

PRELIMINAR

Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social  
Santiago, enero de 1967

EDUCACION Y CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA\*

(Hipótesis para una interpretación sociológica de las  
relaciones entre educación y desarrollo)

\* por Tomás Amadeo Vasconi de la División de Planeamiento Educativo.



### Nota

El presente trabajo no pretende ir más allá del ordenamiento de una problemática, y la presentación de una bibliografía para su tratamiento. Creemos en la necesidad de replantear, a partir de los problemas aquí indicados, las relaciones entre educación y sociedad. Y ello, a dos niveles: el de la investigación empírica, y el de la formalización y generalización de las proposiciones. Esto es sólo un trabajo preliminar y el tono afirmativo que puede observarse no debe hacer olvidar su carácter esencialmente hipotético. El nivel de generalización que hemos adoptado, "los procesos educativos en América Latina", responde a la pretensión de fijar un marco general dentro del cual se podrán orientar posteriormente, estudios de carácter más particularizado.



Indice

INTRODUCCION

1. Los estudios sobre educación y desarrollo en América Latina
2. La sociología de la educación y la problemática de las relaciones entre educación y desarrollo
3. Los procesos educativos en los países subdesarrollados
  - 3.1. Subdesarrollo y dependencia
  - 3.2. La educación

PRIMERA PARTE

Los sistemas educativos latinoamericanos

1. El desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos (esquema)
  - 1.1. La "clase política tradicional" y los sistemas educativos
  - 1.2. La crisis del estado oligárquico, los sectores medios y la educación
  - 1.3. La acción educativa bajo los gobiernos populistas
  - 1.4. Síntesis: características generales de los sistemas educativos latinoamericanos
2. La situación educativa actual en América Latina
  - 2.1. El analfabetismo
  - 2.2. El crecimiento de los sistemas educativos latinoamericanos en la última década
    - 2.2.1. Crecimiento y distribución de la matrícula por niveles
    - 2.2.2. Anomalías en el crecimiento de los sistemas educativos
      - i) La extensión de la matrícula primaria
      - ii) La enseñanza urbana y la rural
    - 2.2.3. Tendencias en la distribución de la matrícula en los niveles medio y superior
      - i) Volumen de la matrícula
      - ii) Distribución de la matrícula en la enseñanza media
      - iii) Distribución de la matrícula en la enseñanza superior
      - iv) Observaciones finales

- 2.3. Los planes de estudio de la enseñanza primaria y media
- 2.4. Otros aspectos característicos del funcionamiento de los sistemas educativos de la región
- 2.5. Conclusiones generales sobre la situación educativa de la región

#### SEGUNDA PARTE

#### El cambio social en América Latina en las últimas décadas y las nuevas demandas educativas

1. Los procesos de cambio social en América Latina en las últimas décadas
  - 1.1. El proceso de urbanización
  - 1.2. La industrialización y los cambios ocupacionales
  - 1.3. Algunas consecuencias de los procesos descritos
2. Las nuevas demandas de educación
  - 2.1. Las demandas subjetivas
    - 2.1.1. Los sectores empresariales
    - 2.1.2. Los sectores medios urbanos
    - 2.1.3. Los sectores populares urbanos
      - i) Los sectores obreros industriales
      - ii) Los sectores populares urbanos "marginales"
    - 2.1.4. Los sectores populares rurales
  - 2.2.2. Las "demandas objetivas"

#### CONCLUSION

#### El desarrollo futuro de América Latina y las perspectivas de la educación

CUADROS

Nº

1. Número y porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más, en países de América Latina, alrededor de 1960
2. Número y porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más en algunos países latinoamericanos según varios censos
3. Porcentaje de analfabetos sobre la población de 15 años y más, discriminada en urbana y rural, algunos países latinoamericanos, alrededor de 1950
4. Coeficientes ajustados de matrícula primaria; alumnos matriculados por cada 100 niños en "edad escolar" de zonas urbanas y rurales en países latinoamericanos, circa 1959
5. Países latinoamericanos en que se establece una diferente organización para las escuelas primarias urbanas y rurales y países con escuela común
6. Número de escuelas primarias y número y porcentaje de escuelas primarias rurales en países latinoamericanos (1962)
7. Tasas de escolaridad en la enseñanza media y superior en distintos países latinoamericanos, año 1965
8. Cantidad de matriculados en la enseñanza media y número de matriculados en la enseñanza secundaria general, en distintos países latinoamericanos, circa 1962
9. Número de matriculados en la enseñanza superior y distribución porcentual de la matrícula en las diferentes especialidades de la misma, en los países latinoamericanos, para el último año de que se dispone de datos
10. Horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias, en la enseñanza primaria, en diez países latinoamericanos
11. Número de horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias del Ciclo Básico de la Enseñanza Media en trece países latinoamericanos
12. Número de horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias, en la enseñanza secundaria (bachillerato) en dieciseis países latinoamericanos

13. Coeficientes de retención en la enseñanza primaria de distintos países latinoamericanos en el último año para el que se dispone de datos
14. Cambios en la población rural y urbana; América Latina, 1925-1962
15. Incidencia de las migraciones en el crecimiento urbano en diez países latinoamericanos
16. Distribución de la población económicamente activa no agrícola; América Latina; 1925-1960

## INTRODUCCION

### 1. Los estudios sobre educación y desarrollo en América Latina

Son indudablemente ya numerosos los estudios e investigaciones que, acerca de las relaciones entre la educación y el proceso de desarrollo, se han llevado a cabo en la región.

Este tema ha cobrado en los últimos años, por todas partes, un auge inusitado, generando toda una disciplina especializada como lo es la "Economic of Education". Sus más importantes cultores - un Schultz, un Vaizey, un Hoselitz, un Lewis, o aún, en forma más particularizada, los expertos en "recursos humanos", como Harbison, Parnes y otros <sup>1/</sup> - han desarrollado esta problemática bajo diferentes aspectos. Se hallan en ellos minuciosos cálculos sobre la "rentabilidad" de las inversiones en educación, análisis de las tendencias de la matrícula, laboriosas estimaciones de la posible futura mano de obra a la que habrá de proveer el sistema educativo, etc., etc.

Todo este trabajo es de suma importancia para el análisis de una función básica del sistema educativo, como es la de proveer de los conocimientos, habilidades y destrezas que requiere el desempeño de los

- 
- 1/ Edding, F.: Gastos educacionales y desarrollo económico; un análisis de las finanzas escolares en el plano internacional; en Proyecto Principal de Educación UNESCO - América Latina, Boletín Trimestral, Vol. 1, N° 2, julio-septiembre de 1959 (pp. 11-16).
- Groves, M.: National economy and education, en Encyclopedia of Educational Research, 3a. ed., New York, The Macmillan Co., 1960 (pp. 1917-21).
- Hoselitz,: Reflexiones sobre la economía y la educación en los países subdesarrollados; en Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol. XXXVI, N° 84, 1961.
- OCDE: (Varios autores): La planificación de la educación para el desarrollo económico y social; Paris s/f.
- Schultz,  
Th.W. La educación como fuente de desarrollo económico, en Proyecto Principal de Educación UNESCO - América Latina, N° 15, julio-setiembre 1962. Investment in Human Capital, en The American Economic Review, Vol. II, N° 1, March 1961.
- Vaizey, J.: Educación y Economía, Madrid, Rialp, 1962.
- Vaizey, J.  
y  
Debeauvais Economic aspects of educational development, en Halsey, Floud and Anderson: Education, economy and society, Glencoe, Ill., The Free Press, 1961.

roles económicos necesarios a la sociedad. Sin embargo, la enorme difusión que ha tenido - y no sólo entre los economistas sino en el campo específico de los educadores - hace necesaria la crítica que señale sus limitaciones.<sup>2/</sup>

Sin pretender agotar los aspectos que consideramos objetables en aquella disciplina, señalaremos algunos puntos que creemos particularmente críticos.

En primer lugar, una observación sobre la "rentabilidad" de la educación. Los estudios realizados pueden acaso ser inobjetables si no nos apartamos del medio socio-económico en que fueron realizados; esto es, de economías dinámicas, en que existe una demanda ocupacional óptima - en cuanto a la oferta que, pueda realizar el sistema educativo - y un proceso de expansión y desarrollo económico auto sustentado. En estas condiciones, no es difícil aceptar que un incremento en el nivel educativo de la fuerza de trabajo provoque, como consecuencia, un aumento de la productividad. Cuando nos referimos, en cambio, a un área subdesarrollada, el problema tiene implicaciones que escapan a una perspectiva puramente económica.

Plantear, como operación capital del sistema educativo, la formación de mano de obra, en una sociedad industrializada - capitalista o socialista, no importa aquí - puede aparecer relativamente simple aunque técnicamente pueda ser complicada su solución.<sup>3/</sup> Hay en estos casos un marco de referencia, un cuadro de valores aceptados, un grado de consenso suficientemente elevado,

---

<sup>2/</sup> Muchos de los autores citados son concientes de las limitaciones del punto de vista económico y lo manifiestan expresamente. Sin embargo, en el medio más específico de los educadores, está cobrando un auge que puede considerarse negativo si se piensa que este enfoque desvía la atención de otros aspectos fundamentales del proceso educativo.

<sup>3/</sup> Esto, sin considerar aquí que no es éticamente correcto, en ninguna parte, plantear el problema educativo, desde el punto de vista exclusivo del hombre como "productor" dentro de un sistema económico; como si sólo fuese un "insumo" más. Llevando el pensamiento de los planificadores de recursos humanos a sus últimas consecuencias, deberá concluirse que por motivos técnicos y económicos, sólo debe educarse la cantidad de sujetos que el funcionamiento económico de una sociedad dada requiera, según su nivel o grado de desarrollo; por este camino puede llegarse a estimar la cantidad de analfabetos que resulta "funcional" en dicho sistema económico.

dentro del cual programar la educación para la provisión de "recursos humanos" a la economía, resulta una tarea sólo limitada por el nivel de desarrollo alcanzado en las técnicas demográficas - y similares - de previsión.

Otro es el caso de un área subdesarrollada.<sup>4/</sup> Aquí, la decisión de preparar determinados recursos humanos para el desarrollo debe ser precedida de la decisión acerca de qué tipo de desarrollo se requiere, a qué tipo de sociedad se aspira, y por lo tanto, qué tipo de hombre se necesita. Las particulares condiciones estructurales y la singularidad de los procesos históricos que se dan en éstas, hacen que el consenso existente aparezca muy reducido.

Luego, aceptando el hecho de que el desarrollo de las áreas subdesarrolladas supone cambios profundos en la estructura social, es preciso relacionar el proceso educativo con todos estos cambios y no solamente con los que han de operarse en el orden económico. El análisis de esta problemática requiere pues, categorías más comprensivas que las proporcionadas por la "Economic of Education".

Por último el subdesarrollo, si por una parte implica una escasa diferenciación del sistema productivo, en otra dimensión manifiesta una situación de dependencia. Las sociedades subdesarrolladas, son esencialmente sociedades periféricas, dependientes económicamente y culturalmente alienadas. Es necesario entonces analizar cómo opera la educación en el proceso de alienación y desalienación de estas sociedades, comprendido este último hecho - la desalienación - en el proceso mismo del desarrollo.

Hasta aquí, algunas consideraciones generales sobre los estudios de educación y desarrollo; ahora bien, más específicamente: ¿Cuáles son las

---

<sup>4/</sup> Para un análisis de la problemática del subdesarrollo, puede verse:  
a) Furtado, Celso, Desarrollo y subdesarrollo, Buenos Aires, Eudeba, 1964.  
b) Idem: Dialéctica del Desarrollo, México, F.C.E., 1965.  
c) Cardoso, F.H., El proceso de desarrollo en América Latina, Santiago, INSTITUTO, 1965 (mimeografiado).

orientaciones principales que han seguido los estudios sobre el tema en América Latina? 5/

Es posible señalar como notas características de todos los trabajos realizados - presentes todas o algunas de ellas según los casos - las siguientes:

a) Estudian las relaciones entre el estado de la educación y su desarrollo - medidos generalmente por el porcentaje de analfabetos o el de matriculados, los niveles educativos de la población, etc. - y el "nivel de desarrollo" de los países - para lo que utilizan como indicadores, el ingreso "per capita", el porcentaje de población urbana, etc. Estos estudios tienen, en general, un carácter marcadamente tautológico, pues el desarrollo de la educación se halla incluido en el concepto general de desarrollo. No obstante, en algunos casos, la presencia de una baja correlación ha surgido la necesidad de otros estudios, o de interpretar de manera distinta las relaciones observadas. Acaso sea este su mayor - o tal vez su único - aporte.

b) Analizan la "oferta" del sistema educativo - particularmente de graduados en las ramas técnicas y profesionales en relación con la demanda, real (histórica) o supuesta de "mano de obra". Aunque existe poca uniformidad en cuanto a las categorías y conceptos básicos utilizados, pareciera ser este tipo de estudios - de "recursos humanos" - los mejor logrados técnicamente.

---

5/ Los títulos siguientes ejemplifican algunos de los principales "tipos" de trabajos publicados sobre el tema:  
Martins, D.: Analfabetismo y nivel educativo en América Latina, en UP, Revista "La Educación", N° 29/30, Washington.  
Moreira, R.J.: Educación y desarrollo económico y social en América Latina, en UP, Revista "La Educación", N° 25-26, Washington.  
Idem: Educação e desenvolvimento no Brasil, Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciências Sociais, Publicação N° 10, Rio de Janeiro, 1960.  
Silvert, K. y Bonilla, F.: Education and the social meaning of development: a preliminary statement, New York; American University Field Staff, 1961.  
UNESCO: Educación y progreso técnico, en La situación educativa en América Latina, 1960, Paris (pp. 214-220).  
Ver también Documentos presentados a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago, (Chile), 5-19 de marzo de 1962.

