

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

COMITE DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Miembros <i>ex officio</i> :
Héctor Assael	Francisco Acebes
Andrés Bianchi	Oscar J. Bardeci (CELADE)
Robert Brown	Marta Boeninger
Norberto González	Claudionor Evangelista (CLADES)
Adolfo Gurrieri	Giorgio Gamberini
Henry Kirsch	Jorge Israel (ILPES)
	Jorge Reiner

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

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº 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.

SUMARIO

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

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 sacrificios¹. 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 predominio². 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*, N° 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, exigirían 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 democráticas³. 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 económico⁴. 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-

³La 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.

⁴Véase 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 desarrollo⁶.

⁵Véase, 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.

⁶En 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

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 gobiernos 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 difusión⁷.

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

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.

⁷Véase 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 Hammarskjöld, 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 Estado⁸, 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

⁸Raúl 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 data⁹. 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'. Aunque 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

⁹Véase 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 em-

bargo, 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 'leitmotivos' 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

¹⁰Véanse 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 educacionales 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 eficaces¹³.

¹²N. 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.

¹³Cfr. 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

En el caso de la educación, las innovaciones tecnológicas han cumplido un papel menor, 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-

poder político y la ideología que tales instrumentos representan".

¹⁴Por 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 ac-

ción 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

Proyecto¹⁵ 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-

¹⁵José 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 Proyecto¹⁶, 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 educacio-

nal, 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 educación 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

¹⁶Sar 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.

¹⁷JUNAPLA, *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 hostil, 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 Perú¹⁸.

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 es-

tratos 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 social¹⁹.

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.

¹⁸Rubén Maidana, *Educación y reforma agraria en Honduras: el fenómeno de la educación incidental*, mimeografiado.

¹⁹Aldo 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 instituciones²⁰. 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 lati-

tudes, 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 burocracia²¹.

El hecho de que las minorías de muchas generaciones estudiantiles, a partir de los años

²¹Un 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 'abrir la 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).

²⁰Véase Germán W. Rama, *Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios*, Buenos Aires, 1980, mimeografiado.

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 enseñanza²². 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

²²Proceso 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 edu-

cación. 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 N° 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 segun-

do 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, N° 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 solidez y manejo, ellos alcanzan niveles crecientes de 's 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 viabilidad 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 África (CEPA) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), **África 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 África 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 África 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 África, 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 África 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.