera a su esperanza, o en las cuales en los grupos organizados no existe la necesidad de aprovechar nuevas oportunidades mediante la improvisación, los estratos sociales a los cuales se destina principalmente este tipo de educación pueden, justificadamente, considerarla como una forma de encubrir una educación inferior destinada a perpetuar su desmedrada situación, y cuyo objetivo es transformar a los pobres en pobres conformistas y productivos —como ha señalado Aldo Solari— permitiendo al mismo tiempo al Estado evitar la gran redistribución de recursos educacionales que se precisaría para cumplir con los objetivos declarados de igualdad e integración social[19].

Puede también plantearse la cuestión de la potencial receptividad social a la innovación educativa, considerada ésta en un sentido más amplio. Las propuestas innovadoras más radicales, tanto las que plantean la supresión de las escuelas como las que no lo hacen, rechazan el concepto de 'educación' como proceso de información, adoctrinamiento y socialización que ocurre en situaciones formales durante un período fijo de la vida y, en cambio, apoyan una 'sociedad educativa' en la cual la educación tendría un papel tan permanente y omnipresente como hasta ahora ha sido, en muchas sociedades, el de la religión.

Estos esquemas ofrecen un marco de referencia intelectual muy motivador, pero plantean ciertas dudas, fuera de la relacionada con la capacidad real de los planificadores reformistas para influir sobre lo que se hará en nombre de la educación, en América Latina, durante un futuro previsible. ¿Representan acaso una táctica (presumiblemente inconsciente) de los educadores, quienes aspirarían a transformarse en el sacerdocio de 'otro desarrollo'? ¿Es acaso posible o deseable una sociedad centrada en la autoeducación? ¿Podría acaso una sociedad de este tipo evitar caer en una celebración ritual de su propia cultura? ¿Existe acaso alguna prueba histórica de que las masas de la población responderían en forma creativa a largo plazo? ¿Acaso la 'educación permanente' no sería tan agotadora como la 'revolución permanente'? La experiencia de sociedades nacionales que, como la escandinava, han alcanzado una gran variedad de oportunidades de permanente autoeducación parece demostrar que tanto la receptividad como la creatividad tienen sus límites.

[18]Rubén Maidana, *Educación y reforma agraria en Honduras: el fenómeno de la educación incidental*, mimeografiado.

[19]Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1977.

En general, parece plausible esperar que el contenido, los objetivos y la distribución de la educación en América Latina seguirán manteniendo en gran medida su continuidad, y que la mayor parte de las innovaciones se realizará dentro de una situación escolar formal y con algunos mecanismos de selectividad y de títulos otorgados al final del proceso. Como ha sucedido anteriormente, el cambio educacional no será la punta de lanza del cambio social, sino que le irá a la zaga. En el caso de la mayor parte de los países de la región, el futuro inmediato no parece constituir una transición —ni armoniosa ni violenta— hacia nuevos proyectos nacionales coherentes que propongan a la educación labores distintas y que traigan consigo una redistribución de poder y de recursos que permita cumplirlas. Parece perfilarse, en cambio, una perspectiva de exacerbación de las contradicciones ya visibles de la expansión educacional, y de continuos cambios de políticas destinados a paliar o suprimir dichas contradicciones, dentro de un contexto más amplio, donde todos los aspectos del estilo capitalista transnacional de desarrollo y de la sociedad de consumo, se harán más inestables o más precariamente rígidos.

IV

Las clientelas de la educación y las perspectivas de un cambio positivo: burocratización y resistencia creativa

En tales condiciones, será legítimo y deseable que las autoridades educacionales nacionales y los planificadores luchen por lograr o mantener una razonable medida de eficiencia en el sistema educacional en lo referente a objetivos relativamente tradicionales, que van desde la erradicación del analfabetismo y la difusión de valores nacionales y símbolos culturales comunes, hasta la preparación para participar en una sociedad tecnológica. Estos esfuerzos pecarán también por la centralización y por la uniformación por los que han sido objetos de justificadas críticas. El Estado carece de capacidad para funcionar de otra manera, en especial dadas las condiciones de crisis yuxtapuestas y de exceso de exigencias desde todos los frentes. La resistencia creativa ante tal centralización y uniformación se hace también necesaria, y tal vez convenga reflexionar acerca de cómo podría llegar a darse este tipo de resistencia creativa y cómo ella podría contribuir a dar nuevas formas a los sistemas educacionales sin buscar un utópico triunfo sobre sus antagonistas burocráticos.

Consideremos, en primer lugar, tres clientelas del sistema educacional — la juventud con educación universitaria, procedente de los estratos medios; los profesores; y los pobres marginados o excluidos—, pensando en ellos como fuentes potenciales de este tipo de resistencia creativa. De más está decir que esta consideración, en torno a cuestiones que han sido objeto de tal cantidad de controversias, será peligrosamente superficial y, tal vez, destacará arbitrariamente determinados elementos.

Los sistemas de educación superior, hipertrofiados y segmentados son particularmente impermeables a cualquier tipo de política coherente proveniente del Estado, excepto si ésta es de recorte presupuestario o de eliminación de personal. Las funciones, que en un primer momento fueron valoradas por las fuerzas que controlaban el Estado, es decir, la socialización de las élites y la formación de profesionales y técnicos de nivel superior, fueron privatizadas hace ya mucho tiempo y se retiraron a enclaves dentro de la educación superior. Las funciones asumidas más tarde, que consisten en proporcionar alternativas y 'salidas' estratificadas en el sistema educativo para aliviar las presiones de movilidad social, y postergar para la siguiente generación una lucha directa con los estratos medios en torno de la distribución del ingreso, se han visto superadas

por el crecimiento y la proliferación de las instituciones[20]. Existe educación especializada que se imparte separadamente a los economistas tecnoburocráticos (en especial en el extranjero), a los militares, a la Iglesia, e incluso a los intelectuales críticos (quienes se ven expulsados de las universidades y se refugian en centros de investigación como el CEBRAP o en instituciones extranjeras). Ha aumentado la distancia entre las futuras élites y contra élites y la masa de estudiantes provenientes de los estratos medios; falta el medio propicio para que exista un lenguaje común o un marco común de ideas. Paralelamente, llegan a su límite las posibilidades de 'absorción espúrea' del producto de la educación superior. Los regímenes autoritarios están tomando dos medidas simultáneas: una, recortar la oferta, limitando la matrícula en la educación superior; la otra, recortar el mercado laboral de la burocracia.

Presumiblemente, tanto las fuerzas que controlan el Estado como las clientelas de la educación superior consideran que la situación es irritante; sin embargo, no parece perfilarse un mínimo de consenso en torno de formas aceptables para salir de esta situación. Especialmente en este caso, la posibilidad de cambio constructivo depende en gran medida de la capacidad que tengan las clientelas para aprender de la experiencia y formular sus propios proyectos. Sin embargo, las contradicciones de la educación superior tienen un origen muy complejo y enraizado en las contradicciones del propio estilo de desarrollo; las clientelas (sobre todo las que están siendo desplazadas de la sociedad de consumo privilegiado) probablemente piensen antes en una iniciativa de cambio en el estilo de desarrollo que en exigencias realistas de reformas en el sistema de educación superior.

La juventud con educación —y con frustraciones— ha sido repetidamente considerada como vanguardia potencial en la lucha por estilos alternativos de desarrollo. Se le supone una capacidad de crítica, de movilización y de acción no totalmente determinada por su origen social ni por expectativas de ganancia personal. La experiencia, tanto latinoamericana como de otras latitudes, advierte que es peligroso generalizar acerca de la 'juventud' como categoría, y sugiere además que minorías significativas entre los jóvenes instruidos son por cierto capaces de tomar un papel determinante, pero sólo en ciertas coyunturas relativamente excepcionales y por períodos breves.

Su capacidad para criticar la sociedad y para actuar en consonancia con su crítica probablemente puede ser tan superficial como lo es la actual educación superior, que no puede constituir la base de una comprensión adecuada de las tendencias y opciones nacionales o mundiales; o puede también estar igualmente segmentada puesto que las diferentes combinaciones de calidad institucional y de orígenes de clase de los estudiantes los llevan a diversas reacciones y exigencias. Para la crítica del estilo de desarrollo, el resentimiento y la frustración por no haber logrado metas personales constituyen fundamentos muy peligrosos. La movilización probablemente habrá de adquirir formas fácilmente reprimibles por parte del Estado, o bien autodestructivas debido a la violencia de los conflictos internos que genera su manejo por parte de diversas facciones, y el divorcio existente entre sus exigencias y tácticas y las de otros sectores de la sociedad, incluso algunos con los cuales esta juventud movilizada procura aliarse. Mientras la 'absorción espúrea' en el empleo público continúa siendo una opción viable es probable que persista el esquema de un 'servicio revolucionario obligatorio' en las universidades, seguido por el conformismo dentro de la burocracia[21].

El hecho de que las minorías de muchas generaciones estudiantiles, a partir de los años

[20]Véase Germán W. Rama, *Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios*, Buenos Aires, 1980, mimeografiado.