No obstante su intención - o al menos sus resultados - son sumamente limitados. Cuanto más, logran poner a luz las insuficiencias de los sistemas educativos en la producción de ciertas especialidades, sin que esta comprobación pueda asumir, en ningún momento, ni aún hipotéticamente, un carácter explicativo.

c) Indagan en los cambios de actitudes operados por la acción del sistema educativo, en las poblaciones sometidas a su influencia. Este aspecto pareciera más directamente relacionado - y en verdad lo está - con lo que tradicionalmente se considera función capital de la educación: la formación de la personalidad de los educandos, la inducción en éstos de determinadas motivaciones, actitudes, intereses y valoraciones. No obstante esta última observación, las conclusiones de este tipo de estudios se ven afectadas por el uso de categorías interpretativas inadecuadas. En lugar de dirigirse a la búsqueda de una explicación del carácter particular que esos procesos asumen, se parte de conceptos abstractos (modelos) de "tradicionalismo" y "modernización". Según esto, a cada una de esas configuraciones sociales corresponderá en la dimensión psicológico social - un conjunto de motivaciones, actitudes, etc. El papel de la educación con relación al desarrollo, consistirá fundamentalmente en una acción dirigida a lograr la aparición de esas motivaciones y actitudes en los sujetos sometidos a ella. La evaluación del papel cumplido por la educación se fundamenta, por consecuencia, en la presencia o ausencia de ellas en los sujetos. Las críticas que aquí caben, son, adaptadas al caso, las mismas que pueden formularse a todas las interpretaciones del desarrollo de las áreas subdesarrolladas fundadas en "modelos" extraídos de la experiencia histórica de Estados Unidos o Europa Occidental. Su limitación, desde el punto de vista explicativo, está dada por la escasa consideración en que se tienen los procesos de cambio tal como se dan realmente en la región. Este ahistoricismo impera en la mayor parte de los estudios que pretenden dar al problema un enfoque sociológico.

La sociología de la educación, sin embargo, debe proporcionar categorías adecuadas para el tratamiento de los fenómenos educativos según las características que asumen dentro de procesos históricos singulares como los que se operan en América Latina.

2. La sociología de la educación y la problemática de las relaciones entre educación y desarrollo

Los aportes de la sociología de la educación, excepto en lo que respecta a algunas investigaciones empíricas sobre temas específicos - en general muy delimitados - no son demasiados en cuanto se trata de plantear las relaciones entre el proceso educativo y los procesos de cambio de la sociedad global.<sup>6/</sup>

Es posible dirigir sobre los trabajos hechos en materia de sociología de la educación las mismas críticas que se formulan a la sociología en general, en cuanto a su tratamiento de los problemas vinculados al desarrollo. Un predominio de la orientación funcionalista, que hace hincapié en el análisis de la integración y el consenso, y la utilización de una metodología que nos atreveríamos a calificar de neopositivista, ha impedido, por una parte, lograr un adecuado nivel explicativo de los procesos de cambio, y, por otra, plantear la problemática educativa a nivel de la sociedad global y sus procesos. En general, ha conducido a una proliferación de investigaciones de carácter más bien microsociológico, cuyos resultados no alcanzan verdadera relevancia al carecer de los marcos de referencia necesarios para interpretarlos a la luz de los procesos sociales totales. Se podría ejemplificar esto con una profusión de estudios acerca de las vinculaciones entre la educación - acceso a la misma, rendimiento escolar, etc. - y la estratificación social. Primero, para la mayoría de estos estudios el proceso educativo - tal como se opera en los sistemas organizados - es un dato; luego, con respecto a él se analiza el acceso o el éxito - fracaso de los sujetos según su "extracción social"; y esta última se clasifica según categorías nominales; de lo cual se concluye generalmente que cuanto más baja es la categoría de que proviene el sujeto, menor es su éxito (o acceso) en el sistema educativo. Hay aquí varias objeciones que formular; primero:

---

6/ Un buen resumen del estado actual de la disciplina lo constituye el "Reader" editado por: Halsey, A.H., Floud, J. y Anderson, C.A.: Education, economy and society, Glencoe, Ill., The Free Press, 1961. Pueden consultarse también Havighurst, R.J. y Neugarten, B.: Society and education, Boston, Allyn and Bacon, 1959; y Brookover y Gottlieb, A sociology of education; N.J., American Book Co., 1964.

la categorización estadística no autoriza a suponer que los sujetos en ella incluidos constituyan un grupo real; segundo: al considerar el sistema educativo como un hecho dado - y no como el resultado de un determinado proceso histórico operado en la sociedad global - las conclusiones permiten explicaciones alternativas: o el sistema no es apto para promover a los sujetos o los sujetos no son aptos, por su origen, para ingresar al mismo. Las consecuencias valorativas - y por ende las actitudes derivadas - de una u otra conclusión, son, sin embargo, dudas notablemente diferentes.

Si en cambio se plantea el problema a nivel de la sociedad global, los resultados se hacen explicables. Volvamos al caso anterior. El sistema educativo que estamos considerando es un hecho histórico producto de una sucesión de hechos anteriores. Primero, no ha surgido como una especie de "institucionalización espontánea" de los procesos educativos (socialización, transmisión cultural, etc.) que ya se operaban en la sociedad. Es un sistema organizado dentro de un Estado, el que a su vez es producto de las diversas fuerzas sociales operantes en un momento cualquiera. El grupo de poder - clase, elite - al organizar el sistema educativo imprime en él determinadas formas organizativas - que van desde la duración de los estudios hasta las formas de promoción - y ciertos contenidos, que corresponden a su propia experiencia y sus particulares concepciones de la naturaleza, del hombre y de la sociedad (ideología). Este sistema, inicialmente, está previsto en su estructura y funcionamiento, para actuar de acuerdo a las condiciones y perspectivas que son propias de aquel grupo de poder. Los procesos que se operan en los niveles socioeconómicos y sociopolíticos - por ejemplo, una mayor demanda de mano de obra calificada como consecuencia de una ampliación y diversificación del aparato productivo - pueden hacer necesaria la incorporación al sistema de sujetos provenientes de otros grupos sociales distintos de la clase dominante. Esto implica una ampliación del sistema educativo, pero no necesariamente, en principio, una modificación total. De este modo, para los sujetos provenientes de los grupos dominados, el éxito dentro del sistema lleva implícitas dificultades particulares. Esto hace perfectamente explicable el resultado de la investigación hipotética de que partimos.

/Pero hay

Pero hay más: la dinámica del proceso no concluye aquí. En la medida en que el acceso de sujetos provenientes de grupos dominados se haga cada vez mayor, más en evidencia se pondrán las limitaciones del sistema, a través de un incremento de los fracasos, deserción, etc., lo que podrá llevar a realizar ciertas reformas, aún cuando no haya cambiado el sistema de dominación social.

Por último, el sistema educativo como orden institucional, tiende a desarrollar un particular sistema de valores y a perseguir ciertos fines específicos. La aparición del "pedagogo" - como técnico con un particular y especializado rol social - introduce un elemento nuevo al perseguir aquellos fines que eventualmente pueden no coincidir ni con los de los "institucionalizadores" de la educación, ni con los de sus "consumidores".

Otro aspecto que debe considerarse central en lo que respecta a las funciones de la educación con relación a la sociedad global, es el que se expresa en la siguiente pregunta: ¿la educación es factor de conservación - es decir de mantenimiento de lo tradicional - o de cambio?

Las respuestas alternativas de Durkheim y Mannheim siguen vigentes en esta cuestión, y los diferentes autores adoptan una u otra como supuesto explícito o implícito de sus trabajos. La discusión a nivel puramente conceptual de estas respuestas alternativas aparece bizantina.

Si hablamos de la educación en general - incluyendo en este concepto todas las formas de socialización - y la sociedad - considerada como "un grupo humano" - no cabe duda que la respuesta de Durkheim es la correcta y la educación se definirá entonces como la acción ejercida por los miembros adultos de un grupo humano y dirigida hacia los miembros más jóvenes con el fin de transmitirles los valores, normas, conocimientos, etc., propios de su cultura. A nivel de vida tribal, esta definición puede hallar, sin duda, un referente empírico adecuado.

Sin embargo, la aparición del sistema educativo, como ya se hizo notar más arriba, - y las características de su funcionamiento en sociedades plurales - esto es, compuestas por una multiplicidad de grupos con diferencias culturales (normativas, valorativas, etc.) más o menos acentadas - obliga a replantear las relaciones entre educación y sociedad en otros términos y a redefinir las funciones de aquella.

/Un sistema

Un sistema educativo en una sociedad tal al llevar en sí las orientaciones valorativas propias de los grupos o clases dominantes - valores y normas que pueden hallarse más o menos alejados de los propios de otros grupos componentes de la sociedad - puede en el caso de que su acción se lleve a cabo en forma efectiva, convertirse en factor de cambio, con relación a aquellos grupos cuyos valores o normas inicialmente no coinciden con los de la "cultura oficial".<sup>U</sup>

En síntesis: el proceso educativo que se opera en un sistema cualquiera se halla condicionado por la perspectiva del grupo dominante en la sociedad global (la cultura oficial). Sin embargo, ese sistema no es un mero instrumento de afirmación de ese grupo, aunque comúnmente así opera, y eventualmente - en épocas de rápido cambio - se trate de utilizarlo como instrumento "retardatorio", manteniendo a través de la acción educativa los valores y normas tradicionales. Y ello porque los límites de operatividad del sistema estarán impuestos por los cambios reales que se registran en el contexto social y por las presiones que otros grupos ejerzan sobre él. El funcionamiento del sistema educativo, en un momento determinado, aparecerá como la resultante de la presión de las distintas fuerzas sociales y de su peso relativo. El proceso de cambio social que supone el desarrollo ha de implicar sin duda una modificación en la composición y orientación de esas fuerzas, y ello ha de reflejarse en el comportamiento del sistema y en los resultados de la acción educativa.

En resumen, la sociología de la educación, en tanto intente aportar su perspectiva al análisis integrado de la problemática que suscitan las relaciones entre la educación y el desarrollo, debe atender a la educación como un proceso real dentro de sociedades históricamente existentes, y no en forma de "modelos" abstractos. Será preciso analizar el carácter que asumen los distintos grupos que ejercen su "presión" sobre el sistema - origen, composición, ideologías - y los cambios que en ellos se operan, y el sistema educativo mismo como un orden institucional que puede presentar un grado relativo de autonomía.

---

<sup>U</sup> Aquí se plantea una importante problemática tanto teórica como práctica - que no desarrollaremos en esta oportunidad - acerca de las condiciones para la realización de una acción educativa eficaz. Desgraciadamente, al respecto no se cuenta con demasiado material empírico.

### 3. Los procesos educativos en los países subdesarrollados

Antes de abordar nuestro tema central específico, intentaremos una sumaria exposición de las principales características estructurales e históricas que implica el fenómeno habitualmente denominado subdesarrollo.

#### 3.1 Subdesarrollo y dependencia

Creemos necesario repetir y precisar más algunos conceptos apuntados al principio. Estamos convencidos de que el concepto "subdesarrollo", como expresión de un conjunto de características estructurales - expresadas a través de diversos indicadores (bajo ingreso, predominio de las actividades primarias, etc.) y sus respectivas correlaciones - ha conducido a una formulación estática que, más que aclarar, oscurece la interpretación del fenómeno.

Por ello, la primera característica que nos interesa destacar, es que el subdesarrollo aparece como un fenómeno típicamente contemporáneo, producto de la expansión del capitalismo occidental; visto desde otro ángulo: es la forma de incorporación al mercado internacional de sociedades cuyos sistemas productivos presentan un bajo grado de diferenciación. Esta incorporación se realiza habitualmente a través de sólo uno o unos pocos productos primarios.

La situación descrita tiene algunas notorias consecuencias:

- i) El sector productor de aquel, o aquellos bienes, con los cuales el país subdesarrollado se incorpora al mercado internacional, sufre un intenso desarrollo en desmedro de otros sectores que, o permanecen estancados o incluso sufren un proceso regresivo.<sup>8/</sup>
- ii) La forma de inserción en el mercado internacional conduce a una situación subordinada, a una dependencia más o menos intensa de las operaciones de ese mercado que controlan los países "centrales".

---

<sup>8/</sup> Esta situación se ha calificado a veces como "dualismo estructural", expresión que, al describir estáticamente el proceso, oculta más que explica, la realidad del subdesarrollo.

De este modo, escasa diferenciación del aparato productivo, desarrollo unilateral de la producción y dependencia, configurarían tres características básicas de las áreas subdesarrolladas.

En su dimensión socio-política, esto significa que el grupo vinculado a la producción de aquellos bienes con los cuales el país subdesarrollado se incorpora al mercado internacional pasa a ocupar una posición "central" en el sistema de dominación de la sociedad; y también, que los límites de las decisiones de estos grupos estarán dados por el grado de dependencia que la situación de subdesarrollo implique. Si bien no podemos aquí desarrollar todas las posibles alternativas - pues ello nos alejaría demasiado de nuestro tema específico - es necesario, no obstante, señalar por lo menos dos situaciones típicas <sup>9/</sup> : una en que el sector productivo a través del cual el área subdesarrollada se incorpora al mercado internacional se halla en manos de productores extranjeros (enclave minero, agrícola, etc.). En este caso, el desarrollo nacional del país subdesarrollado, estará limitado por los márgenes de negociación que encuentre la "clase política" local. Además, la elevada particularización y especialización - incluyendo la aplicación de técnicas modernas de explotación - acentuará la diferencia con los sectores productivos "tradicionales"; la expansión del sector "moderno" de la economía no llevará necesariamente a una modernización del resto de la sociedad, sino que, bien por el contrario, provocará procesos "regresivos". <sup>10/</sup> Los procesos que se operan en este caso, se vinculan, por una parte con el desarrollo del enclave y, por otra, con las funciones de gobierno; en ambos casos los grupos que participan de la "modernización" son sumamente reducidos con relación al resto de la sociedad, y la "clase política" local presenta un grado mucho menor de autonomía que la que podemos hallar en el tipo siguiente. El desarrollo de sectores medios se hará fundamentalmente a través de las funciones vinculadas al gobierno y servicios urbanos.

---

<sup>9/</sup> Para una mayor información sobre este tema remitimos a Cardoso, F.H. op. cit. a quién seguimos en este punto.

<sup>10/</sup> Por ejemplo, al absorber mano de obra de sectores vinculados a la producción de bienes de consumo (v.g. alimentos).

Otro tipo de subdesarrollo estaría dado por aquellos países en que la producción de bienes para el mercado externo se halla en manos de productores locales. En este caso, la clase política local, formada sobre la base del grupo de productores locales y de los grupos comerciales y financieros vinculados a la producción y al comercio exterior, tendrá sin duda un grado de autonomía mayor. Sin embargo, ésta distará mucho de ser absoluta, pues la dependencia que implica la incorporación al mercado internacional señalará los límites de su operación. El tipo de producción característico en estos casos - agrícola, ganadero - puede llevar a una expansión considerable del "sector moderno", de manera que la modernización de las sociedades respectivas puede alcanzar eventualmente a grupos más amplios de población. Sin embargo, ciertas características organizativas del aparato productivo - como la gran concentración de la propiedad - sólo permitirá el surgimiento de sectores medios vinculados también como en el caso anterior, a las funciones estatales y a los servicios urbanos. En este tipo, como consecuencia del desarrollo de las funciones de gobierno y las actividades vinculadas al comercio exterior, puede registrarse un proceso de urbanización relativamente importante, con el consecuente desarrollo de los correspondientes servicios. Eventualmente, una situación particular en el mercado internacional - guerra, depresión - puede llevar al desarrollo de un grupo de productores de bienes de consumo para el mercado interno; en la medida en que este grupo alcance un volumen relativamente grande puede entrar a participar como una nueva fuerza social en los procesos de la sociedad considerada. Este desarrollo de las manufacturas conduce también a la aparición de otro nuevo grupo social: el proletariado urbano. La aparición de estos nuevos grupos, como consecuencia de una mayor diferenciación del aparato productivo, nos pondría ya frente a un tercer tipo de subdesarrollo, en que el juego complejo de las fuerzas sociales parece aproximarlos al tipo de funcionamiento de las sociedades desarrolladas. Sin embargo, por un lado, si la situación de dependencia típica se ha modificado, no ha desaparecido totalmente; luego, el desarrollo implicado en la diversificación del aparato productivo pero en situaciones de dependencia no lleva a una "modernización" de la sociedad global y si, en cambio, pone en evidencia aún mayor, las características del proceso, al acentuar un fenómeno como la marginalización de amplios sectores de la población.

Corrigenda: Esta página sustituye la página 13.

### 3.2 La educación

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

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

Como formulación más general, estableceremos que los fenómenos educativos asumen ciertas peculiaridades que dependen de los procesos que exponíamos con el punto anterior. Por ello el supuesto fundamental, en el caso presente, es que la educación en un área subdesarrollada asume las características que la dependencia económica impone al área; pero, por otra parte, que su acción contribuye, ya en la dimensión socio-cultural, a mantener esa dependencia, esa alienación. En momentos de cambios profundos, tal sistema educativo reflejará con bastante claridad los conflictos que se operan en la esfera del poder político y también las presiones y resistencias de los diferentes sectores que luchan por su incorporación efectiva, tanto al consumo como a los centros de decisión de la sociedad.



### 3.2 La educación

Con respecto a la educación en las áreas subdesarrolladas se señala a menudo lo más general y aparente: las relaciones que existen entre el "subdesarrollo" - evaluado por el ingreso per capita - y el porcentaje de analfabetos o los niveles educativos de la población. Así se calculan matemáticamente las correlaciones entre esas variables, de modo tal que la relación inversa entre indicadores de desarrollo y analfabetismo o bajos niveles educativos aparece cotidianamente en libros y artículos

PRIMERA PARTE

LOS SISTEMAS EDUCATIVOS LATINOAMERICANOS

1. El desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos (esquema)

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

1.1. La "clase política tradicional" y los sistemas educativos

No creemos demasiado arbitrario comenzar por esta etapa de la historia de nuestros países, para comprender algunas de las características más importantes del desarrollo de los sistemas educativos en la región. En rigor, un análisis comprensivo debiera abarcar también el período colonial, cuanto las primeras instituciones educativas fueron implantadas en el continente, sobre todo por acción de los conquistadores hispanos. No obstante, si bien algunas características propias de aquellas instituciones y particularmente en las universidades - perduraron más allá de los movimientos independistas, sin duda es, recién en la segunda mitad del siglo XIX, que se organizan en los países latinoamericanos sistemas educativos a los que corresponde con propiedad esta denominación. Es hacia esa fecha que la "clase política tradicional", que tuvo a su cargo esa tarea, "no sólo montó las piezas de un Estado, sino que en unas cuantas décadas construyó la infraestructura económica - puertos, carreteras, ferrocarriles, etc. - de que casi ha vivido América Latina hasta la actualidad".<sup>11/</sup>

Esta clase política surgida de la unión de los señores de la hacienda con los sectores financieros y comerciales urbanos presenta en sí un conjunto de dimensiones distintas que, bajo ciertos aspectos pueden parecer contradictorias. Las condiciones históricas en que se formaron los

---

11/ Medina Echavarría, J.: Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.

estados nacionales, después de la crisis del sistema colonial, parecen haber llevado, por un lado, a la incorporación de la ideología liberal dentro del juego político y simultáneamente a la preservación de la organización productiva fundamental, la hacienda, que sigue constituyendo así la institución social básica. "Las condiciones en que se formaron las viejas elites - dice Weffort - determinarán que sean, a la vez, oligárquicas (es decir, excluyentes), tradicionales y liberales al nivel político-institucional, y tradicionales y capitalistas al nivel socioeconómico".<sup>12/</sup> Esto es, en tanto en la hacienda las relaciones de producción - y por consecuencia las relaciones sociales y su correspondiente superestructura normativa y valorativa - mantienen características marcadamente precapitalistas, esa misma hacienda, como unidad productiva, actúa en función de un mercado capitalista. El estado, por su parte, en tanto organizado según modelos jurídicos de fundamento liberal, presenta todas las características formales que posibilitan el juego político democrático (elecciones, periodicidad de las funciones de gobierno, organismos deliberantes, etc.); simultáneamente, sin embargo, mantiene excluidos de ese juego a la mayor parte de los miembros de la sociedad. En resumen, las características presentadas por un lado por el aparato productivo de estos países, y las singulares condiciones históricas en que se produjo su incorporación al mercado internacional, determinaron la aparición de particulares formaciones sociales en que las dimensiones "tradicional" y "moderna", más que excluirse pasan a componer una totalidad original. No es ya la "sociedad tradicional" europea - precapitalista; más bien debe entenderse como la particular forma que adopta el desarrollo capitalista en una situación de dependencia.

Los sistemas educativos organizados dentro de ese estado mantendrán visiblemente las características fundamentales que hemos señalado como propias y típicas de la "clase política": liberales en la filosofía que

---

12/ Weffort, F.C.: "La crisis de las élites políticas"; Las élites urbanas en América Latina. INSTITUTO; Santiago, 1966. (mimeografiado) (p. 60).

los sustenta, en los contenidos impartidos, se mostrarán oligárquicos (excluyentes), por su organización y su extensión. Amplios sectores de la población - la mayoría - quedaron marginados de los mismos; el aprendizaje de los roles económicos tradicionales, impuestos por la organización de la hacienda que hace un uso extensivo tanto de la tierra como de la mano de obra, no requiere de ninguna acción educativa sistemática; los sistemas educativos serán, por ello, exclusivamente urbanos.

Pero, además, en su organización tendrán algunas particularidades que es necesario destacar. Organizados "de arriba hacia abajo" - permítasenos la expresión - su funcionamiento sólo tendrá sentido para quienes transiten el sistema hasta sus niveles más elevados. Los grados primario y medio, ninguna significación han de tener en sí y por sí.

Otra dimensión fundamental de la situación histórica de estos países se hará presente en los sistemas educativos: el cambio de dependencia. Se ha señalado a menudo el "cosmopolitismo" de la clase dirigente tradicional; esta característica no configuraría sino la contrapartida, en las dimensiones cultural y psicológico social, de la situación de dependencia del mercado externo que se registra al nivel económico. Puede hablarse aquí, sin duda, de "efecto de demostración"; éste, sin embargo, debe ser comprendido como un fenómeno de superestructura que responde a determinada situación infraestructural. En este período, los modelos culturales hispánicos son sustituidos por otros provenientes de otros países europeos - Francia, particularmente - y de Estados Unidos. Para el funcionamiento de los sistemas educativos, ello significó una modificación de forma, orientaciones valorativas y contenidos. En general, los contenidos impartidos en los sistemas educativos tendrán estrecha relación, más que con roles específicamente vinculados a la producción - la organización de la hacienda, como ya lo hicimos notar, hacía que éstos mantuvieran sus características tradicionales - con aquéllos relativos al juego político dentro del estado (como los estudios de Derecho), o con la creciente demanda urbana de servicios, o con las actividades mercantiles y exportadoras, o, en fin, con el mantenimiento de características "culturales" que funcionaban como indicadores de alto status. Es

status. Es decir, que los contenidos de la educación, por una parte, responderán a las exigencias inmediatas del creciente proceso de urbanización; por otra, se presentarán como manifestación clara de la situación de dependencia típica de estos países; en este último caso operarán con todas las características de una ideología, disimulando contradicciones y ocultando soluciones. Los valores explícitos o implícitos, los conocimientos transmitidos, los intereses y actitudes inducidos, corresponderán a los que se manifiestan como típicos de los países "centrales". Así, la ciencia, la cultura, etc., transmitidas por los sistemas, no aparecerán como respuestas a una problemática planteada por el medio, sino que resultarán "injertadas" en un medio extraño. Su efecto será, por ello, fundamentalmente alienante.

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

Dijimos ya, al pasar, que la concentración de las actividades político-administrativas, financieras y comerciales, fue provocando un crecimiento urbano cada vez más acentuado. La multiplicación de los roles correspondientes a aquellas actividades, roles que exigen ciertos niveles de calificación, provocó la incorporación de sujetos provenientes de grupos sociales distintos de los que ocupaban las posiciones dominantes; sujetos que fueron formando un creciente sector social intermedio; a estos últimos ha de hacer referencia el punto siguiente. Es preciso, sin embargo, hacer notar aquí que, si el esquema de desarrollo propuesto puede ser válido para aquellos países en que los sectores productivos estaban en manos de productores locales, no puede aplicarse, en cambio, del mismo modo, a aquellos países en que el sector económico dominante está constituido por un enclave extranjero. El desarrollo en estos últimos no lleva implícita una expansión del sector productor para el mercado externo (enclave minero o agrícola) que pueda  
/conducir a

conducir a una transformación más o menos profunda de la sociedad. Aquí la "clase política" local no se confunde con el sector productor; el grado de autonomía que aquélla presente, dependerá de sus posibilidades de negociación con estos últimos. En estos casos, el volumen de los sectores marginados ha de ser mucho mayor; menor el crecimiento urbano, y, por consecuencia, más reducidos los sectores medios. El sistema educativo, correlativamente, sólo presentará un grado mínimo de expansión.

1.2. La crisis del estado oligárquico, los sectores medios y la educación

La crisis del estado oligárquico en los países de América Latina, debe ser considerada ante todo como el producto de la acción política de los sectores medios,<sup>13/</sup>

Tuvimos ya oportunidad de señalar que, como consecuencia del desarrollo de las actividades político-administrativas, comerciales y los servicios urbanos, se produjo un rápido incremento de aquellos grupos que desempeñaban los roles calificados que esas actividades exigían. Estos sectores medios hacen su aparición en la escena política, cuestionando la legitimidad del poder oligárquico. Esta oposición, que arrastraba tras de sí a los sectores populares urbanos, logró la fuerza suficiente, para poner en crisis al orden político tradicional, oligárquico-liberal. Su acción, sin embargo, tuvo desde el principio, limitaciones que deben ser destacadas.

En primer lugar, y sobre todo, lo que se cuestionaba era la restricción que la clase política tradicional hacía a la participación en la esfera del poder político. Es decir, no era el sistema total - y menos aún sus bases económicas - lo que se cuestionaba, sino que la lucha se llevaba a cabo sólo en la esfera política y, esto es fundamental,

---

13/ Sobre las clases medias en América Latina, pueden consultarse: Johnson, J.J.: La transformación política de América Latina: el surgimiento de los sectores medios; Buenos Aires, Solar/Hachette, 1965; Medina Echavarría, H.: op. cit., (pp. 70-83); Weffort, F.C.: op. cit.; CEPAL: El desarrollo social de América Latina en la postguerra, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964 (pp. 86-122).

apelando a los mismos valores liberales sostenidos por la clase tradicional; sólo se pedía su aplicación efectiva. Se ha explicado este comportamiento aduciendo a la condición de "dependientes" de estos sectores medios; no cabe duda de que su status no descansaba en la pequeña propiedad, sino en los roles desempeñados dentro de la estructura tradicional. Por nuestra parte, quisiéramos agregar como factor explicativo de esta conducta, la acción ejercida por el sistema educativo, a la que calificamos, en un punto anterior, como ideológica. Los miembros de estos sectores medios, por exigencia de los roles a desempeñar, habían estado en su mayoría sometidos durante un tiempo más o menos largo a la acción educativa; podríamos decir, utilizando una expresión más directa, que sufrieron un intenso "adoctrinamiento" dentro de los sistemas educativos organizados por la clase política tradicional. Este adoctrinamiento puede haberlos conducido, por una parte, a la acción política, en tanto la experiencia de participación efectiva, contradecía los principios aprendidos; pero, en tanto el sistema político se flexibilizó como para permitir la aparición de lo que Germani ha llamado la "democreacia de participación ampliada", puede también haber impedido el que la oposición al régimen tradicional se llevara más lejos. Nos parece que la conducta de estos sectores frente a los sistemas educativos mismos avala en gran parte la hipótesis propuesta.

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

Recurramos a algunas citas.

En Argentina "cuando los radicales aún no gobernaban, dieron su apoyo a la educación. Cuando subieron al poder la protegieron en forma considerable. La Reforma Universitaria de 1918, que garantizaba una mayor autonomía a las Universidades, fue uno de los mayores aportes que la Argentina hizo a la instrucción y este ejemplo fue seguido por varias repúblicas en los siguientes diez años. Los radicales consideraron que la educación elemental era un derecho; y aprobaron todas las medidas tendientes a facilitar la instrucción pública, lo que dió por resultado

/que el

que el congreso votase mayores sumas para la creación de escuelas y que el porcentaje de analfabetos sufriera una caída vertical.<sup>14/</sup> En Uruguay es posible observar algo similar. "El partido Colorado, que controló continuamente al Uruguay desde 1860, proveyó, desde un comienzo al país de un avanzado régimen de educación pública, capaz de suministrar al personal idóneo necesario para la buena expansión del comercio y del gobierno".<sup>15/</sup> En Chile "las facilidades educativas habrían aumentado en un 50% desde 1920. La inscripción de las escuelas primarias casi se había duplicado. Había 25.000 estudiantes en las escuelas secundarias. Los cuerpos docentes se agrandaron proporcionalmente".<sup>16/</sup> Y así en México y Brasil, más recientemente. Y sin embargo, a pesar de esta expansión, creemos posible señalar algunos aspectos - que luego desarrollaremos con más detalle - que parecen indicar la falta de una modificación sustantiva de los sistemas.

Primero: la expansión de los sistemas educativos favoreció, sobre todo, a los mismos sectores medios, y, sólo parcialmente, a los sectores populares urbanos. Los sistemas siguieron siendo predominantemente urbanos, por lo que la mayor parte de la población rural quedó al margen de los mismos. Esto concuerda perfectamente con la política de "compromiso" que los sectores medios urbanos<sup>17/</sup> mantuvieron con los propietarios rurales, en el ámbito de los cuales siguieron prevaleciendo los modos tradicionales de tenencia de la tierra y de producción.