[21]Un diagnóstico sin concesiones de las contradicciones entre el activismo estudiantil y las aspiraciones de la clase media aparece en Carlos Guzmán Böckler, capítulo III de *Colonialismo y Revolución* (México, D.F. Siglo Veintiuno, 1975). "La mala conciencia se lava entonces mediante la actividad política. Se trata de una actividad verbal más que todo. Pero la idea de 'democratizar' la universidad y 'abrirla al Pueblo' figura en todos los *slogans, voces de orden*, etc., sobre todo en los últimos veinticinco años. Dada la forma que reviste la estructura social, es imposible que un miembro de las capas subprivilegiadas llegue a la universidad, ya que difícilmente rebasa el tercer año de la enseñanza primaria, si tiene suerte; de manera que esa 'apertura al Pueblo' se entiende como mayores granjerías para los miembros de las burguesías que de hecho son quienes asisten a las aulas universitarias" (p. 174).

veinte o incluso con anterioridad, mucho antes de la masificación de las universidades, se hayan movilizado para exigir reformas en las universidades y también en la sociedad sugiere nuevas preguntas. ¿Pueden acaso los movimientos estudiantiles aprender de la historia? ¿Existe alguien que esté intentando enseñarles a conocer esa experiencia? ¿Cuál es esa experiencia?

Las principales diferencias entre la situación de los estudiantes de los períodos anteriores y su situación actual radican en el mayor número de miembros de la categoría, en el grado de segmentación de las instituciones, en la insuficiencia de los mecanismos de selección académica, y en la perspectiva de un cambio de rumbo impuesto por las fuerzas que controlan el Estado luego de dos decenios de creciente acceso de los estratos urbanos medios y medios bajos de la población a las universidades. Las ocupaciones características del estilo transnacional de desarrollo —empleados de servicios en instituciones privadas— pueden absorber mayor cantidad de personas, sin que éstas necesiten en la práctica una educación previa universitaria, pero difícilmente son capaces de absorber una mayor proporción de la juventud que está siendo excluida, y cuyo número aumenta continuamente debido al crecimiento demográfico y al empuje de la expansión previa de los estratos medios. Puede esperarse que un buen número de gobiernos creen mecanismos de movilización y regimentación (que incluyen un prolongado servicio militar y 'servicios juveniles' civiles) con el fin de reemplazar a las universidades en su función de demorar la entrada de la juventud al mercado laboral, dando al menos a los jóvenes la ilusión de movilidad y utilidad social; pero puede también preverse que estas medidas tendrán apenas una limitada efectividad. Parece ineludible que se produzca una permanente resistencia ante estas tendencias por parte de la juventud de dichos estratos sociales, tanto en el marco universitario como fuera de él; pero inevitablemente resultarán ingenuas las propuestas que pretendan desde afuera infundir coherencia y creatividad a dicha resistencia. Una verdadera resistencia creativa exigirá cambios en los valores, o posiblemente una vuelta a valores básicos de democracia y solidaridad actualmente desacreditados por conjuros rituales; la difusión de proyectos nacionales alternativos dignos de apoyo, y una apreciación realista del esfuerzo que exige transformar tales proyectos en realidad. La peor crítica que puede hacerse a la educación superior es la de haber contribuido en tan escasa medida a crear tales condiciones para una resistencia creativa.

Otra clientela de los sistemas educacionales que podría, en principio, ser capaz de resistencia creativa ante la centralización y la uniformación, es la de los profesores; ellos podrían reconocer que existe un desafío que exige adaptar la educación al medio en el cual se encuentra, y podrían obligar a las autoridades superiores a preocuparse por determinados problemas. En la mayor parte de los países de la región, los profesores primarios constituyen actualmente una de las categorías ocupacionales más amplias, y su gran número les da una voz potencialmente poderosa como grupo de interés organizado. Sin embargo, es evidente que la repetitiva labor de enseñar, en condiciones desfavorables tanto en lo material como en lo cultural, y con normas burocráticas irreales y volubles, sin oportunidades convincentes y motivadoras de participar en un proyecto nacional, no tiende a producir una resistencia creativa sino más bien a estimular la rutina o la concentración organizativa en exigencias de tipo salarial o de estabilidad en los cargos. Uno de los estudios del Proyecto sugiere que incluso en aquellos lugares donde los profesores han adquirido importantes funciones de liderazgo comunitario de intermediación con las autoridades, lo han hecho a costa del tiempo y del interés que dedican a la enseñanza[22]. En la actualidad no se han dado casos paralelos al heroico papel desempeñado por los maestros rurales mexicanos en la década del treinta. Después de todo, los maestros primarios pertenecen a los sectores más bajos de los estratos medios y han buscado una movilidad social ascendente por medio de la educación; su 'profesionalización' mediante formación de nivel universitario ha conducido más a una búsqueda de promoción a través de títulos formales que a una capacitación adecuada para sus futuras condiciones de trabajo, o a estimular la creatividad.

En la medida en que las fuerzas que controlan el Estado puedan tener y mantener una idea

[22] *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/22), Buenos Aires, agosto 1979.

clara y realista acerca del papel de la educación en su proyecto nacional, el problema de la vinculación de los profesores con éste no debería resultar tan inabordable como es el de la transformación de la educación superior; sin embargo, como lo muestran las dificultades de la reforma peruana, para alcanzar soluciones eficaces se necesitará mucha paciencia y una plena comprensión de las diversidades de motivación y de ideología existentes entre los profesores, lo que permitirá contar con aliados, neutralizar oposiciones y superar la inercia. Para el planificador reformista, y frente a la enorme masa de profesores mal capacitados y poco motivados, en el marco de los escasos recursos que proporciona el Estado, lo más prometedor parece ser la táctica de 'levadura en la masa': creación de centros innovadores de capacitación y de cursos de perfeccionamiento, distribución masiva de textos que estimulen el pensamiento y que abran nuevas perspectivas a los profesores, quienes generalmente carecen de material de lectura, etc. Todo ello exige como prerrequisito indispensable una situación nacional que estimule, o por lo menos permita, la interacción entre los profesores y las fuerzas que se proponen transformar el estilo de desarrollo.

Los estudios del Proyecto confirman lo ya sabido: los sistemas educacionales no han logrado integrar a los hijos de los trabajadores rurales y de los campesinos, salvo en forma simbólica, y la expansión cuantitativa en la misma línea actual no parece brindar remedio a esta situación. Si bien ésta puede resultar intolerable desde el punto de vista de los valores declarados de los sistemas educacionales, ella no genera 'problemas' percibidos como tales ni tampoco amenaza el futuro en la misma medida en que lo hace la hipertrofia de la educación superior. Dichos grupos pueden ser capaces de formular concepciones autónomas acerca de sus propias necesidades educacionales, como lo han hecho durante generaciones las comunidades campesinas; sin embargo, no pueden imponerlas a la atención del Estado, y en todo caso estas mismas concepciones irán sin duda a la zaga de los cambios que enfrentarán sus hijos en relación con los esquemas sociales y económicos. Un estilo de desarrollo 'concentrador y excluyente' apenas exige de estos grupos un alfabetismo rudimentario, y no sería capaz de brindar estímulos ocupacionales o de otro tipo a quienes recibieran más que esta educación. Hasta cierto punto, la 'absorción regresiva' de una parte de la población en el trabajo informal y en servicios personales con ingresos mínimos, facilitada por la falta de educación, es tan compatible con el estilo de desarrollo como lo es la 'absorción espúrea' de otros sectores en el empleo burocrático, sobre la base de sus títulos educacionales.

Naturalmente, las labores educacionales del Estado responden también a otras consideraciones, entre las cuales se encuentran los valores políticos y las normas internacionales de universalización de la educación primaria, así como la necesidad de absorber el producto de las instituciones de capacitación de maestros; por su parte, los estratos más postergados no tienen totalmente cerrado el camino a sus demandas educacionales ni a la posibilidad de crear sus propias tácticas educativas. No obstante, en la mayor parte de los casos estos factores carecen de un peso suficiente como para producir una gran reasignación de recursos o una fuerte revisión de los métodos.

Dicho sin ambages, resulta ya imposible creer que los niños campesinos se beneficiarán con uno o dos años de escolaridad impartida en un idioma que no comprenden al ingresar al sistema escolar; sin embargo, durante varios decenios y en diversos países, se han mantenido y extendido políticas educacionales que perpetúan esta práctica. Incluso en situaciones donde no existe una barrera idiomática entre profesor y alumno, y en las que se da un período promedio de escolaridad algo más prolongado, la incongruencia entre la educación recibida y las condiciones de vida y los antecedentes culturales de los niños, así como una programación docente basada en el supuesto poco probable de que los niños completarán la totalidad de los estudios primarios, conspiran contra la posibilidad de brindar en forma permanente la capacidad de leer y escribir. Los estudios acerca del Ecuador y del Perú señalan que la 'educación' de este tipo puede consolidarse en forma de ritual, en el cual algunos actores hacen como que enseñan y otros hacen como que estudian, sin que exista por parte de la familia de los niños una reacción lo suficientemente coherente como para obligar a producir un cambio.

Según los muy distintos ejemplos de Costa Rica, Paraguay y los países del Caribe de habla inglesa, otros estudios demuestran la posibilidad,

en países pobres y predominantemente rurales, de lograr una mejor aproximación a la educación primaria universal a través de las escuelas formales. Se trata en todos los casos de países pequeños, donde los efectos del estilo de desarrollo 'concentrador y excluyente' han sido relativamente retrasados, limitados y diferentes de los registrados en países de mayor tamaño.