Segundo: la orientación de los sistemas educativos - sus bases filosóficas, los tipos de estudios predominantes, etc., no fueron

---

<sup>14/</sup> Johnson, J.J., *op. cit.*, (p. 126).

<sup>15/</sup> Idem, (p. 78).

<sup>16/</sup> Idem (p. 104).

<sup>17/</sup> Habría que exceptuar de este comentario los casos de países que han sufrido un proceso revolucionario como México, Bolivia y más recientemente Cuba. El estudio de estos casos - que no realizaremos aquí - obligará sin duda a observaciones y comentarios adicionales al presente párrafo.

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

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

Una última demostración del poder de los sectores medios para cuestionar y poner en crisis al régimen tradicional y su simultánea

/incapacidad para

incapacidad para sustituirlo; puede hallarse en la Reforma Universitaria. Se logró una mayor autonomía para su funcionamiento, se democratizó su gobierno - con la participación de estudiantes y graduados -, en una palabra, se la arrancó al dominio exclusivo de los sectores tradicionales; nunca, hasta hoy, sin embargo, logró formularse un proyecto coherente que la convirtiera en una auténtica universidad nacional.

### 1.3 La acción educativa bajo los gobiernos "populistas"

Nos parece necesario agregar aquí - aunque sobre este volveremos con más detalle en un capítulo posterior - algunas palabras sobre la acción educativa de los gobiernos "populistas".

Si tomamos como ejemplos los dos países en que este tipo de movimientos alcanzó mayor gravitación, Argentina y Brasil, podremos apelar a palabras de Weffort para explicar su origen y significado. Dice este autor: "Desplazadas las elites oligárquicas, inhabilitadas las "clases medias" y las nuevas elites económicas para su reemplazo, se abre una situación de compromiso entre los grupos dominantes, y los fundamentos de la legitimidad del Estado tenderán a ser buscados, en cierta medida, fuera de ellos, es decir, entre las capas dominadas. Es en estas condiciones que se puede comprender la emergencia de un tipo de liderazgo político que funcionará como una solución de compromiso entre los sectores elitarios y algunos de contra elite".<sup>18/</sup>

Con respecto a la educación, este tipo de movimiento impulsó la instrucción popular de manera mucho más intensa que lo que lo había hecho hasta ese momento ningún otro grupo gobernante. Respecto al peronismo dice Johnson: "Ha pasado demasiado poco tiempo para poder juzgar el efecto de las medidas de Perón sobre la instrucción pública. Sin embargo, puede reclamar una victoria en lo que respecta a la cantidad. Más escuelas se construyeron durante su régimen que en cualquier otro momento de la historia de la república. Mayor porcentaje de niños en edad escolar recibieron instrucción que en cualquier otra época".<sup>19/</sup>

---

<sup>18/</sup> Weffort, F.C., op. cit., (p. 68). Véase también, del mismo autor, Estado y masas en Brasil, INSTITUTO, Santiago, 9/65 (mimeografiado).

<sup>19/</sup> Johnson, J.J., op. cit., (p. 140)

En cuanto a Brasil, expresa el mismo autor: "El dictador (Vargas) defendió la educación pública de acuerdo con las mejores tradiciones de los sectores medios..... En 1945, el número de escuelas era dos veces mayor que en 1930. El número de alumnos que asistía a las escuelas primarias, colegios secundarios y universidades superaba el 150 por ciento. El promedio de alumnos asistía más tiempo a la escuela. El cuerpo de educadores fue suplicado....."<sup>20/</sup>

La extensión de la educación durante los gobiernos populistas tuvo las mismas características que la política social general de estos movimientos. Por un lado, posibilitó la incorporación de amplios sectores populares (en su mayoría urbanos) a los sistemas educativos, (como lo hizo a otras formas de consumo); por otro, esta educación fue utilizada como un instrumento más de "manipulación".<sup>21/</sup> Sin embargo, es posible que las consecuencias de esta incorporación masiva de los sectores populares - como las consecuencias generales de las políticas populistas - vayan mucho más de las perseguidas manifiestamente por sus instauradores. Por lo menos podemos señalar ya dos hechos relevantes: primero, la demanda por educación de los sectores populares persiste y aún se incrementa más allá de la caída de los regímenes populistas; segundo, la incorporación masiva de sectores populares ha puesto de manifiesto deficiencias capitales de los sistemas educativos y no sólo de índole cuantitativa, como esperamos mostrarlo en el punto siguiente.

#### 1.4. Síntesis: Características generales de los sistemas latinoamericanos

Los procesos descritos en los últimos párrafos, permitirían explicar a grandes rasgos una característica de los sistemas educativos de nuestros países, característica que algunos autores<sup>22/</sup> han señalado con respecto a toda la estructura social tradicional: su "permeabilidad". Es decir, los sistemas educativos a pesar de sucesivas ampliaciones y reformas parciales sufridas, no se habrían modificado sustantivamente, conservando,

---

<sup>20/</sup> Johnson, J.J., op. cit. (página 192).

<sup>21/</sup> En Argentina, durante la época peronista, se impuso obligatoriamente, en los establecimientos educativos de todo tipo y nivel, el estudio de la "doctrina nacional" (el llamado Justicialismo)

<sup>22/</sup> Ver el desarrollo de esta hipótesis en: CEPAL, op. cit., Introducción.

en lo esencial, sus características tradicionales. Ahora bien, si esta característica particular de los sistemas educativos sería, por una parte, la resultante de los procesos sociales tal como históricamente se operaron en nuestros países, por otra, la acción de esos mismos sistemas habría contribuido a que los procesos históricos asumieran tal carácter, en la medida que siguieron difundiendo valores, normas y conocimientos, tendientes a legitimar la situación tradicional de dominación, y de dependencia externa.

En el capítulo próximo trataremos de mostrar:

- i) Que los sistemas educativos latinoamericanos han mantenido hasta hoy en sus líneas fundamentales, las estructuras y tendencias impuestas a su organización en el siglo XIX;
- ii) Que a pesar del rápido crecimiento operado en las últimas décadas:
  - a) No se ha logrado la incorporación de toda la población para la cual la asistencia a la escuela es obligatoria, y ello, particularmente, en las áreas rurales;
  - b) No se ha modificado el carácter negativamente selectivo de la escuela primaria;
  - c) No han variado sustantivamente las tendencias de la matrícula en la enseñanza media y superior;
  - d) No han cambiado las bases y orientaciones de planes y programas de estudio.

## 2. La situación educativa actual en América Latina

### 2.1 El analfabetismo

Es posible interpretar el analfabetismo presente en la población adulta de una sociedad cualquiera en un momento determinado, como la resultante de la acción pasada del sistema educativo.<sup>23/</sup> Es en ese sentido que nos interesa ahora presentar la magnitud de este fenómeno en los diferentes países latinoamericanos. (Véase el cuadro siguiente). Como puede verse sin mayor dificultad, el volumen que aún alcanza el fenómeno en la gran mayoría de los países es muy considerable; en siete de los diecinueve países consignados supera al 50% de la población adulta y en otros seis, el 30%. Si consideramos, como lo hicimos en un punto anterior, que el mayor impulso por la educación fue realizado por los sectores medios, no podemos menos anotar que, aún en aquellos países como Argentina y Uruguay, en que esos sectores lograron el mayor peso, el analfabetismo dista mucho de hallarse erradicado. Notorios son sin duda los casos de países cuyo subdesarrollo puede ser calificado dentro del tipo de "economía de enclave" - los países de América Central, por ejemplo; es en ellos donde el fenómeno, presenta su mayor magnitud.

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

---

<sup>23/</sup> Esto no es siempre exacto, porque una inmigración de población analfabeta podría aumentar globalmente el porcentaje de analfabetismo en la población total. No es ese sin embargo, el caso de estos países en que si el fenómeno existe (algunos casos de inmigración clandestina) su volumen no llega a alterar promedios nacionales tal como aquí estamos considerando.

Cuadro N° 1

Número y porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más,  
en países de América Latina, alrededor de 1960.

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Total de Población</u> <u>de 15 años y más</u>	<u>Número</u>	<u>Analfabetos</u> <u>%</u>
Argentina	1960	14 199 299 <sup>a/</sup>	1 221 420	8,6
Bolivia	1960	2 088 295	1 278 000	61,2
Brasil	1960	40 006 429	15 818 000	39,5
Colombia	1961	8 344 231	3 130 000	37,5
Costa Rica	1963	698 892	111 693	16,0
Cuba	....	... ..	... ..	....
Chile	1960	4 440 800	717 400	16,2
Ecuador	1962	3 039 400	2 109 399	69,4
El Salvador	1961	1 312 099	704 000	53,7
Guatemala	1960	2 154 260	1 476 000	68,5
Haití	1960	2 321 016	1 984 000	89,5
Honduras	1961	1 203 640 <sup>b/</sup>	639 420	53,1
México	1960	27 937 838 <sup>c/</sup>	10 573 163	37,8
Nicaragua	1963	793 465	379 585	50,4
Panamá	1960	607 695	162 204	26,7
Paraguay	1962	989 310	255 000	25,8
Perú	1961	5 204 677 <sup>d/</sup>	2 073 569	39,8
R. Dominicana	1956	1 368 414	548 734	40,1
Uruguay	1963	1 790 000	179 000	10,0
Venezuela	1961	4 153 275	1 391 000	33,5

- a/ Población de 14 y más.  
b/ Población de 10 y más.  
c/ Población de 6 y más.  
d/ Población de 7 y más

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

/Cuadro N° 2

Cuadro No. 2

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

País	Censo del año	Analfabetos	
		Número (en miles)	Porcentaje
Argentina	1895	1.305.7	53.3
	1914	1.765.9	35.1
	1947	1.541.7	13.6
	1960 a/	1.221.4	8.6
Bolivia	1900	1.086.6	86.3
	1950	1.570.0	68.9
	1960 a/	1.278.0	29.5
Brasil	1900	6.371.7	65.3
	1920	11.461.7	64.9
	1940	13.269.4	56.1
	1950	15.272.6	50.5
	1960 a/	15.818.0	29.5
Colombia	1918	2.215.6	57.6
	1928	2.717.6	48.4
	1938	2.699.4	44.2
	1960 a/	3.130.0	37.5
Chile	1907	1.202.2	49.9
	1920	1.024.0	36.9
	1930	746.2	24.4
	1940	971.4	26.4
	1952	868.4	20.0
	1960 a/	717.4	16.2
Honduras	1930	327.0	66.6
	1935	394.8	67.4
	1940	415.3	65.3
	1945	445.6	63.7
	1960 a/	639.4	53.1
México	1900	7.631.5	77.7
	1910	7.817.1	72.3
	1921	6.973.9	66.2
	1930	7.223.9	61.5
	1940	7.544.0	54.0
	1960 a/	10.573.2	37.8

a/ Datos del Cuadro No. 1.

Fuentes: UNESCO, La situación educativa en América Latina, Paris, 1960; Cuadro No. 20, página 263.

/Resulta importante

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

Vemos ahora la distribución del analfabetismo considerando por separado la población que habita áreas urbanas y rurales. Los datos corresponden aproximadamente a 1950; sin embargo, no creemos que esta distribución haya variado; más aún, nos atrevemos a suponer que las diferencias rurales - urbanas se han acentuado, como consecuencia de la migración de numerosos alfabetizados de las zonas rurales de las ciudades.<sup>24/</sup>

---

<sup>24/</sup> Esto pudimos comprobarlo, al menos en el caso de Argentina; ver RECA, I.C. y Vasconi, T.A.: El analfabetismo como fenómeno estructural y las perspectivas de una campaña de alfabetización; Instituto de la Educación, Paraná (Argentina) 3/66 (mimeografiado)

Cuadro N° 3

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

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

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

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

1. Los sistemas educativos, si bien sufrieron un considerable desarrollo en lo que va del siglo, éste no ha sido suficiente para compensar el rápido crecimiento de la población por lo que el número absoluto de analfabetos o ha crecido o se ha mantenido estacionario.
2. La acción educativa fué llevada a cabo en forma más intensa y efectiva en las ciudades que en el campo.

/3. El

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

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

### 2.2.1 Crecimiento y distribución de la matrícula por niveles <sup>25/</sup>

A juzgar por las cifras globales, los sistemas educativos, en todos sus niveles, han crecido notablemente a partir de 1956. Entre este año y 1965 la matrícula total creció en un 60 por ciento, lo que representa más del doble del crecimiento demográfico de la región en el mismo período. Ese crecimiento, como era esperable, no ha alcanzado los mismos valores en todos los países latinoamericanos, lo que, por una parte mostraría un esfuerzo distinto en cada uno de ellos con relación al desarrollo educativo, pero por otra revelaría la presencia de condiciones que imponen resultados diferenciales.

El crecimiento fue proporcionalmente menor en algunos países que ya tenían un porcentaje de matriculados relativamente elevado, como Argentina y Uruguay, países en los que, por otra parte, el crecimiento poblacional es el más lento de la región. Las cifras más notables se registran en Venezuela, con una tasa anual promedio de incremento de 14,9, Honduras (12,0), y Bolivia, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, con tasas que oscilan entre

---

<sup>25/</sup> Los datos sobre los que se hacen los comentarios del presente párrafo han sido extraídos de: UNESCO, Evolución de la situación educativa en América Latina, 1956-1965; Santiago, 4/66 (mimeografiado).

9 y 10. En general, en todos estos casos, esas tasas parece reflejar "la incorporación de una creciente fracción de la población que anteriormente se encontraba al margen de la escuela."<sup>26/</sup>

Por otra parte, la matrícula por niveles, pasando del 86.0 por ciento de matrícula total en el nivel primario, 12.4 por ciento en el nivel medio y 1.6 por ciento en el nivel superior, a los porcentajes del 82.0, 16.0 y 2.0, respectivamente, revela una mejora en su distribución. Estos son promedios regionales; las variaciones que se registran entre los diferentes países son considerables. Argentina y Uruguay presenta, sin duda, la situación más favorable: 71.3; 15.8 y 2.0 en el primer país, y 73.0; 23.7 y 3.2 en el segundo. Otros países en cambio, ofrecen proporciones de matriculados en los diferentes niveles que pueden considerarse francamente desfavorables; así es el caso de El Salvador (86.8; 12.6 y 0.6); Haití (90.4; 9.2 y 0.6) y la República Dominicana (90.1; 9.0 y 0.9). El resto de países oscila entre estos dos extremos.

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

#### 2.2.2 Anomalías en el crecimiento de los sistemas educativos.

##### i) La extensión de la matrícula primaria.

El crecimiento señalado, no ha conducido tampoco a que los sistemas absorbieran a toda la población que se halla dentro de las edades en que la concurrencia en la escuela es obligatoria. Los porcentajes que presentan las estadísticas oficiales— superiores a veces al 100 por ciento <sup>27/</sup>— de matriculados en la enseñanza primaria con relación a

---

<sup>26/</sup> UNESCO: op. cit. Cuadro 2 (pp. 5-6)

<sup>27/</sup> Estos porcentajes, superiores al 100 por ciento, indican la presencia en la escuela de sujetos que exceden la "edad escolar," sea como consecuencia de su incorporación tardía, como de la repetición de grado.

la población de 7 a 12 años - no debe hacernos olvidar que la cifra, estimada, de niños de esa edad que no son atendidos por el sistema es, para toda la región, de unos 10 a 11 millones.<sup>28/</sup>

ii) La enseñanza urbana y la rural

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

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

---

28/ UNESCO: op. cit. (p.13).

Cuadro No. 4

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

(circa 1959)

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

a/ 1958

Fuente: CELADE, op. cit., Cuadro No. 6, página 19.

Cuadro N° 5

Países latinoamericanos en que se establece una diferente organización para las escuelas primarias urbanas y rurales y países con escuela común

I Grupo

13 países con escuela urbana y escuela rural

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

II Grupo

7 países con escuela común

Argentina
Cuba
El Salvador
México
Panamá
Paraguay
Venezuela

Fuente: M. de Salcedo: Estructura y contenido de la educación en América Latina; Santiago, 11/65 (mimeografiado); pág. 9.

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

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

No se poseen datos fidedignos y completos sobre este fenómeno; sin embargo, en estudios realizados sobre algunos países (México, Panamá, Paraguay), se comprobó que "en dos tercios de escuelas ... no se enseñaba más de la mitad del ciclo completo"<sup>29/</sup>. Por otra parte, en la República

---

<sup>29/</sup> CELADE: Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina; Santiago, 1/62 (p. 25).

Cuadro No. 6

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

País	No. de escuelas primarias	Escuelas primarias rurales	
		No.	%
Argentina	18 967	-	-
Bolivia	6 366	5 622	88
Brasil	100 073	75 549	73 a/
Colombia	20 564	14 032	68
Costa Rica	1 758	1 439	88
Cuba b/	13 761	11 146	81
Chile	7 183	4 969	69
Ecuador	5 744	4 575	80
El Salvador	2 635	1 748	66
Guatemala	3 963	2 932	74
Haití	1 576	878	56
Honduras	3 554	3 108	87
México	35 165	25 492	72
Nicaragua	2 300	1 643	71
Panamá	1 453	1 322	91
Paraguay	2 383 c/	2 129	89
Perú	15 099	-	-
Rep. Dominicana	4 805	4 233	88
Uruguay	2 207	1 327	60
Venezuela	12 249	7 658	63

a/ 1961.

b/ Escuelas oficiales solamente.

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

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

/Argentina - país

Argentina - país al que se acepta como poseedor de uno de los sistemas educativos más desarrollados de América Latina, funcionaban, alrededor de 1960, 551 escuelas de ciclo incompleto en áreas urbanas (el 14.1 por ciento); en las áreas rurales, esa cifra alcanzaba a 4.368, lo que configuraba un 46.3 por ciento del total de escuelas rurales. El número de escuelas de ciclo incompleto superaba en las áreas rurales de algunas provincias, el 80 por ciento del total ( Corrientes, 83.1 por ciento).<sup>30/</sup>

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

#### i) Volumen de la matrícula

Veamos en primer término el volumen que alcanza la matrícula, en relación con la población de las edades correspondientes, en los niveles medio y superior. (Cuadro N° 7).

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

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

#### ii) Distribución de la matrícula en la enseñanza media

Si bien el crecimiento de la matrícula en la enseñanza media alcanzó, en el período estudiado, a más del 100 por ciento en trece de los dieciocho países considerados la proporción de alumnos de educación secundaria general tiende a crecer en desmedro de otros estudios como los de carácter técnico y agrícola <sup>31/</sup> ( Ver cuadro N° 8 ).

<sup>30/</sup> Vasconi, T.A. y Reca, I.C.: Materiales para el estudio de Población Economía y Educación en la República Argentina; Instituto de Sociología de la Educación, Paraná, (R. Argentina), 1965; Cuadro 2 ( p. 21) mimeografiado.

<sup>31/</sup> UNESCO: Educación y desarrollo en América Latina: bases para una política educativa; Santiago 4/66 (p. ) (mimeografiado )

Cuadro N° 7

Tasas de escolaridad en la enseñanza media y superior  
en distintos países latinoamericanos, año 1965

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

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

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

/Cuadro N° 8

Cuadro N° 8

Cantidad de matriculados en la enseñanza media y número y porcentaje de matriculados en la enseñanza secundaria general, en distintos países latinoamericanos, circa 1962.

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Total de matriculados en la ens. media</u>	<u>Matriculados en la enseñanza sec. general número</u>
Argentina	1961	849 020	283 280
Bolivia	1962	64 466	52 756
Brasil	1962	1 464 361	1 074 813
Colombia	1961	277 241	156 279
Costa Rica	1962	39 627	31 250
Cuba	1955/56	70 151	35 206
Chile	1962	285 524	197 860
Ecuador	1961/62	79 601	45 904
El Salvador	1962	41 111	25 543
Guatemala	1962	40 098	28 055
Haití	1962	21 882	17 310
Honduras	1962	17 017	13 530
México	1960	350 906	200 196
Nicaragua	1961/62	13 132	7 778
Panamá	1962	44 572	29 123
Paraguay	1962	29 392	17 122
Perú	1962	187 945	138 238
R. Dominicana	1962	43 320	17 904
Uruguay	1961	—	72 875
Venezuela	1961/62	208 335	122 311

Fuente: Unión Panamericana; América en cifras 1963; Vol. V, "Situación cultural"; Washington D.C.; cuadro 501-58 (pp. 110-11-12)

/iii) Distribución

iii) Distribución de la matrícula en la enseñanza superior

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

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

iv) Observaciones finales

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

2.3 Los planes de estudio de la enseñanza primaria y media

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

/Cuadro N° 9

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

País	Año	Total	Humanidades	Educación	Bellas Artes	Derecho	Ciencias Sociales	Ciencias Naturales	Ingeniería y afines	Medicina	Agricultura	Sin especificar
Argentina	1964	253 793	13	13	5	13	16	8	9	34	2	-
Bolivia	1963	3 548	-	-	5	16	23	6	21	28	-	-
Brasil	1965	155 781	11	6	3	21	19	4	14	16	4	-
Chile	1963	13 991	3	30	6	10	17	1	12	17	4	-
Colombia	1964	37 462	8	7	9	13	14	8	21	13	7	-
Costa Rica d/	1964	5 825	54	11	6	5	12	1	4	4	2	-
Cuba	1963	20 537	4	15	3	2	25	8	15	24	4	-
República Dominicana	1961	4 086	6	-	e/	19	22	b/	21	31	1	-
Ecuador	1961	10 323	4	8	5	16	13	5	21	24	5	-
El Salvador	1964	3 624	9	...	e/	25	...	...	19	11	...	36
Guatemala o/	1963	7 678	7	...	3	20	16	2	10	9	2	32
Haití e/	1964	1 705	7	7	...	42	3	7	10	27	3	-
Honduras	1963	2 062	3	2	-	18	23	3	15	27	8	-
México	1963	110 172	3	6	6	13	24	7	21	19	1	-
Nicaragua	1964	2 770	-	16	-	16	25	-	12	20	6	-
Panamá f/	1963	5 433	20	10	4	5	22	21	7	2	2	-
Paraguay g/	1962	3 759	8	3	10	22	20	11	5	15	5	-
Perú h/	1963	46 334	17	20	1	8	19	6	9	11	7	3
Uruguay i/	1963	15 047	5	-	11	27	14	b/	5	32	5	-
Venezuela j/	1960	26 477	8	8	3	15	21	2	18	19	4	1

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

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

Cuadro N° 10

Horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias, en la enseñanza primaria, en diez países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Honduras y Paraguay)

circa 1960

<u>Grupo de materias</u>	<u>N° de horas asignadas</u>	<u>Porcentaje sobre el total de horas</u>
1. Educación idiomática	366	22,7
2. Matemática	249	15,4
3. Ciencias Físico-Naturales	136	8,4
4. Educación Social	215	13,3
5. Educación Estética	161	2,1
6. Educación Física y Sanitaria	131	8,1
7. Actividades y conocimientos prácticos (agropecuarios, para el hogar, artesanías, industria).	259	16,1
8. Religión y Moral	52	3,2
9. Disciplinas diversas	44	2,7
Total	1 613	100 0

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

/Cuadro N° 11

Cuadro N° 11

Número de horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias del Ciclo Básico de la Enseñanza Media en trece países latino-americanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela). circa 1960.

<u>Grupo de Materias</u>	<u>N° de horas asignadas</u>	<u>Porcentaje sobre el total de horas</u>
1. Lengua y literatura. Lengua materna ; idiomas extranjeros: Inglés, Francés, Latin	304	22,9
2. Matemática (Aritmética, Algebra, Geometría)	177	13,3
3. Física, Química, Ciencias biológicas (Botánica, zoología, anatomía, fisiología)	159	12,0
4. Geografía, Historia, Estudios Sociales	237	17,9
5. Dibujo, Pintura, Modelado, Cultura Musical, Canto, etc.	120	9,0
6. Educación Física y Sanitaria	87	6,6
7. Actividades prácticas (agropecuarias, economía doméstica, trabajos manuales, taller, mecánica, mecanografía, contabilidad)	176	13,3
8. Religión y/o Moral	11	0,8
9. Actividades extraescolares, libres y dirigidas, materias electivas, orientación educativa, biblioteca, laboratorio	55	4,2
Total	1 326	100,0

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

Cuadro N° 12

Número de horas asignadas al dictado de diferentes grupos de materias, en la enseñanza secundaria (bachillerato) en dieciseis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela) Circa 1960.

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

Fuente: Salcedo, M.: Estructura y contenido de la educación en América Latina, Cuadro N° 8, pág. 74-75-76

/Como se

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

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

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

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

Tomemos en primer lugar la tasa de repitentes: en varios países ésta excede al 20 por ciento de la matrícula total, y en el primer grado, al 30 por ciento.<sup>32/</sup> En la República Argentina, ese porcentaje alcanzaba, en 1962, para el primer grado, y como promedio nacional, al 25.1 por ciento; las variaciones zonales, a su vez, eran muy importantes, oscilando entre el 9,5 por ciento en la Capital Federal y más de 30 por ciento en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Nenquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.<sup>33/</sup> Es posible suponer que estas diferencias regionales son más acentuadas aún en otros países latinoamericanos.

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

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

---

32/ UNESCO: Evolución de la situación educativa ... (p. 10)

33/ Vasconi, T.M. y Reca, I.C. ; op. cit. nota 8 ; cuadro N°s 5-8 (p. 48)

Cuadro N° 13

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

<u>País</u>	<u>Período</u>	<u>Coefficiente de retención</u>
<u>Región</u>	<u>1960-65</u>	<u>26.5</u>
Argentina	1959-65	42.0
Bolivia	1960-65	34.7
Brasil	1960-63	22.0
Colombia	1961-65	22.0
Costa Rica	1960-65	36.6
Cuba	1960-65	17.6
Chile	1960-65	38.6
Ecuador	1960-65	21.0
El Salvador	1960-65	24.2
Guatemala	1960-65	16.2
Haití	1957-62	13.9
Honduras	1960-65	16.0
México	1960-65	28.3
Nicaragua	1960-65	11.1
Panamá	1960-65	47.0
Paraguay	1960-65	19.0
Perú	1959-64	29.5
R. Dominicana	1960-65	8.7
Uruguay	1959-64	53.0
Venezuela	1960-65	27.6

Fuente: UNESCO: Evolución de la situación educativa en América Latina; 1965, cuadro N° 18 ( pp. 42-43-44).

/Como se

Como se comprueba fácilmente, el panorama latinoamericano, a este respecto, resulta francamente desalentador. Sólo en un país, - Uruguay - la retención supera al 50 por ciento; es decir que más de la mitad de los niños que se inscriben en la escuela primaria concluyen el ciclo. En otros casos (Haití, Nicaragua, Rep. Dominicana), la situación asume caracteres dramáticos. Pero aún hay más; en todos los países, aún en aquellos que presentan el mayor índice de retención, las diferencias regionales - particularmente las que se registran entre la retención en las escuelas urbanas y las rurales - son sumamente acentuadas. Así, las tasas de retención de 34,4 por ciento en las escuelas urbanas y 0,5 en las rurales, registradas en Costa Rica para la cohorte 1954-58, ... así como 30,0 y 0,7 en Guatemala, proporcionan una indicación sobre la magnitud de las diferencias urbano-rurales.<sup>34/</sup> En la República Argentina, mientras el coeficiente de retención alcanzaba para la Capital Federal al 64,5 por ciento, descendía, en provincias con predominio de población rural, al 23,2 por ciento en Catamarca, 13,6 por ciento en Corrientes, 15,8 en Chaco, y 15,3 en Formosa y Santiago del Estero.<sup>35/</sup>

En síntesis; la tasa de repitentes y la de deserción estarían mostrando una faceta más de la perduración de pautas de selección que ya no concuerdan en absoluto con la realidad sobre la que los sistemas educativos deben operar. Es decir, revelaría la inconsistencia existente entre el medio social y los regímenes tradicionales de selección, calificación y promoción que perduran en los sistemas.<sup>36/</sup>

---

<sup>34/</sup> UNESCO: Evolución de la situación educativa ... (p. 41)

<sup>35/</sup> Vasconi, T.A. y Reca, I.C. op.cit. nota 8; cuadros N°s 5 - 7 (p. 47)

<sup>36/</sup> Estudios sobre "quienes" son los seleccionados, pueden hallarse en Hamuy E., Educación elemental y desarrollo económico, Universidad de Chile, (mimeógrafo), Solari, A, Rendimiento liceal y estratificación social, Montevideo, Vasconi, T.A. y Reca, I.C.: Estratificación ocupacional, oportunidades educacionales y éxito escolar; Instituto de Sociología de la educación, Paraná ( R. Argentina) 6/66 (mimeógrafo).

## 2.5 Conclusiones generales sobre la situación educativa en la región

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

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

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

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

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

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

Los cambios que se están registrando en las sociedades latinoamericanas están poniendo de manifiesto, cada vez con mayor evidencia, la

/ineficacia de

ineficacia de los sistemas educativos para seguir cumpliendo sus funciones tradicionales y simultáneamente su incapacidad estructural para ajustarse a las nuevas exigencias.