En estos últimos, los intereses creados por la mala distribución de los recursos educacionales y por la rigidez burocrática de los sistemas constituirían un obstáculo para un verdadero cambio de prioridades en favor de la educación primaria para los sectores más postergados, aun cuando las fuerzas que controlaran el Estado estuvieran efectivamente comprometidas con dicho objetivo. Al mismo tiempo, la modernización capitalista de la agricultura y la consiguiente marginación de gran parte de la población rural plantean a la educación primaria dos funciones completamente diferentes: a) capacitar una fuerza laboral agrícola para utilizar maquinaria y técnicas productivas modernas; b) preparar al resto de la juventud rural para migrar en busca de empleo en sectores ajenos a la agricultura. La primera función no exige una educación primaria universal; en lo que respecta a la segunda, la ambivalencia probable de las fuerzas dominantes puede impedir que se le asigne una cantidad importante de recursos. Por una parte, las fuerzas dominantes preferirían reducir el ritmo de migración hacia las ciudades, aun cuando carezcan de políticas claras para retener en el campo al exceso de población; por otra, la mayor parte de los migrantes ingresaría a la economía urbana en ocupaciones no especializadas del llamado 'sector informal', que sólo exigen un mínimo de instrucción, el que ellos mismos pueden adquirir durante el transcurso de su vida urbana.

Para el caso de que el estilo de modernización agrícola volviera a adquirir dinamismo y contara con buenos mercados de exportación, podría predecirse una expansión lenta y continua de la educación primaria rural, correspondiente a los diversos motivos y presiones antes reseñados, con muchos proyectos reformistas localizados, pero sin grandes cambios en lo que respecta a deficiencias en materia de contenido y distribución. En tales condiciones, la demora en ingresar al sistema educacional —situación que suele suscitar lamentaciones— podría resultar justificada en el caso del estudiante rural. Si lo máximo que puede esperar es un año o dos de escolaridad, posiblemente ésta le beneficie más si se realiza en forma inmediatamente anterior a su ingreso al mercado laboral.

En el caso de que las actuales crisis produjeran un cambio drástico en las estructuras de poder en el plano nacional, con nuevos regímenes cuya supervivencia dependiese de la movilización de las masas tanto rurales como urbanas, podría esperarse un cambio paralelo en las prioridades y en los criterios educacionales: campañas masivas de alfabetización con participación de la juventud educada; un gran refuerzo, tal vez excesivamente optimista, de las escuelas rurales primarias como centros de movilización comunitaria y de cambio cultural; una rápida promoción de individuos de los sectores más desfavorecidos hacia posiciones de liderazgo, hecho que les exigiría improvisar su propia educación. Dicha transformación es más fácil de imaginar en algunos de los países más pequeños, más pobres y de carácter más rural.

En el caso de la mayoría de los países, parece más probable un futuro inmediato de 'manejo de la crisis' y no una situación de continuismo estable o de transformación. Un aspecto del manejo de la crisis podría consistir en políticas destinadas a mantener la población rural en el campo y obtener de éste un abastecimiento más adecuado de alimentos básicos. El Estado podría verse obligado a asignar recursos al fomento de versiones modernizadas de la agricultura campesina, con uso intensivo de la mano de obra: a ello podrían conducir, por una parte, las dimensiones inmanejables de la urbanización, y, por la otra, la combinación de progresiva escasez de alimentos, costos prohibitivos de las importaciones y crisis en la agricultura moderna a gran escala debido a las fuertes necesidades de energía y otros factores. Entre los efectos que podrían tener dichas políticas, cabría contar una mayor justificación y un diverso contenido de la educación primaria rural. Podrían además dar a los campesinos un mayor poder de negociación para influir en la educación de sus hijos, y crear una 'educación incidental' al margen de las escuelas. Cuando se llega a este punto de la argumentación, sin embargo, se siente la tentación de deslizarse hacia consideraciones que sólo sirven al planificador reformista en la medida en que lo estimulan a prepararse para un futuro indeterminado, o para diversas alternativas de futuro.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina, 1981, CEPAL, Santiago de Chile, 1983, 863 páginas.

El *Estudio Económico de América Latina* es una publicación anual cuyo objeto principal consiste en describir las principales tendencias de la evolución económica de América Latina durante el año correspondiente. El referido a 1981 se inicia con una primera parte donde se presentan los aspectos generales de ese desenvolvimiento, prestando especial atención al contexto internacional, al crecimiento económico, a la ocupación y desocupación, al sector externo y a los precios y las remuneraciones. En la segunda parte, se examina por separado lo sucedido en 30 países de América Latina y el Caribe para finalizar con un apéndice estadístico sobre los índices del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones y las importaciones.

En términos generales, el *Estudio* señala que, a pesar del impresionante crecimiento experimentado por América Latina desde fines de la Segunda Guerra Mundial, su desarrollo está fuertemente condicionado todavía por acontecimientos que ocurren fuera de la región. Es más, las corrientes comerciales y de capital que la unen a los países industrializados han adquirido mayor importancia relativa después de la crisis del petróleo de 1973, de modo que es difícil que la región se aparte por mucho tiempo de las tendencias básicas vigentes en la economía internacional.

Sin embargo, una de las características más notables del decenio de 1970 fue que las economías latinoamericanas —incluso las no exportadoras de petróleo— pudieron mantener un vigoroso crecimiento a pesar de las alzas de los precios del petróleo en 1973 y 1979 y de las ulteriores recesión y desaceleración del crecimiento económico de los países industrializados en 1974/1975 y en 1980, respectivamente. De alguna manera, la región parecía estar superando con éxito su condicionamiento externo. Sin embargo, en 1981 se reafirmó la importancia de los acontecimientos externos y las economías latinoamericanas se asimilaron al resto una vez más, al disminuir bruscamente su crecimiento de 5.9% en 1980 a 1.7%, una de las tasas de crecimiento más bajas de la región en los últimos 40 años, y no muy distinta de la de los países de la OCDE. Así, pues, en 1981 la evolución de las economías latinoamericanas fue nuevamente determinada en gran medida por las fuerzas y los acontecimientos económicos externos y, por lo tanto, se ajustó más estrechamente a la evolución de los países industrializados, a los que está vinculada de modo inextricable.

Las encuestas de hogares en América Latina. Serie Cuadernos de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, 1983, 122 páginas.

Los tres trabajos reunidos en este cuaderno sintetizan la experiencia acumulada por la CEPAL en la identificación, sistematización y tratamiento de los principales problemas que enfrenta la investigación de variables socioeconómicas y demográficas mediante encuestas de hogares en América Latina.

El primer trabajo, "Las encuestas de hogares en América Latina: un panorama de los principales problemas" examina la potencialidad de este instrumento estadístico, y los recaudos que deben adoptarse en su aplicación, para investigar las variables demográficas y las migraciones internas. Especial atención se asigna a la investigación del empleo, considerando que éste es el tema principal para cuyo estudio son utilizadas las encuestas de hogares en América Latina. Así, presenta un análisis más exhaustivo de los problemas que se plantean para medir la población económicamente activa, el desempleo y el subempleo en sus distintas manifestaciones. La medición de los niveles de vida, considerados sus diversos componentes, es objeto de un capítulo especial; por último, se abordan los problemas relativos al diseño muestral y a la calidad de los datos.

El segundo trabajo, "Comparación entre encuestas demográficas prospectivas y retrospectivas para estimar niveles y diferenciales de mortalidad. La experiencia del CELADE" ilustra la utilización de las encuestas de hogares en el campo de las mediciones demográficas. En él se describe la evolución de los criterios de CELADE acerca del tipo de encuesta que debe utilizarse, teniendo en cuenta el avance experimentado por las técnicas del análisis demográfico.

Por último, el trabajo titulado "Descripción de las características de las encuestas de hogares de trece países de América Latina para la medición del empleo, desempleo y subempleo" presenta en forma comparativa los distintos componentes conceptuales y metodológicos de estas encuestas, y llama la atención hacia la diversidad de criterios utilizados para fines similares y la consecuente dificultad de obtener resultados homogéneos y comparables.

Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 45, Santiago de Chile, 1983, 109 páginas.

Desde su creación, la CEPAL ha estado preocupada por el avance de las mediciones macroeconómicas en la región, que son cruciales para el análisis cuantitativo de los procesos de desarrollo a mediano y largo plazos, el análisis de la evolución a corto plazo de las economías latinoamericanas, como asimismo la planificación y el diseño y evaluación de los efectos de las políticas económicas.