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

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

## SEGUNDA PARTE

### EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA EN LAS ULTIMAS DECADAS Y LAS NUEVAS DEMANDAS EDUCATIVAS

#### 1. Los procesos de cambio social en América Latina en las últimas décadas

Al estudiar los procesos de cambio operados en los países latinoamericanos a partir de los años treinta, se coincide en señalar como aspectos sobresalientes del mismo, la urbanización acelerada, el proceso de industrialización, y la consecuente emergencia de nuevos grupos sociales. Trataremos en breve síntesis estos procesos con el objeto de definir el marco económico social en que los sistemas de educación deben operar en estos países y las nuevas exigencias que ello representa.

##### 1.1 El proceso de urbanización

El proceso de urbanización en América Latina ha sido rápido y sostenido en lo que va del siglo. La lectura del cuadro N° 14 permite concluir rápidamente sobre las dimensiones que el fenómeno asume en estos países.

Cuadro N° 14

#### Cambios en la población rural y urbana

##### América Latina, 1925-1962

	<u>Porcentajes</u>				
Población	1925	1950	1955	1960	1962
Rural	70,5	60.7	57.3	53,9	52.6
Urbana <sup>a/</sup>	<u>29.5</u>	<u>39.3</u>	<u>42.7</u>	<u>46.1</u>	<u>47.4</u>
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(928 69 <sup>b/</sup> )	(156 146)	(178 880)	(205 441)	(217 826)

Fuente: Cardoso, F.H. y Reyna, J.L., Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina; Santiago, Agosto de 1966, mimeografiado, pág. 4.

a/ Se considera urbana a la población que vive en localidades de 2 000 y más habitantes.

b/ Miles de personas (Base sobre la cual se extrajeron los porcentajes).

/Estas cifras

Estas cifras, naturalmente, varían considerablemente país a país; sin embargo, el proceso de crecimiento es general en toda la región.

La forma particular que asume en estos países, ha sido destacada ya en muchos trabajos<sup>37/</sup>, para que sea necesario repetir aquí sus principales características. Podemos resumirlas simplemente señalando: hipertrofia de las capitales; concentración en el litoral y en las montañas del trópico; dos características que responderían a las particularidades que asumiera, en el pasado, el crecimiento económico. Como se lo ha señalado "...el crecimiento económico de América Latina estuvo orientado hacia los mercados externos. Si se considera en conjunto con las influencias que ejerció el sistema de administración colonial, aquel fenómeno explica satisfactoriamente la presencia de esas ciudades hipertrofiadas que ya existían en la región a comienzo de los años 30"<sup>38/</sup>. La industrialización acelerada a partir de esa fecha y orientada hacia la sustitución de importaciones de bienes de consumo, lejos de reorientar el proceso de urbanización hasta entonces registrado, apuró su marcha y acentuó sus características principales.

Este crecimiento urbano (como se desprende de la lectura del cuadro siguiente), es producto, en gran parte de migraciones internas, lo que implica que el crecimiento de las ciudades ha provocado un verdadero efecto de "succión" de la población campesina.

---

<sup>37/</sup> Ver al respecto: UNESCO, La urbanización en América Latina, 1962; también CEPAL, op. cit. (pp. 13-18 y 57-74); un trabajo más reciente lo constituye el de Cardoso, F.H. y Reyna, J.L: Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina; Santiago, agosto de 1966 (mimeografiado)

<sup>38/</sup> UNESCO, Op. cit (p. 38)

Cuadro N° 15

Incidencia de las migraciones en el crecimiento  
urbano en diez países latinoamericanos  
(porcientos)

<u>País</u>	<u>Periodo intercensal</u>	<u>Porcentaje aproximado del crecimiento urbano debido a</u>	
		<u>Aumento natural</u>	<u>Migración</u>
Venezuela	1944-50	29	71
Colombia	1938-51	32	68
R. Dominicana	1935-50	35	65
Nicaragua	1940-50	35	65
Paraguay	1937-50	45	55
El Salvador	1930-50	46	54
Brasil	1940-50	51	49
Chile	1940-50	53	42
México	1931-43	58	42
Cuba		74	26

Fuente: UNESCO, La urbanización en América Latina, París, 1962, (pág. 113).

Este proceso hallaría sus orígenes: a) en las elevadas tasas de crecimiento demográfico que presentan la mayoría de estos países, b) en la concentración de la propiedad agraria y c) en el deterioro de los niveles de vida en el campo; pero también sin duda, en la atracción que los modos de vida urbano, difundidos cada vez con más intensidad a toda la población a través de los más diversos medios, ejercen sobre la población rural, y el mejoramiento en las posibilidades de desplazamiento. Estamos así frente a un efecto de atracción -repulsión que condiciona la aceleración del proceso. Y la consecuencia más general es, el surgimiento de una dialéctica de urbanización - ruralización que va configurando características singulares en las sociedades latinoamericanas.

/Para resumir

Para resumir: este crecimiento de las ciudades va provocando:

i) una modificación en las relaciones globales rural-urbanas de nuestros países; ii) la emergencia y desarrollo de nuevos grupos sociales; iii) la difusión de pautas de cultura urbana a cada vez más amplios sectores de población; iv) la modificación de los patrones urbanos por la incorporación masiva de población de origen campesino. Estas ciudades, por otra parte, operarían como "cabecera de puente" para la introducción de la cultura urbano industrial de las "naciones centrales" en las áreas interiores de los países latinoamericanos, proveyendo a la ampliación de una de las dimensiones que el fenómeno general de la dependencia asume: la dependencia socio cultural.<sup>39/</sup>

### 1.2 La industrialización y los cambios ocupacionales

La industrialización latinoamericana, como ya tuvimos oportunidad de señalarlo, constituye un ejemplo típico de lo que ha sido llamado un proceso de sustitución de importaciones. Este proceso ha manifestado una intensidad diferente en los distintos países de la región, a partir del período de la gran depresión.<sup>40/</sup> Sin embargo, en todos ellos el producto generado por el

---

39/ Quijano, A. El proceso de urbanización en latinoamérica; CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, 6/66 (mimeo).

40/ "La crisis mundial de 1929 y la prolongada depresión que le siguió interrumpieron en casi toda América Latina el proceso de integración en el sistema de división internacional del trabajo. Se inició entonces un proceso de reversión, por el que la mayoría de las economías nacionales de la región tuvo, de una u otra manera que reducir su coeficiente de integración, en el mercado mundial. Este proceso de "cierre" de las economías nacionales asumió dos formas. La primera consistió en una simple reversión de los factores aplicados en actividades dependientes del sector exterior al ámbito de la economía precapitalista, como la agricultura o la artesanía. La segunda consistió en la industrialización (Furtado, C. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina; p. 81). Aquí nos referiremos en particular a los países en que se registró este segundo tipo de reacción. Para una información general sobre el proceso de industrialización en América Latina, véase: El proceso de industrialización en América Latina; N. York, 1965; sobre las "consecuencias" sociales y políticas, de ese proceso: Furtado, Celso: Subdesarrollo y estancamiento en América Latina; Buenos Aires, Eudeba, 1966; también; Cardoso, F.H. y Reyná, J.L. Op. cit.

sector manufacturero ha crecido en las últimas décadas, y en algunos casos, como Brasil y México particularmente, con singular intensidad. Esta diversificación del aparato productivo de los países de la región ha conducido, como es natural a una modificación de la estructura ocupacional. Si en 1925, sólo un 38,7 por ciento de la población económicamente activa se desempeñaba en actividades no agrícolas, hacia 1950 ese porcentaje se había elevado al 46,9 por ciento y en 1962, alcanzaba al 53,9 por ciento. En el cuadro siguiente puede apreciarse la composición interna de la ocupación no agrícola, para tres fechas: 1925; 1950 y 1960.

Cuadro N° 16

Distribución de la población económicamente activa no agrícola  
América Latina, 1925-1960

No Agrícola	<u>1925</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>
	38,7%	46,9%	52,7%
a) Minería	1,0	1,1	1,0
b) Manufactura	13,7	14,4	14,3
i) Fabril	3,5	6,9	7,5
ii) Artesanal	10,2	7,5	6,8
c) Construcción	1,6	3,7	4,9
d) Servicios básicos	3,2	4,2	5,2
e) Comercio y finanzas	6,7	7,9	9,2
f) Gobierno	2,2	3,3	3,7
g) Servicios varios	7,9	9,9	12,1
h) Actividades no especificadas	2,4	2,4	2,3

Fuente: Cardoso, F.H., y Reyna, J.L., Op. cit., (pág. 6)

/El porcentaje

El porcentaje de población absorbido por el sector manufacturero, ha permanecido prácticamente estancado desde 1925. Si bien en su composición interna el sector artesanal ha declinado en favor del fabril, como consecuencia del proceso de industrialización a que venimos haciendo referencia, la absorción de mano de obra, por éste no ha sido de gran intensidad y el empleo urbano se ha desarrollado, en su mayor medida, en la rama denominada "terciaria". Eso se resume señalando que, si bien entre 1938 y 1948 el producto industrial del conjunto de América Latina creció con una tasa anual del 5,8 por ciento, la ocupación industrial aumentó sólo en un 3,6 por ciento; en un período más reciente - la década del 50 - la tasa de crecimiento del producto industrial alcanzó al 6,2 por ciento, mientras que la tasa de crecimiento de la ocupación en las industrias descendía al 1,6 por ciento.<sup>41/</sup> La tasa de crecimiento de la ocupación industrial está creciendo pues, según estas cifras, a sólo la mitad de la tasa de crecimiento demográfico de la región, con lo que la participación de los trabajadores industriales en el total de la población activa está decreciendo.

Esta característica parece ser esencial al proceso de industrialización sustitutiva en las condiciones históricas de dependencia de nuestros países. El proceso se lleva a cabo en "una época en que la tecnología disponible incorpora extraordinarios progresos en el sentido de ahorrar mano de obra. Contrariamente a los países que se desarrollaron en la fase clásica, durante la cual el progreso de la técnica estaba íntimamente relacionado con los demás factores causantes de la aceleración del proceso de desarrollo económico y de cambio social, en el actual proceso de transformación de las estructuras subdesarrolladas, la tecnología constituye un factor exógeno de reducida flexibilidad y... como la absorción de factores no se efectúa en función de su disponibilidad relativa sino según el tipo de tecnología que se utiliza, aún con una tasa de salarios igual a cero, queda excluida la posibilidad de absorción de la mano de obra disponible."<sup>42/</sup>

---

<sup>41/</sup> Datos de CEPAL; citados por Furtado, C. Op. cit. (p. 18).

<sup>42/</sup> Furtado, C.: Op. cit. (pp. 17-18).

### 1.3 Algunas consecuencias de los procesos descritos

Los procesos descritos en los dos puntos anteriores han acarreado modificaciones más o menos profundas en la estructura social de estos países.

En primer lugar, han modificado la relación global rural-urbana, elevando considerablemente el "peso" relativo de este último sector. El proceso de urbanización, con su consecuente desarrollo de las actividades de comercialización y de servicios públicos y privados, ha llevado a un crecimiento considerable de "sectores medios" dependientes de esas actividades. El proceso de industrialización, a su vez, ha provocado la emergencia de dos grupos que operan, cada vez con mayor intensidad, como fuerzas sociales: los empresarios industriales, por un lado, y el proletariado industrial por otro. Observamos además dos características básicas de los procesos estudiados, que aquí conviene considerar conjuntamente: el rápido crecimiento demográfico de las ciudades - como consecuencia en su mayor parte de la inmigración de población rural - y la escasa - y en disminución relativa - capacidad del sector de actividades industriales para absorber la creciente oferta de mano de obra. Estos dos hechos generan la aparición de un fenómeno que ya puede considerarse típico de las actuales grandes ciudades latinoamericanas: las llamadas "poblaciones urbanas marginales". Estos grupos, incorporados ya físicamente a la vida urbana participando parcialmente de algunas pautas propias de la vida de la ciudad, no se hallan en cambio efectivamente incorporadas al proceso productivo del sector "moderno" - llamémoslo así - de la sociedad. Su presencia manifiesta una forma de pertenencia limitada, estructurada y altamente conflictiva, con respecto al sector dominante de la sociedad.

Esta particular estructuración social de los países latinoamericanos plantea una problemática multidimensional que no podemos tratar aquí en todos sus aspectos. Retomaremos así, nuestro tema central: cuál es la problemática educativa que los procesos señalados y su resultante, plantean? Cuáles son las demandas que se formula a la educación?

/2. Las

## 2. Las nuevas demandas de educación

Es posible considerar la demanda educativa existente en una sociedad, en determinado momento en dos dimensiones: una, subjetiva, que estaría dada por los niveles de aspiración que, con respecto a la educación manifiestan los miembros de la sociedad y de sus distintos grupos; otra, objetiva, que se manifiesta en los requerimientos que los procesos sociales formulan a la acción educativa.<sup>43/</sup> Trataremos, en este punto, de realizar un examen de ambas dimensiones, en las actuales circunstancias de nuestros países.

### 2.1 Las "demandas subjetivas"

Dada la situación de rápido cambio expuesta sumariamente en los puntos anteriores, resulta de suma importancia conocer cual es la "demanda - manifiesta, verbalizada o inferida a partir de actitudes o comportamientos observables - que los diferentes grupos que pueden operar como fuerzas sociales en estos países, formulan con respecto a la educación.<sup>44/</sup>

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

---

<sup>43/</sup> Medina, Echavarría, J.: Factores sociales de la Educación ; Instituto, Santiago, 12/63 (mimeografiado) (pps y sist.)

<sup>44/</sup> Utilizaremos lo que sigue, como base para comentarios, el ensayo de Marshall Wolfe: Education, Social Structure and Development in Latin America (paper submitted to the Round Table of Sociology of Education, VI World Congress of Sociology, Evian, 4-11 September, 1966) (mimeografiado); es este uno de los escasos buenos estudios que sobre el tema se ha llevado a cabo en América Latina.

educativa cumple en la sociedad. Es visible por otra parte su inmediata intervención en este orden de actividades cuando la coyuntura política muestra una faz favorable.<sup>45/</sup>

Cualquiera sea la exactitud de las anteriores proposiciones, lo cierto es que estos grupos sólo interesan, en relación con la problemática del cambio social - y en nuestro caso específico de las relaciones de la educación y el cambio - en cuanto supervivencias de un orden "tradicional" y en tanto "la comprensión de lo que es la sociedad tradicional permite el análisis de los límites de la acción modernizadora de los sectores sociales nuevos."<sup>45/</sup> Por ello que aquí damos preferencia al análisis de la "demanda" de aquellos grupos dinamizadores, que pueden operar como fuerzas impulsoras del desarrollo.