Este cuaderno constituye un esfuerzo más en este sentido y pretende actualizar las reseñas y diagnósticos de los anteriores sobre la disponibilidad de estimaciones de cuentas nacionales y los métodos utilizados por los países para realizarlas. Se propone, además, promover una amplia discusión sobre las posibilidades de ampliación de la cobertura de esas estimaciones para incorporar áreas temáticas que se han vuelto indispensables en el análisis del funcionamiento de las economías latinoamericanas y de sus consecuencias en términos de eficiencia y bienestar. Procura, asimismo, señalar algunas posibilidades promisorias de mejorar la calidad de las estimaciones que actualmente se realizan; y, finalmente, contribuir al surgimiento de un consenso entre productores y usuarios acerca de las prioridades y orientaciones que deben regir el desarrollo de las estadísticas económicas esenciales

para que los países de América Latina dispongan de bases de datos que sean pertinentes para analizar los problemas que enfrentan, que posean una calidad y oportunidad acordes con la complejidad y urgencia de los mismos y cuya producción se adecúe a la disponibilidad de recursos de los países y se inserte armónicamente en su desarrollo institucional.

Una versión preliminar del presente documento sirvió de base a los debates del Seminario Latinoamericano de Cuentas Nacionales (Ciudad de México, 10 al 14 de agosto 1981) que promovió entre los países participantes un amplio intercambio de información, conocimientos y experiencias sobre las prácticas que cada uno de ellos sigue en la elaboración de sus cuentas nacionales, y permitió evaluar colectivamente la situación actual y las perspectivas futuras del desarrollo de las cuentas nacionales en América Latina. Esta versión revisada incorpora las observaciones y aclaraciones recogidas en aquel Seminario.

Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL Nº 46, Santiago de Chile, 1983, 201 páginas.

La CEPAL, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está desarrollando un proyecto destinado a analizar la situación actual y las perspectivas futuras de la producción latinoamericana de bienes de capital.

Para llevar adelante dicha iniciativa, tendiente a lograr que la región aproveche en mejor forma las oportunidades de progreso industrial que le brindan sus propias necesidades, se ha iniciado un conjunto de trabajos destinados a evaluar la demanda de los principales sectores productivos para calificar posteriormente sus características y contraponerlas a la capacidad de oferta de los países de la región.

Dado que el universo de los bienes de capital es muy amplio y variado, se ha estimado conveniente dar prioridad a los sectores cuya demanda corresponde principalmente a la calderería, la mecánica pesada y semipesada y el equipo eléctrico importante. Justifican esta prioridad, la magnitud relativa de las necesidades y el hecho de que gran parte de estos equipos pueda fabricarse a base de elementos de diverso nivel de complejidad y que muchos de ellos puedan ser manufacturados parcialmente por empresas de distinto grado de avance tecnológico. En otras palabras, se ha dado prioridad a los sectores cuya demanda, aparte de ser de magnitud absoluta significativa, puede pensarse en satisfacerla con bienes manufacturados localmente mediante un esfuerzo de cooperación regional en el que participen las industrias de los países medianos y pequeños.

De conformidad con lo anterior, el presente estudio está dirigido a poner de manifiesto la dimensión y características más relevantes de la demanda de equipos derivada de los programas de ampliación de la capacidad de generación, transporte y transformación de energía eléctrica, en diecisiete países de América Latina durante el período 1980-2000.

El estudio se ha dividido en dos capítulos y cuatro anexos. En el primer capítulo se presentan los datos consolidados para el conjunto de los países del estudio; en el segundo se recoge la información por países en forma separada, excepto para el Istmo Centroamericano, dado que los datos disponibles no permiten una apertura adecuada, y para los proyectos binacionales, puesto que el equipamiento correspondiente a los mismos no puede adjudicarse parcialmente a los países participantes. No obstante, la potencia nominal de los proyectos binacionales se recoge en la información relativa a cada país, tomando en cuenta los convenios de reparto de potencia acordados.

En el anexo 1 se incluyen, agrupadas por países, las informaciones sobre características técnicas de los proyectos hidráulicos; en el anexo 2, sobre los proyectos térmicos; en el anexo 3, sobre las líneas de transmisión, y en el anexo 4, sobre las subestaciones de transformación.

Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 24, Santiago de Chile, 1983, 236 páginas.

En un esfuerzo por crear un medio adecuado donde los países de América Latina y el Caribe puedan colaborar entre sí en el establecimiento de empresas para el mantenimiento y reparación de contenedores, la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL dio comienzo en mayo de 1980 a un proyecto de dos años de duración titulado "Cooperación económica entre países de América Latina y el Caribe para el establecimiento de empresas para el mantenimiento y reparación de contenedores". Las actividades programadas dentro de este proyecto incluyen la elaboración de este documento, el cual no es en sí mismo un manual sobre la materia aunque tiende, sin embargo, a presentar a grandes rasgos algunas de las más importantes necesidades tanto económicas, industriales como operacionales para establecer dichas empresas.

Dentro de un sistema de transporte tan vasto como el de los contenedores, los países de la región que deseen participar en el mismo deben seleccionar cuidadosamente su incorporación para lo cual es necesario: a) que las infraestructuras de apoyo existan o puedan establecerse con facilidad; b) que su 'implementación' sea de carácter local, es decir, no esté sujeta a la competencia internacional; y c) el trabajo requerido tienda a intensificar el empleo de mano de obra. Contrariamente a lo que podría suponerse, estos criterios para evaluar una incorporación adecuada a una tecnología no excluyen la participación de algunos de los países de América Latina y del Caribe del sistema de contenedores.

Tal como se demuestra con bastante amplitud en este estudio, la industria de mantenimiento y reparación de contenedores responde a tales requerimientos. Sin embargo, puesto que los contenedores se siguen modificando para aumentar y mejorar sus características en materia de sólidez y manejo, ellos alcanzan niveles crecientes de 'sofisticación' tecnológica. Debe entenderse que, a medida que la tecnología del transporte aumenta su complejidad, se hace cada vez más cara, su vida útil será más breve y la destreza operacional, de construcción y reparación demandará un tiempo de aprendizaje más prolongado. En el caso de los países industriales, que cuentan con recursos financieros suficientes para invertir en los medios y equipos necesarios, además de personal calificado para llevar a cabo tareas de mantenimiento y reparación,

estos niveles de tecnología en aumento, no han creado problemas insuperables. Por el contrario, debido a la escasez de recursos financieros, personal capacitado e infraestructuras de apoyo, los países de América Latina y el Caribe enfrentan el riesgo muy real de ser tan superados por dichas innovaciones tecnológicas que no podrían participar efectivamente en esta pujante industria. Así pues, mientras que la tecnología de reparación aún está al alcance de todos los países de América Latina y el Caribe, los sectores pertinentes de cada uno de esos países deberían evaluar no sólo la vialidad de establecer las empresas para el mantenimiento y reparación de contenedores, sino también la utilidad de tales empresas como base tecnológica a partir de la cual se pueda tener acceso a otras áreas del sistema de contenedores.

Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 25, Santiago de Chile, 1983, 70 páginas (incluye también la versión en inglés: **Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990**).

Este número de la Serie Estudios e Informes reúne tres trabajos sobre diversos aspectos sociales y económicos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental en América Latina.

El primero de ellos, "Las necesidades financieras del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental en América Latina", es un estudio sobre los recursos financieros que se requerirán para lograr los objetivos del Decenio. El trabajo presenta, con cierto detalle y para cada país de la región, estimaciones de las inversiones necesarias y examina las posibles fuentes de financiamiento de dichas inversiones.

El segundo trabajo, "El suministro de servicios de agua potable y saneamiento a la población rural de América Latina", reseña la situación actual en la región y señala algunas de las posibilidades que ofrece el Decenio para reexaminar las políticas adoptadas a los efectos de dotar de agua potable y saneamiento a la población rural.

El tercer y último trabajo, que figura como apéndice y cuyo título es "Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental: La situación en América Latina al comenzar el Decenio y las perspectivas para el futuro", fue elaborado en forma conjunta por la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud; luego de ofrecer una breve introducción sobre los orígenes del Decenio y un panorama general de la situación en lo tocante al agua potable y al saneamiento en la región, estudia las estrategias que se están desarrollando para alcanzar los objetivos establecidos por los gobiernos para el Decenio.

Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 26, Santiago de Chile, 1983, 282 páginas.

Una de las características del decenio de 1970 ha sido la aparición de los bancos transnacionales como agentes principales de traspaso de ahorro externo a los países en desarrollo.

Dada la importancia de dicho fenómeno, este estudio tiene por propósito continuar y ampliar el trabajo ya realizado por la CEPAL en el Perú (véase Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo en América Latina. La experiencia del Perú 1965-1976*, CEPAL, Santiago de Chile, 1980) mediante la expansión de la base de datos y la extensión del análisis hacia otros países para configurar una apreciación más integral de la naturaleza y los efectos de las actividades de los bancos transnacionales en América Latina, y reunir así mayores antecedentes acerca del papel de estas instituciones.

En cuanto a su orientación, el estudio presenta dos enfoques complementarios: el que analiza los bancos transnacionales y el que se refiere al Estado boliviano. Abarca así los dos principales protagonistas de la experiencia del endeudamiento masivo en los años setenta. Esto determina la división del estudio en tres partes: una, referida a la banca tradicional y otra, al Estado; mientras que la tercera procura combinar ambas en una síntesis que lleva a ciertas conclusiones y recomendaciones.

La primera parte (capítulos 2, 3 y 4) aborda el predominio de los bancos transnacionales en el financiamiento obtenido por el país. El capítulo 2 indica a grandes rasgos los factores que influyeron en la expansión de la banca transnacional en la periferia durante los años setenta, y analiza por qué circunstancias específicas los bancos llegaron a Bolivia. El capítulo 3 estudia los términos y condiciones de los préstamos otorgados al país por los bancos; mientras que el 4 esboza las distintas estrategias de préstamos de las diversas instituciones crediticias, tanto desde la perspectiva global como desde su actuación individual.

La segunda parte (capítulos 5, 6 y 7) analiza el denominado Estado multidimensional. El capítulo 5 demuestra que el Estado no es una entidad homogénea, sino más bien heterogénea y multidimensional, cuyos diversos intereses deben ser objeto de un manejo sumamente delicado y coherente para evitar contradicciones dentro del aparato estatal, y el consiguiente debilitamiento del poder de negociación del Estado. El capítulo 6 examina el sistema de planificación y el mecanismo institucional de control del endeudamiento externo, y se observa que las presiones de grupos nacionales (que querían endeudarse) y las de la banca transnacional (que procuraba aumentar la oferta de recursos para el país) crearon condiciones donde tanto el espíritu como la letra de los sistemas de control se subvirtieron, en desmedro de una acertada política de contratación y asignación de recursos en moneda extranjera. El capítulo 7 analiza el uso de los préstamos bancarios por parte del sector público, y de las empresas públicas en particular. Mediante un examen de las experiencias de endeudamiento de ciertas empresas públicas importantes, y de la trayectoria de sus proyectos, se intenta demostrar que la utilización de recursos estuvo lejos de la meta de óptimo aprovechamiento.

En la tercera parte del estudio se realiza un esfuerzo por sintetizar y reunir analíticamente las dos perspectivas correspondientes a las partes I y II; y también se ofrecen algunas recomendaciones tanto para los bancos como para el país con respecto a políticas de financiamiento tendientes a evitar la repetición de los que aparecen como errores del pasado.

Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 28, Santiago de Chile, 1983, 129 páginas.

Este estudio de caso exploratorio tiene por propósito intentar una respuesta a la pregunta siguiente: ¿Es posible concebir estilos de desarrollo que necesiten menos energía por habitante y por unidad de producto bruto de la que sería necesaria si se persistiese en el estilo actual, y que se puedan sustentar sobre una base energética más diversificada y menos dependiente de los hidrocarburos?

Para responder a esta interrogante se examina el problema de la energía desde el ángulo de los estilos de desarrollo y del 'impacto' que tendrían las diversas alternativas energéticas sobre el medio ambiente latinoamericano, usando para ilustración el caso particular de Chile.

En un primer paso analiza la situación energética de cuatro países desarrollados: Estados Unidos, Suecia, Francia y Japón, para concluir que el objetivo de lograr niveles elevados de industrialización y bienestar no implica necesariamente alcanzar los altísimos niveles de consumo de energía que caracterizan a los Estados Unidos. Se examinan los patrones de consumo de energía de dichos países y la forma en que éstos han evolucionado, utilizando como indicadores el consumo de energía por habitante y por unidad de producto geográfico bruto (global y sectorial), la distribución relativa según fuentes primarias, y el coeficiente de electrificación.

En un segundo paso, el estudio construye, para el caso chileno y en un horizonte de 30 años, diferentes escenarios de demanda y oferta de energía, vinculándolos con el estilo de desarrollo vigente (escenario de referencia), y con dos escenarios (A y B) correspondientes a posibles estilos alternativos de desarrollo. El escenario A se construyó suponiendo alteraciones poco significativas del estilo de desarrollo vigente, destacando sólo el ahorro de energía. El escenario alternativo B se concibió a partir de la introducción de modificaciones sustanciales en algunos de los procesos más característicos del estilo de desarrollo dominante.

El análisis comparativo de escenarios permite afirmar que, mediante ciertos cambios del estilo de desarrollo, sería posible reducir el consumo total de energía en alrededor del 20% y el de hidrocarburos en cerca de 50% con respecto a la tendencia 'normal', o escenario de referencia: cabría explorar en futuras investigaciones las diversas implicaciones de esa afirmación.

Tablas de insumo-producto en América Latina. Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 7, Santiago de Chile, 1983, 383 páginas.

Es propósito de este cuaderno presentar los resultados de los principales trabajos sobre insumo-producto elaborados en los países de América Latina. Con su publicación se intenta destacar la importancia del tema en materia de estadísticas económicas y poner a disposición de los interesados un volumen que contiene todo el material que ha sido posible reunir sobre este tema en la región.

El modelo de insumo-producto constituye un valioso instrumento de análisis, ya que no sólo presenta una descripción completa del origen y destino de la producción en un período, sino que además registra las transacciones entre los sectores productivos y las ventas que estos sectores realizan a los sectores de demanda final.

Los esfuerzos desplegados por los países para preparar sus tablas de insumo-producto han tenido como propósito fundamental conocer previamente la estructura productiva y las relaciones de interdependencia existentes entre los diversos sectores, para lograr posteriormente, con los resultados obtenidos, diagnosticar de la manera más exacta posible la realidad económica, facilitando así la programación sectorial y global a corto y mediano plazos.

Las tablas de insumo-producto también han permitido a los países disponer de un marco de orientación para generar sus estadísticas económicas, ya que su elaboración ha puesto de manifiesto las lagunas, limitaciones y prioridades en materia de necesidades de información. A mediano plazo dicho marco de referencia ha provocado un mejoramiento de la calidad, consistencia y oportunidad de este tipo de estadísticas. Es necesario destacar que este modelo, al quedar integrado en el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, se convierte en un instrumento de trabajo necesario para la aplicación del sistema, pues constituye uno de sus elementos clave.

Este documento incluye los resultados de la mayoría de los trabajos publicados hasta junio de 1982 en 17 países y comprende 182 cuadros que en general contienen los siguientes elementos: a) las tablas de valores de las transacciones intersectoriales de bienes y servicios totales, nacionales e importados; b) las matrices de coeficientes técnicos de insumos totales, nacionales e importados; y c) las matrices de requisitos directos e indirectos de producción nacional por unidad de demanda final de bienes y servicios nacionales. Para algunos países, los trabajos estadísticos aquí publicados se han complementado con la elaboración —por parte de la CEPAL— de los cuadros de coeficientes técnicos, lo que ha permitido efectuar una presentación más homogénea y más fácil de utilizar, especialmente en aquellas investigaciones que se refieren a más de un país.

Se acompaña al material estadístico recopilado un breve comentario sobre las características generales de las matrices elaboradas, así como una relación de los principales problemas metodológicos que se plantearon en la construcción de las mismas.

Esta presentación se completa con una lista de referencias bibliográficas que actualiza la publicada en el documento titulado *El sector externo en las experiencias de insumo-producto en América Latina* (E/CN.12/L.101), 1973.

Manual para la aplicación del Convenio TIR, CEPAL, Santiago de Chile, 1983.

El Convenio TIR es un convenio de tránsito aduanero que permite concertar la acción de las aduanas de los países signatarios, para facilitar los aspectos operacionales y documentales del tránsito de mercancías en vehículos de transporte carretero o en contenedores.

Para que el Convenio alcance plenamente sus objetivos es imprescindible que las aduanas de los países signatarios mantengan permanentemente un clima de elevada confianza y una actitud de cooperación efectiva en todos los aspectos relacionados con su aplicación práctica.

Este *Manual* ha sido elaborado por la CEPAL como una contribución a la iniciativa de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte de los países del Cono Sur, para obtener en sus países la aplicación del Convenio TIR de 1975.

Constituye, además, una recopilación de las disposiciones del Convenio enriquecidas con las aclaraciones pertinentes y ordenadas en cuatro capítulos que presentan los trámites previos a su aplicación, los trámites para su aplicación propiamente tal, los trámites habituales para cada operación TIR, y los aspectos relacionados con la administración general del Convenio. Por último, en los capítulos cinco y seis, se presenta el texto completo del Convenio TIR de 1975 y las enmiendas a dicho Convenio aprobadas hasta la fecha. Se espera que esta presentación contribuya a facilitar la comprensión de sus diversas disposiciones, y que sea de utilidad a los países para su reglamentación interna, y para la capacitación del personal de aduanas y de transporte por carretera.

Comisión Económica para Africa (CEPA) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), **Africa y América Latina. Perspectivas de cooperación interregional**, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1983, 286 páginas.

En febrero y mayo de 1977, en reuniones de los Estados miembros de CEPA y de la CEPAL, los países de Africa y América Latina aprobaron las resoluciones 302 (XIII) y 363 (XVII), respectivamente, sobre el fortalecimiento de los dispositivos de cooperación técnica existentes y la promoción de nuevos programas de cooperación técnica entre los países de sus respectivas regiones, utilizando para dicho fin sus comisiones regionales dentro del marco de su mandato y de los recursos disponibles. De conformidad con estas resoluciones, las secretarías de ambas comisiones convinieron en la necesidad de establecer estudios concretos para ejecución conjunta, a partir de tres sectores clave: el desarrollo de los recursos humanos, el comercio interregional, y la ciencia y la tecnología.