### 2.1.1 Los sectores empresariales

En los países en que el proceso de industrialización ha alcanzado un grado más o menos elevado de desarrollo - Argentina, Chile, Brasil, México, etc., comienza a aparecer en las "elites empresariales" de este sector, un marcado interés por las actividades educativas. Sin embargo, esta preocupación no va más allá, hasta el presente, de lo que está directamente referido a la preparación de mano de obra capacitada para sus industrias. A menudo también "han comenzado a llevar sus propias necesidades de técnicos bien entrenados fuera del sistema educativo público, sosteniendo universidades privadas, escuelas técnicas y estableciendo acuerdos de entrenamiento..."<sup>47/</sup>

"Pareciera que su insistencia en actuar sólo como "clase económica", la incapacidad manifiesta para definirse como una "clase política", como burguesía, que se ha señalado en relación a estos grupos,<sup>48/</sup> se transporta

---

<sup>45/</sup> Pensamos explícitamente en el caso de Argentina luego del golpe de Estado de junio de 1966.

<sup>46/</sup> Cardoso, F.H. Op. cit. (p. 60)

<sup>47/</sup> Wolfe, M.: Op. cit. (p. 7-8)

<sup>48/</sup> V. al respecto: Cardoso, F.H.; op. cit. (pp. 45-60); también, del mismo autor, Las elites empresariales, en INSTITUTO: Las elites urbanas en América Latina, Santiago, 1966 (mimeografiado).

/también al

también al plano que estamos considerando y limita las posibilidades de este grupo para formular una política educativa más amplia y comprensiva, que se definiera según parámetros que abarcasen no ya sólo la empresa, como unidad productiva, sino la sociedad global.

### 2.1.2 Los sectores medios urbanos

En un párrafo anterior, tuvimos oportunidad de señalar brevemente el papel histórico cumplido por estos sectores con relación a la educación. Con respecto a sus demandas educativas actuales dice Wolfe que "presentan una irresistible presión por educación secundaria para sus hijos, y por la clase de educación que puede conducirlos, si es posible a la Universidad y a una carrera profesional; si no, a un certificado que dé acceso a un empleo "white-collar".<sup>49/</sup>

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

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

---

<sup>49/</sup> Wolfe, M.: Op. cit. (p. 9)

si bien es posible observar que como "fuerza de cambio social" operan sólo en forma limitada, y que existe "cierta confusión en los objetivos perseguidos", a la luz de los recientes actos llevados a cabo en Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, y en menor escala en otros países latinoamericanos no puede afirmarse, en cambio, que se trata sólo "de ejercer una presión o organizada para conformar las instituciones de enseñanza superior a sus propias limitaciones de recursos y de instrucción previa, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir sus frutos materiales tradicionales". <sup>50/</sup> Las polémicas alrededor de temas tales como "el cientificismo", la educación popular, el laicismo, indican, más que una persecución de beneficios individuales o grupales, un cambio radical de perspectiva en cuanto al papel social de la educación.

### 2.1.3 Los sectores populares urbanos

El desfase ya señalado entre los procesos de urbanización e industrialización, hacen necesario distinguir, entre los grupos populares urbanos, por lo menos dos: aquéllos que se han efectivamente incorporado a las formas modernas de producción - el operariado industrial - y los sectores populares a los que se califica, generalmente, como "marginales".

#### i) Los sectores obreros industriales

Estos grupos constituyen aun hoy, en gran parte de los países latinoamericanos, un sector minoritario. Su emergencia y desarrollo más intenso coincide - como es obvio - con el proceso de industrialización sustitutiva ya descrita, es decir, a partir de los años 30.

En la escena política aparecen, en principio, apoyando a los sectores medios en su acceso al poder. El crecimiento de las masas urbanas y el debilitamiento del poder "oligárquico", que provocó el surgimiento de los movimientos "populistas", llevó, bajo los gobiernos de esta tendencia a una intervención directa del Estado en la organización sindical del movimiento obrero. "Esta intervención del Estado en los sindicatos tiene siempre un papel ambiguo; si bien por un lado el gobierno regula la

---

<sup>50/</sup> CEPAL - INSTITUTO: La formación de recursos humanos en el desarrollo Económico y Social de América Latina, Santiago, 6/66 (mimeografiado)  
(p. 81-82)

organización de los mismos, les otorga un status legal que antes siempre tenía un carácter precario, protege a los líderes y obliga a los empresarios al reconocimiento de los mismos; por otro lado especifica su estructura, limita su poder y supervisa directamente su administración y actividades... En la práctica se ha utilizado el concepto de manipulación para caracterizar esta relación entre el Estado y los sindicatos; y esta manipulación de los sectores obreros por parte del Estado puede ser considerada, por sus múltiples consecuencias, como uno de los rasgos definitorios del movimiento obrero en esta etapa".<sup>51/</sup> Con todo lo que esta "manipulación" <sup>52/</sup> pudo significar - y ello aún debe analizarse más - para la limitación de la autonomía del movimiento obrero en estos países, la persistencia de las organizaciones sindicales, más allá de la caída de los gobiernos populistas, indica la permanencia de un importante instrumento para la definición de la clase obrera como tal.

Con respecto al tema central de estos párrafos, es decir, cual es la demanda educativa proveniente de estos sectores, se ha señalado que, en parte, pareciera coincidir con la de los estratos medios. Así creen advertirlo los autores del documento de CEPAL - INSTITUTO ya citado. Es decir, aquellos sectores buscarían acceso al sistema educativo en aquellas ramas que mejor permitieran escapar a su "condición obrera" e ingresar en un puesto "white-collar". Esta demanda coincidiría con la actitud general "reformista" que se ha señalado a menudo en el operariado urbano de los países latinoamericanos. Y ambas hallarían su explicación en el hecho de que la incorporación de estos grupos al sector productivo "moderno" - aun en un rol subordinado, - implicó - y ello particularmente para los inmigrantes de zonas rurales - el convertirse en una verdadera "aristocracia

---

<sup>51/</sup> Gurrieri, A: Op. cit. (pp. 84-85)

<sup>52/</sup> Para un mayor desarrollo sobre el significado, carácter y límites de esta "manipulación", v. Weffort, F.C.: Algunos aspectos de la crisis de las élites políticas en América Latina, Op. cit. (pp. 68-69); también, del mismo autor: Estado y Masas en Brasil, INSTITUTO, Santiago, 1965 (mimeografiado).

obrera" frente a otros grupos populares. En estas condiciones aparecerían más dispuestos a aceptar el orden social vigente - solicitando sólo una ampliación de su participación en él - que a cuestionar sus bases mismas de organización.

Sin embargo, la escasa información disponible al respecto, parecería mostrar una tendencia más marcada por estudios de carácter técnico o "funcionales" desde una perspectiva ocupacional. Por otra parte, en la medida en que van definiéndose más claramente como "clase social" frente a otras clases, y por consecuencia definiendo por oposición sus propios intereses, se manifiesta una creciente preocupación por una reforma educacional que vaya más allá de la mera ampliación del sistema educativo existente.<sup>53/</sup>

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

ii) Los sectores populares urbanos "marginales"

Estos sectores son productos, por una parte, del volumen adquirido en las últimas décadas por las migraciones internas rural urbanas, y por otra, del ya señalado "desfasamiento" entre el crecimiento demográfico de las ciudades provocados por ellas y el desarrollo

---

<sup>53/</sup> Esta suposición halla su origen en expresiones escuchadas por el autor de dirigentes sindicales argentinos.

industrial y el tipo de tecnología adoptada que se ha mostrado incapaz de absorber esta creciente oferta de mano de obra.<sup>54/</sup>

Ya tuvimos oportunidad de señalar que la característica capital de estas poblaciones era su pertenencia "limitada, escasamente estructurada y altamente conflictiva" con los sectores dominantes de la sociedad. El aspecto básico estaría dado por su falta de participación en roles económicos definidos dentro del sector moderno de la producción; así las ocupaciones más frecuentes en estos grupos estarían compuestas por "servicios" - personales o, en general de escasa calificación - y en general, por lo que se ha dado en llamar, "desocupación encubierta". Esta ausencia de participación directa en el sector productivo moderno, no implica simultáneamente una falta absoluta de participación en otros sectores sociales (cultural, etc.). Esto último hace explicable que el "estado de marginalidad" sea compatible "con el ansia de educación; en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos".<sup>55/</sup> No obstante ello "estas aspiraciones

---

<sup>54/</sup> Los estudios hechos en el continente sobre estas poblaciones marginales: son ya numerosos: además de los trabajos de Germani, G; Pearse, A.; López junior y Matos Mar, J., incluidos en el volumen de UNESCO La urbanización en América Latina, citamos aquí, como contribuciones más recientes: Roseblúth, Guillermo: Problemas socio-económicos de la marginalidad y la Integración urbana, Santiago, 1/66 (mimeo); Gurrieri, A: Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, CEPAL-INSTITUTO, Santiago, 10/65 (mimeo) y los documentos preparados por la División de Asuntos Sociales de CEPAL: La participación de las poblaciones marginales en el crecimiento urbano, Los Servicios públicos en una población en erradicación, y Perspectivas Educativas de la juventud de una población urbana marginal, presentados a la conferencia latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional (Santiago, 11/65)

<sup>55/</sup> CEPAL: La participación de las poblaciones marginales.  
Op. cit. (p. 15).

/están lejos

están lejos de ser universales; las investigaciones muestran que gran cantidad de familias marginales están demasiado resignadas o desorganizadas, o bien se hallan demasiado absorbidas por problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación".<sup>56/</sup> Aquella "demanda" de educación estaría generada por la particular situación que estos grupos ocupan en la sociedad, y por ende por su relativa "exposición a la modernidad". Sus demandas se limitan sin embargo, como en otros órdenes - viviendas, alimentación, etc. - exclusivamente a lograr un incremento de su participación. Es significativo comprobar que "los padres inclinan a los hijos hacia estudios más simbólicos, que otorguen mayor prestigio."<sup>57/</sup>

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

#### 2.1.4 Los sectores populares rurales

Si bien no corresponde a la perspectiva central de este trabajo, el análisis del sector rural, algo queremos decir de los grupos populares pertenecientes al mismo.

Englobar bajo un sólo título la diversidad de grupos que podemos hallar en este sector, implica ocultar importantes diferencias; se hace por ello imperiosa la necesidad de intentar, al menos en forma provisoria, una primera clasificación. En el sector rural se hallan, en primer término, aquellos grupos étnicos, entre los que subsisten todavía formas de organización tribal. Su marginación - económica, social, cultural, ecológica, etc. - con relación a las áreas "centrales" de las sociedades latinoamericanas es absoluta, de modo que al estudiar las "demandas subjetivas" de educación, su consideración se vuelve innecesaria.

---

<sup>56/</sup> CEPAL - INSTITUTO: Op. cit. (p. 88)

<sup>57/</sup> Gurrieri, A.: "Situación y Perspectivas de la Juventud..."  
(Op. cit., p. 15)

En segundo lugar, pueden considerarse las masas rurales que habitan en áreas en que la organización tradicional de la "hacienda" - si bien en decadencia - aún predomina; también la marginalidad como los bajos niveles de vida, aparecen como una condición social generalizada de estos grupos. <sup>58/</sup> En general el acceso de estos grupos al sistema educativo es sumamente reducido; el desarrollo de la educación, en estas áreas "se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se desalienta a la población rural agrícola a aprovechar una educación, que no está ligada a sus necesidades". <sup>59/</sup>

Las condiciones sociales típicas de los grupos descritos, determinarán que su demanda de educación sea escasa o nula.

Podríamos contemplar por último, la situación de algunos sectores campesinos, que aún pueden considerarse minoritarios en la mayor parte de los países de la región - obreros de explotaciones más o menos modernizadas, etc. - cuyo contacto con la sociedad urbana, si bien en general indirecto, es mayor que el de los grupos descritos en los párrafos anteriores y también mayor su acceso a la educación. Casi nula es la información que sobre sus aspiraciones se posee; sin embargo, de acuerdo a alguna evidencia obrante parece darse el caso de que frecuentemente perciben a la educación "como un medio de que sus hijos escapen al trabajo agrícola." <sup>60/</sup>

La situación de las poblaciones rurales, sin embargo, parece estar cambiando rápidamente, y los "movimientos campesinos", generalizados en varios países latinoamericanos a partir de los años 50, llevan a pensar

---

<sup>58/</sup> Para una referencia general, ver. CEPAL: El desarrollo social de América Latina... Op. cit. (Cap. II - pp. 23-47); también Delgado, D.: Reformas agrarias en América Latina, México, F.C.E., 1965.

<sup>59/</sup> CEPAL - INSTITUTO: Op. cit. (p. 83)

<sup>60/</sup> CEPAL-INSTITUTO, Op. cit. (p.86)

en el surgimiento de una nueva conciencia social en el campesinado, y su conversión en una fuerza social dinamizadora en nuestros países.<sup>61/</sup> La consideración de este hecho, sin embargo, corresponde ya más particularmente al orden de las "demandas objetivas" de educación.

## 2.2 Las "demandas objetivas"

En este orden de problemas la información es, sin duda, más abundante que en lo que respecta a las que denominamos "demandas subjetivas". Son ya numerosos los estudios realizados para determinar las "necesidades" de educación en relación a los proyectos de desarrollo, tanto con referencia global a América Latina, cuanto en referencia a casos nacionales.<sup>62/</sup>

En todos estos trabajos se estima fundamentalmente la demanda educativa a partir, por una parte, del crecimiento demográfico y, por otra, del proceso de desarrollo industrial. Así se estima la cantidad de personas de diferente calificación que se requieren para cubrir la demanda ocupacional, no sólo actual, sino también para los años futuros próximos.

Cuando se hace referencias a otros aspectos - por ejemplo, "evolución de las estructuras, políticas y sociales".<sup>63/</sup> Las referencias son vagas y generales.

Sin desconocer en ningún momento la importancia de estos estudios, queremos señalar, sin embargo, lo que a nuestro juicio son dos limitaciones esenciales.

---

61/ Quijano, A. Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina, Santiago 1966 (mimeo); (particularmente pp. 44 y siguientes).

62/ Entre los aportes más recientes referidos a América Latina en general, anotamos: CEPAL-INSTITUTO: La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina; Op. cit.; y UNESCO: Educación y desarrollo en América Latina; bases para una política educativa, Santiago, 1966, ambos presentados en la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 20-30 de junio de 1966.

63/ V. UNESCO, Op. cit. (pp. 4-5)

Primero, la más obvia, es la que surge del hecho mismo de hacer referencia sólo al aspecto "ocupacional" - y aún ello en aspectos restringidos - sobre el que debe operar la educación. Sin duda alguna el enfoque es insuficiente para fundar sobre él un programa educativo, pues hace sólo referencia a una de las funciones de la educación, cual es la formación profesional.

Segundo, menos evidente, pero en nuestra opinión más importante, es que llevan implícito un "modelo de modernización" que basado en la experiencia histórica de las naciones hoy industrializadas, poco parece responder en la realidad actual de los países de la región. Parece suponerse implícitamente que el propuesto proceso de industrialización, llevaría consigo a una modernización de otros sectores sociales, de modo tal que cada vez más nuestros países se aproximarían estructuralmente a los países industriales. Como se supone la existencia de una estructura típica de "sociedad industrial", con sus correspondientes organizaciones socio-políticas y superestructuras culturales, normativas y valorativas, el papel de los sistemas educativos, en aquellas tareas más directamente vinculadas con la "formación personal" de los educandos, estaría encaminada por las tendencias propias de esa "sociedad industrial". Tuvimos ya oportunidad de señalar sin embargo que el desarrollo en nuestros países está asumiendo características particulares que los diferencian considerablemente de los países europeos occidentales - que constituyen el "modelo" adoptado - antes y durante su proceso de industrialización. Es a esas características originales a las que debemos hacer referencia, si queremos poner a la educación en relación con los procesos de desarrollo y cambio social en América Latina.

En el próximo punto retomaremos algunos aspectos de esos cambios y trataremos de indicar las líneas generales a través de las cuales deberá buscarse respuesta a la problemática que plantean las relaciones entre el desarrollo y la educación.

/CONCLUSION

## CONCLUSION

### EL DESARROLLO FUTURO DE AMERICA LATINA Y LAS PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION

Retomaremos algunos aspectos capitales de lo hasta aquí tratado con el doble fin de ceñir la problemática expuesta por un lado, y por otro de abrir una nueva problemática, tanto a la teoría como a la acción.

En primer término, recordemos algo de lo dicho con respecto al desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos. Podríamos resumir este proceso del siguiente modo:

a) En primer lugar: esos sistemas fueron organizados, en términos amplios; durante la etapa comúnmente llamada de "la dominación oligárquica", y como es natural incorporaron, tanto en sus aspectos organizativos cuanto en sus tendencias y contenidos valóricos, las características propias de aquel grupo de poder.

b) Los nuevos requerimientos ocupacionales provenientes del crecimiento económico y la diversificación del aparato productivo, por un lado, y el acceso creciente a la educación de nuevos grupos como consecuencia, en su mayor parte, del proceso de urbanización acelerada, condujeron a una ampliación general de esos sistemas y aún a una relativa diversificación de la "oferta" educativa.<sup>64/</sup>

c) Este acceso a los sistemas educativos de grupos cada vez más "distantes" ~~socialmente~~ del de sus organizadores originarios, va haciendo manifiestas, con evidencia creciente, las fallas y limitaciones de aquellos sistemas.

d) La percepción de estas fallas y limitaciones lleva a la postulación de diversos tipos de reforma. Dentro de esta línea de pensamiento hallamos hoy las proposiciones de aquellos que ven en la planificación de la educación, la solución de los problemas planteados.

---

<sup>64/</sup> Es posible pensar, a la vez, que este incremento de la "oferta" amplía también la "demanda", en un incesante juego dialéctico.

La planificación educativa, sin embargo, en ninguno de nuestros países ha superado el criterio de una racionalidad formal y ello, en el mejor de los casos.<sup>65/</sup> En otras palabras; esos planes no hacen una referencia sino tangencial, a los aspectos referidos a metas, objetivos y contenidos de la educación. ¿Porqué ocurre esto?

Volvamos a lo dicho con respecto al cambio social en América Latina en las últimas décadas.

En general y luego de un período de relativamente rápido crecimiento económico, viene registrándose en la región una tendencia al estancamiento. La tasa anual acumulada de crecimiento de la renta real "per cápita", en el conjunto de los países de la región, a partir de 1950, se comportó del modo siguiente: 1950-55, 2.2 por ciento; 1955-60, 1.4 por ciento; 1960-63, 0.4 por ciento<sup>66/</sup>. Es decir que, aunque se registró un cierto aumento en el producto, este fue absorbido por el aún más rápido crecimiento demográfico, cuya tasa osciló alrededor del 3.0 por ciento anual.

Recordemos además otros fundamentales procesos observados en los países del área.

En primer lugar, el crecimiento urbano. La población, expulsada del campo por la combinación de un acelerado crecimiento demográfico y una estructura productiva hasta ahora inamovible, que se muestra incapaz de una mayor absorción de mano de obra, y simultáneamente atraída a las ciudades por la perceptible diferencia en los niveles de vida rural-urbanos sigue incorporándose cada vez más intensamente a las ciudades.

La industrialización sustitutiva de importaciones, en las condiciones impuestas por la tecnología contemporánea, se ha mostrado, a pesar de su evidente desarrollo, incapaz de absorber la creciente oferta de mano de obra.

---

<sup>65/</sup> Para un análisis más particularizado de este aspecto, ver: Vasconi, T.A. La planificación de la Educación en América Latina; INSTITUTO, Santiago 12/66.

<sup>66/</sup> CEPAL: Estudio Económico de América Latina, 1963, vol. I (p.3)

La combinación de las características apuntadas en el desarrollo latinoamericano, va provocando el crecimiento incesante de una población "marginalizada" - grupos crecientes de desocupados y subocupados urbanos-, cuya tasa de incremento en las principales ciudades, supera al crecimiento global de la población.

La presión de esas masas -"expuestas a la modernidad"- por incorporarse a las pautas de consumo propias de los grupos dominantes, parece poner en jaque la continuidad de los sistemas sociales mismos. Las "soluciones populistas" - como sistema de dominación caracterizado por la alianza entre sectores dirigentes y la "manipulación" de las masas populares - muestra signos de agotamiento, hecho que no es ajeno al proceso de estancamiento en el crecimiento económico ya señalado. Frente a este último hecho se evidencia una recurrencia cada vez más frecuente a la fuerza, como forma de mantener los aspectos esenciales del "status quo".

Las perspectivas para un futuro más o menos inmediato parecen ser, las siguientes:

i) Los procesos de crecimiento demográfico y urbanización no han de modificar sus tendencias en el próximo futuro;

ii) la industrialización, en tanto siga creciendo dentro del sistema de "laissez-faire" como lo ha hecho hasta ahora, no modificará tampoco sus tendencias en cuanto a la absorción de mano de obra y a la concentración del ingreso;

iii) los movimientos de fuerza tendientes a mantener el statu quo, tendrían probabilidades de éxito sólo en el caso de que pudiesen: reducir el crecimiento poblacional; hacer regresar a los migrantes al campo (supuesta simultáneamente la posibilidad de reimplantación de una economía de subsistencia); eliminar toda forma posible de movilidad social; interrumpir el funcionamiento de todos los instrumentos de comunicación de masas - y también la educación -, como modo de impedir que las grandes masas de la población lleguen a percibir los aspectos característicos - pautas de consumo, etc. - propios de las sociedades modernas. Estas operaciones no parecen en absoluto factibles en las actuales circunstancias, en los países latinoamericanos.

/Es obvio

Es obvio pensar, frente a lo dicho, que sólo un cambio de las estructuras básicas de nuestros sistemas económicos sociales y una reorientación de los procesos que en ellos se registran, puede aportar una solución efectiva a los problemas que se plantean, y que todo ello implica una superación total del sistema de "laissez-faire".

Por ello la planificación, en términos generales, aparece aquí como una pretensión de alcanzar, "en forma racionalmente orientada, los objetivos que las revoluciones han permitido con un elevado costo social".<sup>67/</sup> Esta planificación implica, por su parte, un cambio drástico en las funciones adjudicadas al Estado por la tradición liberal. Este último no parece, sin embargo, hallarse en este momento, en nuestros países, en condiciones de asumir esta tarea.<sup>68/</sup>

El Estado, sin duda, no es un ente suprasocial y en su organización y funcionamiento responde al juego de las fuerzas sociales operantes en un momento cualquiera en una sociedad. La característica ambigüedad observable en el comportamiento de los diversos grupos sociales, en que las categorías de "modernidad" y "tradicionalismo" se confunden parcialmente, configuran el impedimento básico para que ese Estado pueda convertirse en el ente propulsor y conductor del desarrollo. Los proyectos de desarrollo que aparecen en este contexto y que involucran a la planificación educativa, poseen un carácter marcadamente "desarrollista" expresándose a través de variables macroeconómicas con escasa referencia directa a la concreta situación histórica de los diferentes países de la región. La situación apuntada explicaría, con más claridad que algunas frecuentes proposiciones de carácter técnico, el escaso éxito de la planificación educativa en la región y su carácter puramente formal. Pareciera que en estas circunstancias para que la planificación resulte viable, no cabe sino esperar la previa toma del poder por "un grupo de dirigentes portadores de un programa de reconstrucción social, libre de compromisos con la anterior estructura de poder"<sup>69/</sup> y que logre la suficiente legitimidad y fuerza como para llevar adelante ese programa.

---

<sup>67/</sup> Furtado: Desarrollo y estancamiento, op. cit. (p. 127)

<sup>68/</sup> Para una discusión al respecto, v.: Cibotti, R. y Weffort, F.: Las características sociológicas del Estado y la planificación del sector público; Santiago, INSTITUTO, 1965; también Jaguaribe, A.: Desarrollo Económico y Desarrollo Político, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

<sup>69/</sup> Furtado: Desarrollo y Estancamiento, op. cit. (p. 125)

Volvamos ahora más precisamente a la educación, como tema central, formulándonos algunas preguntas que consideramos clave. En primer lugar: ¿qué papel le corresponde a la educación en todos estos procesos y en sus perspectivas futuras? Recordemos en primer lugar que la educación, tal como está concebida en nuestros países, cumple ante todo un papel de conservación del statu quo, a través de la difusión de valores, normas, etc., que tienden a legitimar el sistema tradicional de dominación; como elemento de superestructura, ya lo destacamos antes, ha perdurado más allá de la visible decadencia de la infraestructura que la sustentaba. Signos evidentes de agotamiento de su operatividad aparecen, sin embargo, a ojos de todos; la conciencia de la necesidad de una reforma educativa no es patrimonio de reducidos círculos, aunque, como tuvimos ocasión de apuntarlo, no abundan los grupos que ofrezcan al respecto un programa coherente.

Lo que se ha postulado hasta aquí como "reforma educativa", no ha sido, en el mejor de los casos, sino una "modernización" de los sistemas, de acuerdo con los patrones vigentes en los países "centrales". Es evidente que al postular tal cosa para un aspecto de la superestructura social, como lo es la educación, juega el supuesto implícito de que todos los procesos de la sociedad global se encaminan en la dirección de una progresiva "modernización"; esto es, que nuestros países irán pareciéndose cada vez más a las actuales sociedades industrializadas. Con lo dicho en puntos anteriores sobre los cambios económico sociales en América Latina queda descartado, creemos, la validez de este supuesto.

Tan diferente cuanto son los procesos de cambio en nuestros países, ha de ser el papel social de la educación. La educación, tradicionalmente, cumplió en los países hoy desarrollados una función fundamental en la integración progresiva de los diferentes grupos sociales alrededor de un núcleo de roles, valores y pautas de comportamiento propios del sector "central" de las sociedades respectivas. Si tomamos, esquemáticamente, el caso de Inglaterra, encontramos un país que inicia su proceso de industrialización y modernización sin que el sistema educativo jugara, para la mayor parte de la población, papel alguno. En la medida en que el "ejército de desocupados", provocado por la reforma agrícola y la destrucción del sistema de producción artesanal, fue paulatinamente absorbido por el sistema industrial, el sistema educativo fue incorporando vamente a cada vez más amplios grupos, preparándolos para el desempeño de

/los nuevos

los nuevos roles ocupacionales que la industria requería y socializándolos según las pautas típicas suscitadas por la modernización social. El sistema educativo fue así ampliándose y modificándose al compás de esas nuevas exigencias y eso hasta hoy.

Ahora bien: ¿puede hallarse un equivalente de esa función en sistemas sociales cuyo desarrollo no sólo no implica una incorporación masiva de la población al aparato productivo moderno, sino que, por el contrario, provoca un proceso creciente de marginalización.<sup>70/</sup> Evidentemente no.

En estas circunstancias se hace preciso redefinir las funciones sociales de la educación.

Hay ya suficiente evidencia empírica<sup>71/</sup> para suponer que, en las particulares circunstancias históricas que viven nuestros países, la educación -fuera de su tarea de "proveer de recursos humanos" al sector moderno de la actividad económica- puede cumplir un efectivo papel con relación al cambio social. Nos referimos expresamente a la acción de alfabetización de las enormes masas campesinas, tan frecuentes en nuestros países, y a la educación de adultos pertenecientes a grupos más o menos marginalizados de las "áreas centrales" - áreas sociales, no físicas - de nuestras sociedades. Esta acción con su secuela de "conscientización" de estos grupos de su propia posición subordinada y la consecuente "revolución de las aspiraciones", puede poner en marcha una fuerza social que presiones decididamente en el sentido de acelerar los procesos de cambio y desarrollo. No es suficiente, sin embargo, ese proceso de conscientización; la educación no agota en él sus funciones. ¿Dónde buscar entonces los nuevos contenidos valóricos que han de alimentar la organización de la educación latinoamericana?

---

<sup>70/</sup> Un desarrollo de este tema en: Vasconi, T.A.: Educación, integración nacional y marginalidad; INSTITUTO, Santiago, 11/66.

<sup>71/</sup> Pensamos aquí expresamente en las experiencias de Paulo Freire en Brasil.

Los cambios operados en nuestros países en las últimas décadas, la progresiva ruptura del "statu quo", están preanunciando sin duda, la emergencia de una nueva formación social. Creemos que es en esos mismos procesos en los que hay que buscar, en su mayor parte, respuesta al anterior interrogante; interrogante que podemos abrir en varias dimensiones preguntando:

- i) ¿Hacia qué tipo de estructuración, de formación social, apuntan los cambios que se observan en los países latinoamericanos?
- ii) ¿Qué tipos de valores se encarnan o emergen de los nuevos movimientos sociales que están hoy dinamizando las sociedades de la región?
- iii) ¿Cuáles son las posibilidades, límites, etc., de operatividad de la educación en un proceso de transición como el que están sufriendo estos países?
- iv) ¿Qué instrumentos educativos aparecen como los más adecuados para acompañar, guiar y acelerar esos procesos en lo que ellos tienen de positivo para el desarrollo?

Si bien ha sido posible, a los efectos del presente ensayo, tratar la educación latinoamericana, como si esta región constituyese un todo homogéneo, no pensamos lo mismo cuando se trata de buscar respuesta a las preguntas formuladas. En este último caso será preciso apelar al análisis particularizado de los procesos de cambio, tal como estos se manifiestan en la realidad histórica de cada país.