El objetivo fundamental de dichos estudios es la promoción de la cooperación económica y técnica recíproca entre Africa y América Latina, es decir, la identificación y formulación de posibles actividades conjuntas que habrán de realizarse por los países de ambas regiones. Tal cooperación podría adoptar alguna de las siguientes formas: cooperación entre gobiernos de ambas regiones a través de acuerdos bilaterales; entre un país de América Latina y varios países de Africa, o a la inversa; entre dos o más países latinoamericanos y dos o más países africanos; o entre organismos subregionales o regionales de ambas regiones. Se espera que estas formas de cooperación conduzcan a la participación de entes no gubernamentales de ambas regiones.

Las propuestas y recomendaciones que figuran en este documento apuntan a la eventual participación de todos los países de ambas regiones en actividades de cooperación y sugieren un marco para la realización de las mismas. Sus distintos capítulos analizan el estado actual de la cooperación interregional entre los países de Africa y América Latina, con especial referencia a las tres esferas seleccionadas. También señalan las instituciones nacionales, subregionales y regionales existentes de los países de ambas regiones que podrían utilizarse para promover la cooperación económica y técnica y servirle de mecanismos y sugieren distintos mecanismos para llevar a cabo dicha cooperación.

CUADERNOS DE LA
C E P A L

N°	Título
1	*América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,** 1975, 51 pp. (US$ 3.00).
2	*Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,** 1975, 72 pp. (US$ 3.00).
3	*Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 96 pp. (US$ 3.00).
4	*Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina,* 1975, 85 pp. (US$ 3.00).
5	*Síntesis de la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo,* 1975, 72 pp. (US$ 3.00).
6	*Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (US$ 3.00).
7	*La coyuntura internacional y el sector externo,* 2ª edición (en prensa) 1983, 90 pp. (US$ 4.00).
8	*La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 118 pp. (US$ 3.00).
9	*Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 57 pp. (US$ 3.00).
10	*Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 145 pp. (US$ 5.00).
11	*Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado, 1976, 52 pp. (US$ 3.00).
12	*Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 82 pp. (US$ 3.00).
13	*En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 54 pp. (US$ 3.00).
14	*En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 48 pp. (US$ 3.00).
15	*Los recursos hidráulicos de América Latina,** 1977, 55 pp. (US$ 3.00).
16	*Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 62 pp. (US$ 3.00).
17	*Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,** 2ª ed., 1979, 65 pp. (US$ 3.00).
18	*Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. Di Filippo, 2ª ed., 1979, 67 pp. (US$ 3.00).
19	*Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 2ª ed., 1978, 63 pp. (US$ 3.00).
20	*Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 2ª ed., 1979, 117 pp. (US$ 3.00).
21	*25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975,* 3ª ed., 1983, 95 pp. (US$ 4.00).
22	*Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (US$ 3.00).
23	*La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (US$ 3.00).
24	*Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* por Alberto Fracchia, 2ª ed., 1983, 64 pp. (US$ 4.00).
25	*Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera,* 1979, 158 pp. (US$ 5.00).
26	*Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?,* 2ª ed., 1980, 165 pp. (US$ 5.00).
27	*La dimensión de la pobreza en América Latina,* por Oscar Altimir, 2ª ed., 1983, 99 pp. (US$ 4.00).

*Versiones en español e inglés.

CUADERNOS DE LA
C E P A L

Nº	Título
28	*Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp. (US$ 3.00).
29	*La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios*,* 1979, 67 pp. (US$ 3.00).
30	*América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 3ª ed., 1983, 243 pp. (US$ 6.00).
31	*Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 2ª ed., 1983, 77 pp. (US$ 4.00).
32	*Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp. (US$ 5.00).
33	*Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 2ª ed., 1983, 114 pp. (US$ 4.00).
34	*Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp. (US$ 5.00).
35	*Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans. (US$ 3.00).
36	*Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp. (US$ 3.00).
37	*Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US$ 5.00).
38	*Desarrollo regional argentino: La agricultura*, por Juan Martin, 1981, 119 pp. (US$ 3.00).
39	*Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp. (US$ 5.00).
40	*Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*,* 1981, 69 pp. (US$ 3.00).
41	*El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US$ 6.00).
42	*América Latina y la economía mundial del café*, 1982, por Alberto Orlandi, 104 pp. (US$ 4.00).
43	*El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US$ 6.00).
44	*Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US$ 6.00).
45	*Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US$ 6.00).
46	*Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US$ 6.00).
	Canada and the foreign firm,** D. Pollock, 1976, 43 pp. (US$ 3.00).
	United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations,** S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US$ 3.00).
	Energy in Latin America: The Historical Record,** J. Mullen, 2ª ed., 1983, 66 pp. (US$ 4.00).
	The Economic Relations of Latin American with Europe,** 2ª ed., 1983, 156 pp. (US$ 6.00).

*Versiones en español e inglés

**Versión en inglés únicamente.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC2-0866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago, Chile

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Junta de Asesores: Raúl Presbisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz - Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Norberto González y Jesús Sáinz (Secretario).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

Nº 4 **Julio-Diciembre 1983**

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: "RECESION: LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS"

Estudios de:

- Pedro Malan y Regis Bonelli: *Crise Internacional, crise Brasileira: Perspectivas e opções.*
- Rolando Cordera: *La economía mexicana y la crisis.*
- Ricardo Ffrench-Davis: *Apertura externa, monetarismo y la recesión económica internacional: notas sobre el caso de Chile.*
- Javier Iguiñiz: *Perspectivas y opciones de la economía peruana ante la crisis.*
- Eduardo Mayobre: *Recesión: el caso de Venezuela.*
- Ennio Rodríguez Céspedes: *Costa Rica en la encrucijada: análisis de opciones.*
- Isidro Parra Peña: *Crecimiento y recesión en la economía colombiana.*

Coloquio en Lima:

- Exposición y comentarios de: *Enrique Iglesias, Raúl Prebisch, Aníbal Pinto* (Chile), *José Matos Mar* (Perú), *Aldo Ferrer* (Argentina), *Fernando Sánchez A.* (Perú), *Carlos Amat* (Perú), *Enrique Fuentes Quintana* (España), *Augusto Mateus* (Portugal), *Claudio Herzka* (Perú), *Efraín González* (Perú), *Julio Segura* (España), etc.

FIGURAS Y PENSAMIENTO DE LA ECONOMIA POLITICA IBEROAMERICANA

- *La obra de José Medina Echavarría*, por Enzo Faletto.
- *Haya y Mariátegui: América Latina, marxismo y desarrollo*, por Carlos Franco.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen dieciocho reseñas temáticas, en las que se examinan 150 artículos, realizadas por **M. Garretón, C. Mesa Lago, A. Flisfisch, J.J. Brunner, G. Rosenthal...**, etc. (latinoamericanas); **J.M. García Alonso, G. Ruiz, J. Molero, V. Donoso, J.A. Alonso, E. Lafuente...**, etc. (españolas); **A. Mil-Homens, B. de Sousa, J. Oppenheimer...**, etc. (portuguesas).

- **Resumen de artículos:** 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el año 1982 y primer semestre de 1983.

- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 120 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.

- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 pesetas o 30 dólares; Europa, 35 dólares; América y resto del mundo, 40 dólares.
- Número suelto: 1.000 pesetas o 10 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

Revista Pensamiento Iberoamericano
Instituto de Cooperación Iberoamericana
Teléf. 243 35 68
Avda. Reyes Católicos Nº 4
Dirección de Cooperación Económica
MADRID-3

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial**: *México*: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. *Brasil*: Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia*: Constantino V. Vaitsos. *Chile*: Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. L (4) México, octubre-diciembre de 1983 Núm. 200

Sumario

Artículos

Número especial. Cincuenta aniversario

Wenceslao Roces, *La filosofía de "El capital". En el centenario de Marx* • In Memoriam, *Antonio García* • Javier Márquez, *La banca en México: 1830-1983* • Felipe Pazos, *Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina* • Ricardo Torres Gaitán, *El 50 aniversario de El Trimestre Económico* • David Anisi, *Productividad, crecimiento y empleo: condicionamientos internacionales y política económica* • Antonio Casas González, *El potencial de las fuentes convencionales en el abastecimiento energético de la América Latina* • Jesús A. Cervantes González, *Inflación y distribución del ingreso y de la riqueza en México* • Roberto Frenkel, *Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital* • Norberto E. García, *Industria manufacturera y empleo (América Latina 1950-1980)* • Joseph Grunwald, *Restructuración de la industria maquiladora* • Moisés Ikonicoff, *Las dos etapas de la industrialización del Tercer Mundo* • Kwan S. Kim y Gerardo Turrubiate, *Estructuras del comercio exterior y sus efectos en las proporciones de los factores, el empleo y distribución del ingreso en México* • Nathaniel H. Leff, *El gobierno y el desarrollo económico del Brasil en el siglo XIX* • Julio López Gallardo, *La distribución del ingreso en México: Estructura y evaluación* • Gonzalo Martner, *La cooperación económica entre países en desarrollo* • Oscar Muñoz G., *Hacia una nueva industrialización: Elementos de una estrategia de desarrollo para la democracia* • Clark W. Reynolds, *El mercado de mano de obra de México y de los Estados Unidos en el futuro* • Javier Salas y José Julián Sidaoui, *Exportaciones de manufacturas* • James H. Street, *Intervención política y ciencia en el Cono Sur* • Simón Teitel, *Creación de tecnología en la América Latina* • Luciano Tomassini, *Interdependencia y desarrollo nacional.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975 Apartado Postal, 44975 México 12, D.F.

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Director: Héctor L. Diéguez; Jorge Balán; Reinaldo Bajraj (Santiago, Chile); Jorge Katz; Manuel Mora y Araujo; Luis Alberto Romero; Carlos Strasser. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Vol. 23 julio-septiembre 1983 N° 90

Ricardo Ffrench-Davis: *El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica* • Enriquer Tandeter y Nathan Wachtel: *Precios y producción agraria. Potosí y Charcas en el siglo XVIII* • Ernesto Resk: *Flexibilidad automática en la Argentina: un ejercicio macroestático* • *Ricardo Gaudio y Jorge Pilone: El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943.*

Comunicaciones

Mario Boleda: *El proceso emigratorio misionero en las últimas décadas.*

Notas y Comentarios

Joseph Hodara: *Hirschman y la dependencia: el eslabón olvidado.*

Crítica de Libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual**: R. Argentina, $a 130; Países limítrofes, US$ 36; Resto de América, US$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US$ 44. **Ejemplar simple**: US$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 / (1425) Buenos Aires / República Argentina.

ENCUENTRO 25

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA
SELECCION DE ARTICULOS DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS
REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE

ARTICULOS DEL NUMERO VEINTICINCO

● Perú: desastres y crisis en el agro / A. Tealdo ● Las mujeres y Sendero Luminoso / M. Niedergang / *Le Monde* ● México: la actividad económica en 1982 / *Comercio Exterior* ● Polonia 1983 / M. Wieviorka / *Esprit* / Francia ● El papel político de la Iglesia en la sociedad polaca / W. Piwowarski / *Orientierung* / Suiza ● Polonia: la gira triunfal de Juan Pablo II / C.F. Julien / *Le Nouvel Observateur* / Francia ● De Polonia a América Central / A. Fontaine / *Le Monde* ● ¿Por qué sube el dólar? / J. Letang / *Le Monde* ● Arafat, ese célebre desconocido... / E. Rouleau / *Le Monde* ● Kadhafi / H. Bleuchot / *Etudes* / Francia ● OCDE: evaluación y perspectivas de la economía internacional al 31 de julio de 1983 (primera parte) ● La autogestión y los sindicatos en Yugoslavia / G. Leman / *Das Parlament* / Alemania ● OCDE: Yugoslavia 1983 ● Franz Kafka / Borges, Benedetti, etc. / *El país* / España ● J.Y. Calvez: acerca de Marx en su centenario / *Etudes* / Francia ● La escuela de Francfort: mística y dialéctica en adorno / J.M. Ferry / *Projet* / Francia ● El sexo del cerebro / A. Guillamon / *El país* ● Fichas de cine: Parásito, La abeja Maya, Carmen, La mort de Mario Ricci, Blue thunder, Carny, Taps, etc. ● Mensaje ético-político de Juan Pablo II a Polonia / *L'Osservatore Romano* ● El Papa vuelve a su patria ¿misión religiosa o viaje político? / B. Sorge / *La civilta cattolica* / Italia ● Mensaje ético-político de Juan Pablo II al pueblo centroamericano / I. Ellacuria / *ECA* / El Salvador ● Declaración de los Obispos de Francia sobre la coyuntura económica y social ● Guerra y paz en el mundo moderno, problemas, principios (el documento de los Obispos de EE.UU. sobre la guerra y la paz) (segunda parte).

Editado por el Centro de Proyección Cristiana *Jr. Aguarico 586, Breña, Lima - Perú; Telf.: 23-2609*

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1-11, 12-22): 55 $; (23-33): 64 $ USA.
Vía aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1-11, 12-22): 65 $ USA; (23-33): 80 $ USA.

centro latinoamericano de economía humana C.L.A.E.H.

Julio-septiembre 1983 N° 27

En nuestro 25 Aniversario / Juan Young Casaravilla ● *Prioridades alternativas de las políticas de distribución* / Alicia Melgar - Walter Cancela ● *El Batllismo: una experiencia populista* / Carlos Zubillaga ● *Endeudamiento externo, FMI y reactivación económica* / Israel Wonsewer ● *CRONICA: Estados Generales de la Investigación y la Enseñanza sobre América Latina en Francia* ● GUIA BIBLIOGRAFICA.

Suscripción anual: Uruguay N$ 400 *Resto del Mundo US$ 30*

Para los suscriptores de otros países remitir giro bancario a nombre del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Cuareim 1220, Casilla de Correo 5021, Montevideo, Uruguay; o remesa a nombre de CLAEH a: Caja de Ahorro en moneda extranjera N° 1/10752/6 - Banco de Montevideo, Rincón y Misiones, Montevideo, Uruguay.

CIDE centro de investigación y docencia económicas, a.c.

Economía de América Latina 10

EL DESARROLLO ANTE LA ENCRUCIJADA FINANCIERA

La crisis financiera internacional y el papel de los bancos multinacionales: una una alternativa necesaria, *Charles-Albert Michalet.*

El sistema financiero y el reordenamiento ante la crisis, *León Bendesky.*

América latina en la dinámica de la crisis financiera internacional, *Samuel Lichtesztejn.*

Análisis nacionales

Argentina 1976-1981: el endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera, *Jorge Schvarzer.*

Brasil: proceso de endeudamiento y crisis externa (1968-1982), *Mónica Baer.*

La economía inmovilizada, *José Serra.*

Chile: derrumbe del neoliberalismo, *Jaime Estévez.*

La crisis actual en el sistema financiero chileno, *Patricio Rozas.*

México 1982: corolario de la política financiera en el reciente período de expansión, *Guillermo Anaya Prats e Hilda Sánchez Martínez.*

México: las perspectivas de la política de estabilización en 1983, *José I. Casar*

Difusión e información

Carta de Intensión de Brasil al FMI (6 de enero de 1983)

Carta de Intensión de México al FMI (10 de noviembre de 1982)

De venta en las principales librerías del D.F. y Provincia

Suscripción (2 libros al año)	**Anual**	**Bianual**
México	$ 900.00	$ 1,600.00
Continente Americano	$ 10.00 U.S.	$ 18.00 U.S.
Europa y resto del mundo	$ 12.00 U.S.	$ 22.00 U.S.

Difusión y Distribuciones CIDE
Ap. Postal 116-114
01130 México, D.F.
Tel. 570-2022, ext. 140 y 187

CIDE CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, a.c.

economía mexicana 4
análisis y perspectivas 1982

Evolución reciente y perspectiva de la economía mexicana.
Post scriptum.
La política monetaria (1973-1981).
Déficit público e inflación.
El teorema de la paridad del poder adquisitivo: inflación y tipo de cambio.
Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones (1950-1980).
Las grandes empresas y el crecimiento acelerado.
La estructura de la industria estatal (1965-1975).
Tipos de empresa y el comercio exterior de manufacturas.
Las diferencias salariales interindustriales: 1965, 1970 y 1975.
Expansión y estrangulamiento financiero (1978-1981).

De venta en principales Librerías del D.F. y Provincia

Número suelto: $ 300.00 Extranjero $ 15.00 U.S.

Suscripción bianual: México $ 500.00 Extranjero $ 25.00 U.S.

Difusión y Distribuciones CIDE
Apartado Postal 116-114 01130, México D.F. Tel.: 570-2022 Ext. 140 y 187

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Rodrigo Botero, Antonio Casas González, Horacio Flores de la Peña, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Gustavo Lagos, José Matos Mar, Alister Mc Intyre, Cándido Méndez, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho De Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Jorge A. Sábato, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidi, Claudio Véliz,

Fundador: Claudio Véliz Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Directora del Instituto: Pilar Armanet Armanet

AÑO XVI Octubre-diciembre Nº 64

SUMARIO

Víctor L. Urquidi, La actual depresión internacional y los países en vías de desarrollo • *Celso Furtado*, La crisis financiera internacional y sus consecuencias para América Latina • *Raúl Prebisch*, Hacia la recuperación económica y la equidad social • *Robert Devlin*, Deuda, crisis y renegociación: El dilema latinoamericano • *Ariel Buira*, La crisis cambiaria y el problema del ajuste • *Pablo Nogueira Batista Jr.*, Mito y realidad en la deuda externa brasileña • *Aldo Ferrer*, ¿Puede Argentina pagar su deuda externa? • *Rosario Green*, Visión y acción de Washington frente a la deuda externa latinoamericana.

Reunión de CEPAL sobre la Crisis Mundial y la América Latina: Conclusiones.

Reunión del RIAL sobre Crisis y Deuda en América Latina: Conclusiones.

ESTUDIOS INTERNACIONALES
Casilla 14187 Santiago
CHILE

Valor subscripción anual
Instituciones: US$ 40
Particulares: US$ 30

EL BIMESTRE político y económico

8

Los hechos políticos, económicos y sociales han alcanzado en nuestro país tal densidad que es fácil perder las perspectivas. A un hecho grave sucede otro igualmente importante que tiende a borrar la impresión del anterior. Y así la comprensión de los problemas permanentes de la Argentina se somete al torbellino de las revisiones diarias y se terminan sin siquiera recordar los sucesos que conmocionaron la opinión pocas semanas atrás.

EL BIMESTRE político y económico recoge las noticias publicadas por todos los diarios de Buenos Aires, agrupadas por tema, con un lenguaje distinto, en un trabajo sistematizado. Los acontecimientos aparecen ordenados cronológicamente, brindando una herramienta de trabajo a investigadores, sociólogos, economistas, políticos, docentes, sindicalistas, periodistas, y a todos los que desean saber qué, cómo, dónde y cuándo pasó lo que importa hoy y mañana.

EL BIMESTRE ES LA MEMORIA DE LA OPINION PUBLICA

SUSCRIPCION POR UN AÑO (6 entregas)		Cheque o giro bancario a la orden de CISEA
Argentina:	$a 160	Pueyrredón 510 - 6° Piso
América:	US$ 25	1032 Buenos Aires - Argentina
Resto del mundo:	US$ 30	Teléfono: 87-8284/7874

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): ..... US$ 10.

Notas de Población

Resúmenes sobre Población en América Latina

Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US$ 10.

CELADE — Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91 — Santiago, CHILE

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Nº 82
agosto 1983

Editorial: *El tratamiento a países de menor desarrollo económico relativo. Vigencia de Bolívar*, por Felipe Herrera.

Estudios económicos: *El trato preferencial a Bolivia y Ecuador en la ALALC: análisis crítico y evaluación de resultados*, por Heber Camelo • *La iniciativa de la Cuenca del Caribe: perspectivas y problemas de la integración caribeña (CARICOM)*, por Lawrence E. Mann • *Un mecanismo de mercado equilibrador de las balanzas comerciales recíprocas entre países que desean integrarse económicamente*, por Eduardo R. Conesa.

Derecho de la integración
Estudios: *El proteccionismo en el comercio internacional de carne vacuna*, por Daniel Almirón.

Comentarios: Grupo Andino: *participación del sector privado en el proceso de integración.*

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US$ 30.- Individuos US$ 20.- Estudiantes US$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones $a 18.000.- Individuos $a 12.000.- Estudiantes $a 7.200.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

ALTERNATIVAS

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de la Academia de Humanismo Cristiano

Director: Heraldo Muñoz. **Comité Editorial**: Rodrigo Alvayay, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Huneeus, Heraldo Muñoz, Carlos Ruiz y Sol Serrano.

Contenido del Nº 1, Septiembre-Diciembre 1983

Artículos
Guillermo O'Donnell, *Argentina: la cosecha del miedo* • Carlos Huneeus *¿Se establecerá definitivamente la Ciencia Política en América Latina?: Propuestas para una respuesta afirmativa* • C.B. Macpherson, *Pluralismo, individualismo y participación* • Heraldo Muñoz, *Ideologías y redemocratización: Apuntes para una discusión* • Johan Galtung, *Los Azules y los Rojos; los Verdes y los Pardos: una evaluación de movimientos políticos alternativos* • Carlos Ominami, *Las crisis financieras de América Latina: Hipótesis acerca del impacto del endeudamiento externo.*

Reseña de libros
Rodrigo Alvayay, *El totalitarismo marxista* • Carlos Ruiz, *El centenario de Marx en Chile* • Cristián Gazmuri, *Historia y decadencia* • Rolando Mellafe, *La historia del pueblo chileno de S. Villalobos - Tomo II.*

Dirigir toda correspondencia a:
CERC, Academia de Humanismo Cristiano,
Catedral 1063, 5º piso, Santiago, Chile
Fonos: 89915 y 80864

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol. XI - N° 4 Julio-Agosto-Septiembre 1983

SUMARIO

Víctor Urquidi, *El Sur no tiene más salida que la autosuficiencia* • Lester Brown, *Población y economía: ¿La liebre y la tortuga?* • Ajaga Nji, *¿Hacia una estrategia africana de desarrollo? 2ª Parte* • *Noticias internacionales del desarrollo* • John Irvine y Lan Miles, *El Norte: formas de vida* • Rafael M. Salas, *La familia del futuro. Informe sobre el estado de la población mundial, 1983* • Martha Stuart, *Detrás del arado, descalza y embarazada...* • Chakravarthi Raghavan, *ECOSOC. Los cimientos están puestos (UNCTAD VI)* • Andrew Trotter, *¡Naturaleza generosa!*

Suscripción anual US$ 10 o su equivalente

NACIONES UNIDAS Palacio de las Naciones CH-1211 Ginebra 10, Suiza

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Director: Domingo M. Rivarola Editor: Graziella Corvalán

AÑO 19 MAYO-AGOSTO de 1982 N° 54

Rodrigo Parra Sandoval y Leonor Zubieta, *Escuela, marginalidad y contextos sociales en Colombia* • Ricardo Canese, *Las necesidades térmicas para las industrias y para la cocción de alimentos en el Paraguay* • Ricardo Rodríguez Silvero, *Desigualdad estructural. Análisis de un típico síntoma de subdesarrollo* • Jean-Claude García-Zamor, *El marginalismo del negro brasileño* • Augusto Roa Bastos, *La narrativa paraguaya en el contexto de la narrativa hispanoamericana actual* • Juan Carlos Herken Krauer, *Proceso económico en el Paraguay de Carlos Antonio López: la visión del cónsul británico Henderson (1851-1860)* • José Matos Mar, *La respuesta de las bases: la preponderancia de la comunidad campesina en los Andes del Perú* • *Documentación paraguaya* • *Reseñas bibliográficas* • *Estadísticas.*

Suscripción e Información: Eligio Ayala N° 973 - Casilla de Correo 2157 - Asunción - Paraguay

ANALISIS
Revista de Planificación
Apdo. 8085 Santurce, Puerto Rico 00910

VOLUMEN I - NUMERO 2 - JULIO-DICIEMBRE 1982

Editorial

Artículos:
Orden y desorden en el Caribe – Rafael Corrada Guerrero.
Rexford G. Tugwell y las raíces políticas e ideológicas de la planificación en Puerto Rico – Leonardo Santana Rabell.
Planning process: A review and perspective – Gill C. Lim.

Comentarios:
Redefining the role of the profession – Charles González.
La discutida cláusula "due on sale" en las hipotecas – Alberto Hernández D.
Impacto del Plan del Caribe en Puerto Rico: Efectos sociales, políticos y económicos – Juan R. Fernández.

Documentos:
Resumen del estudio "Impacto potencial en Puerto Rico de la propuesta legislación sobre la iniciativa de los Estados Unidos en la Cuenca del Caribe".
Ley para reglamentar la práctica de la profesión de planificador.
Resolución de la Cámara 303.
Ponencias presentadas ante la Comisión de Desarrollo Socioeconómico y Planificación de la Cámara de Representantes que estudia la viabilidad de crear legislación para reglamentar la práctica de la profesión de planificador en Puerto Rico.

Junta Editora de Análisis-Revista de Planificación.
Eduardo Montoulieu García, Director Interino de la Escuela Graduada de Planificación.
Mari A. Villariny, Presidenta de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación.

RESEÑAS CORREO

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL *(dos números)*
Puerto Rico, Estados Unidos, Canadá y México: Individuos, US$ 8.00. Instituciones, US$ 9.00
Otros países: Individuos, US$ 10.00. Instituciones, US$ 11.00

comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

VOL. 33, NUM. 8 *MEXICO, AGOSTO DE 1983*

- México: productividad y concentración
- España: gasto público, grupos de poder y dependencia
- Países avanzados: ajuste estructural y empleo

Sexta UNCTAD
- Resultados, retrocesos y promesas
- Documentos

El amoníaco mexicano
- El caso de las exportaciones a Estados Unidos

Departamento de Publicaciones
Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.

PROGRAMA DE ESTUDIOS CONJUNTOS PARA LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA - ECIEL

ENSAYOS ECIEL

Nº 6

Costs and financing of education in Latin America, Cláudio de Moura Castro y Jorge A. Sanguinetty • *Financiamento da educação pública no Brasil: Determinantes e desequilíbrios regionais*, Olavo Brasil de Lima Jr. • *Los efectos redistributivos del gasto en educación*, Carlos Clavel y Ernesto Schiefelbein • *Costos, financiamiento y eficiencia de la educación formal en México*, Carlos Muñoz Izquierdo y Pedro Gerardo Rodríguez.

Nº 7

• *A Contribuição da educação técnica à mobilidade social*, Maria Aparecida Ciavatta Franco y Cláudio de Moura Castro • *La educación técnica en la Argentina*, María Echart de Bianchi y Rodolfo E. Manuelli • *La enseñanza técnica: ¿Canal de movilidad social para los trabajadores?*, Carlos Muñoz Izquierdo y Pedro Geraldo Rodríguez • *El papel y las posibilidades de la educación técnica: El caso de Colombia*, Alvaro Reyes y Martha I. de Gómez • *Nutrición, salud y educación*, Juan Antonio Morales.

Precio del ejemplar *US$ 10.00*

Enviar cheque a: ECIEL
Caixa Postal 740
20000 Rio de Janeiro
Brasil

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina se pueden adquirir a través de los distribuidores locales, o directamente de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC – 2 – 866
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Santiago
Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza