

INT-0433

E/CERN/ILPES (2093)

OFICINA REGIONAL DE EDUCACION
DE LA UNESCO PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y
SOCIAL

Seminario

PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y
EL CARIBE Y SUS REPERCUSIONES EN LA PLANIFICACION
DE LA EDUCACION

Santiago, Chile, 18-21 de marzo de 1985

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA EDUCACION Y LOS PRINCIPALES
DILEMAS QUE PROVOCA

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile
Febrero de 1985

85-3-272



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
I. DIMENSIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA CRISIS.....	2
1. <u>Los aspectos y causas económicas de la crisis</u>	2
2. <u>La expresión común de la crisis: desempleo, subempleo, caída del salario real, y aumento de la informalidad</u>	7
a) Aumento del desempleo abierto.....	8
b) Aumento del subempleo visible.....	12
c) Disminución del salario real.....	12
d) Ampliación del sector informal urbano.....	15
3. <u>La crisis y su impacto en el bienestar social</u>	15
a) Dimensiones psicológicas y comunitarias de la crisis...	15
b) El aumento de la pobreza.....	16
c) El impacto sobre el gasto público.....	18
d) Las consecuencias sobre la oferta de servicios sociales	25
e) Otros efectos de la crisis.....	26
II. DILEMAS DE LA EDUCACION EN LA PRESENTE CRISIS.....	30
1. <u>Reducción de los recursos presupuestales para educación</u>	30
2. <u>Analfabetismo</u>	30
3. <u>La expansión de la cobertura</u>	32
4. <u>¿Dónde invertir rentablemente en educación?</u>	35
5. <u>¿Vale la pena planificar los recursos humanos?</u>	36

	<u>Página</u>
III. LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS BASICOS EN LA SITUACION ACTUAL: UNA CARACTERIZACION GENERAL.....	38
1. <u>Las desigualdades externas: Accion compensatoria</u>	38
2. <u>Las desigualdades internas</u>	40
3. <u>La programación del currículum</u>	42
4. <u>Centralización vs. Descentralización</u>	45
IV. EL RETO DE LA CRISIS Y LAS OPCIONES PARA ENFRENTARLA.....	47
A. <u>Hacia un replanteamiento de las políticas sociales para enfrentar la crisis</u>	47
1. <u>El replanteamiento de las políticas sociales</u>	47
2. <u>El empleo sistemático de la comunicación social</u>	51
3. <u>Una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales</u>	52
4. <u>El triple papel de la participación social</u>	54
B. <u>Una agenda para la educación</u>	56
1. <u>Los menores de 6 años y la educación preescolar</u>	56
2. <u>Los niños pobres y la escuela básica</u>	58
3. <u>La juventud y la educación media</u>	60
4. <u>La educación superior</u>	63
5. <u>La educación rural</u>	64
6. <u>La educación de adultos</u>	66

INTRODUCCION

En este documento, el ILPES analiza los aspectos económicos y sociales de la crisis que viene afectando a los países de la región durante los ochenta.

Luego de una revisión de las características económicas del fenómeno en estudio se recuerdan las principales causas internas y externas que se han sugerido como responsables del mismo.

Posteriormente, se muestran los aspectos sociales de la crisis básicamente el aumento del desempleo, del subempleo., la caída del salario real y el aumento de la informalidad, por un lado, y los impactos que la misma ha producido sobre el bienestar social provocando el aumento de la pobreza, afectando ciertas dimensiones psicológicas y comunitarias, disminuyendo los recursos que se destinaban al gasto público social y, alterando la oferta de servicios sociales.

En la segunda parte, el documento se centra en las consecuencias que la crisis ha producido y que pueden preverse en el futuro inmediato sobre la educación. En especial se aborda el problema de la reducción de los recursos presupuestales destinados a la educación, la situación del analfabetismo, de la extensión de la cobertura primaria, de la rentabilidad de la inversión en educación, y la manera en que afecta la planificación de los recursos humanos.

En la tercera parte, se encaran los problemas educativos básicos de la situación actual, básicamente las desigualdades externas - que reclaman una acción compensatoria, para realmente alcanzar el objetivo de la igualdad de oportunidades , - y las desigualdades internas, relacionadas con la calidad de la educación impartida, y el problema del curriculum. Se analiza también la conveniencia de la centralización o la descentralización en la organización de los servicios educativos.

La parte cuarta analiza el reto de la crisis y las opciones para enfrentarla, insinuando un replanteamiento de las políticas sociales en el cual cabe al Estado un papel central, desarrollando las funciones compensatoria y concertadora, y recuperando las prioridades sociales fundamentales, que en educación son la erradicación del analfabetismo y el reforzamiento de la escuela básica. Para ello se recomienda también el empleo sistemático de la comunicación social y el establecimiento de una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales, junto con una participación social efectiva.

Finalmente, en el marco antedicho, se plantea una agenda para la educación, analizando la situación de la educación preescolar, de la escuela básica sobre todo en relación a los niños pobres, la educación media y superior, y la educación rural y de adultos.

I. DIMENSIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA CRISIS

1. Los aspectos y causas económicas de la crisis

La década de los ochenta se ha caracterizado por la crisis más aguda, larga y generalizada sufrida por América Latina desde la gran depresión. El rasgo más notable de la misma es el elevado número de países que la sufren, pese a las variadas características de sus economías. Asimismo, llama la atención la amplitud del deterioro mostrado simultánea y persistentemente por la mayor parte de los indicadores económicos principales.

A partir de 1981 cayó fuertemente la actividad económica, la cual se redujo en 1982 en términos absolutos y volvió a caer con mayor intensidad en 1983 (CEPAL, 1984). En 1984 se produjo una recuperación débil e insuficiente, que se acompañó de una fuerte aceleración del ritmo de la inflación (CEPAL, 1984b).

Como consecuencia de esta evolución y del aumento de la población, el producto por habitante de la América Latina disminuyó y en 1983 fue casi 10 por ciento menor que en 1980.

La pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas se acompañó de una fuerte elevación del desempleo abierto, la proliferación de distintas formas de subocupación y la disminución de las remuneraciones reales. Pese a ello el ritmo de los precios continuó incrementándose.

En el frente externo, también se produjeron cambios desfavorables como una grave crisis de balance de pagos, las frecuentes alzas de los tipos de cambio, el drenaje de las reservas internacionales y, muy especialmente, el peso agobiador e insostenible del servicio de la deuda externa.

La CEPAL ha identificado dos conjuntos de causas de la presente crisis, unas de carácter externo y otras de tipo interno.

Entre las primeras ha destacado la recesión internacional y el deterioro de la relación de precios de intercambio. El estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables sobre la demanda de importaciones y, por ende, sobre el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Esas consecuencias se hicieron sentir más que en el pasado debido al resurgimiento de las prácticas proteccionistas en la política comercial de muchas de las economías centrales. Así, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había desempeñado un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la postguerra, se estancó y decreció.

Junto con ello, se produjo una fuerte declinación en la cotización internacional de la mayoría de los productos básicos, por lo que la relación de los precios de intercambio disminuyó, acumulando una pérdida global de alrededor del 20%.

Otra causa fue el alto costo del crédito externo, dado los niveles excepcionalmente altos alcanzados por las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. El origen de ello puede encontrarse en la alta prioridad otorgada, en la mayoría de los países industrializados a la reducción de la inflación, al énfasis en el control de la oferta monetaria, y a los persistentes y elevados déficits fiscales en algunos de ellos.

Ello contribuyó a desencadenar y acentuar la crisis en América Latina a través de dos vías: frenando la recuperación de las economías industrializadas, con lo que se redujo la demanda de exportaciones latinoamericanas; y al elevar el servicio de la deuda externa, ampliando enormemente el déficit en cuenta corriente, contribuyendo a generar una considerable transferencia de recursos al exterior.

También se produjo la caída del ingreso neto de capitales y la transferencia de recursos. Ello fue especialmente fuerte porque se produjo luego de un período en que el ingreso neto de préstamos e inversiones fue espacialmente fluido, lo que llevó a que el funcionamiento de muchas economías latinoamericanas dependiera estrechamente de la continuación de dicho flujo; porque coincidió con la disminución del poder de compra de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios de intercambio; y porque tuvo una magnitud excepcional.

Entre las causas internas de la crisis, la CEPAL ha destacado los excesos de la política de endeudamiento externo, contrapartida de la abundancia de liquidez internacional que prevaleció luego de 1974. Se buscó reforzar el ahorro interno con recursos provenientes del exterior para elevar así la inversión y el crecimiento económico. Ello fue facilitado por la disponibilidad de recursos y la actitud de los bancos internacionales privados que promovía su colocación en el tercer mundo.

Sin embargo, los países de América Latina siguieron recurriendo al endeudamiento externo incluso cuando se daba una fuerte y sostenida expansión de sus exportaciones, convirtiéndolo así en un requisito básico de sus procesos de desarrollo. Ello permitió financiar mayores niveles de importación y de formación de capital pero, paralelamente, hizo necesario efectuar cada vez mayores remesas de intereses y amortizaciones al exterior, aumentando la sensibilidad de estas economías a cualquier disminución del flujo de recursos procedente del exterior.

También influyó en el desencadenamiento de la crisis la expansión, a veces exagerada, del gasto interno. El aumento extraordinario del valor de las exportaciones petroleras y la expansión del volumen de ventas externas fortaleció el balance de pagos y acrecentó los ingresos del sector público. Esa abundancia de recursos públicos y externos y la expectativa favorable acerca del curso futuro del precio del petróleo, llevó a muchos gobiernos a forzar, en forma extraordinaria, el ritmo de crecimiento y las transformaciones estructurales de la economía. Ello se hizo, básicamente, mediante el gasto público, tanto corriente como de inversión, lo que contribuyó a reforzar los efectos dinámicos procedentes del exterior.

La producción creció pero también crecieron y a mayor ritmo, las necesidades de insumos importados. Así, el coeficiente de importaciones aumentó más que el de exportaciones. El déficit comercial pudo ser financiado por los recursos procedentes del exterior. No hubo necesidad de reajustar el tipo de cambio. Pero todo ello fue incrementando el endeudamiento con el exterior, hasta un momento en que los bancos internacionales evaluaron como riesgoso el seguir facilitando su financiamiento, lo que unido al cese del alza del precio internacional del petróleo, provocó una cierta escasez de nuevos recursos financieros. A ello se agregó que numerosos agentes económicos optaron por transferir al exterior sus capitales en anticipación al riesgo de una crisis cambiaria.

La CEPAL también ha destacado, entre las causas internas de la crisis, el impacto producido por las políticas de estabilización y el rezago cambiario. La inflación tendió a generalizarse a todos los países de la región y frente a ello los gobiernos recurrieron a políticas de estabilización, que si bien disminuyeron el incremento de los precios, también tendieron a reducir el ritmo de crecimiento económico, y además - debido a diversos factores - provocaron una baja considerable del tipo de cambio real. A su vez, ese rezago afectó desfavorablemente a las actividades productoras de bienes transables, contribuyendo a acrecentar los efectos recesivos en el sector exportador. También afectó a las actividades competidoras con las importaciones, acentuando las consecuencias negativas que se derivaban para ellas de la baja de los aranceles. Así, al tiempo que disminuyó el ritmo de crecimiento de las exportaciones, se acrecentó el número y variedad de actividades internas que dejaron de ser "competitivas" y cuyo aporte a la satisfacción de la demanda interna fue reemplazado por el de las importaciones. Consecuentemente, numerosas empresas debieron contraer su nivel de actividad, con efectos negativos para la ocupación. Se ensanchó el déficit del comercio de bienes y servicios, pero continuó afluyendo financiamiento externo, incrementándose también por esta vía el endeudamiento y las remesas al exterior.

Finalmente, la política cambiaria fue abandonada como instrumento de los programas de estabilización, produciendo efectos muy desfavorables, ya que la abrupta modificación de los tipos de cambio, dio lugar al renacimiento de la inflación y produjo cambios dramáticos en la situación patrimonial de las empresas, en especial de aquéllas que habían confiado en la política cambiaria y se habían endeudado en moneda extranjera. A todo ello se agregó la pérdida de confianza y la incertidumbre.

Por fin, la CEPAL ha destacado como otra causa inflacionaria la liberalización del sistema financiero y el alza de las tasas reales de interés. Varios países tendieron a introducir reformas a los mercados financieros, con la finalidad de eliminar las distorsiones existentes en la asignación del crédito y fomentar el ahorro interno, mediante la liberalización de las tasas de interés, y la ampliación y diversificación de los mercados de capitales. Ello hizo que, contra las expectativas que habían inducido a las reformas, las tasas de interés reales internas subieran a un nivel muy superior al de las internacionales. Ello desalentó la inversión y a la larga comprometió tanto la solvencia de las empresas como la del sistema financiero. No obstante, la situación pudo mantenerse mientras subsistió el optimismo respecto al futuro de la economía y continuó llegando financiamiento del exterior. A la postre, la agudización del rezago cambiario, el deterioro de la relación de precios de intercambio, la baja del ingreso neto de capitales y el vuelco pesimista de las expectativas terminaron por minar la base del auge, con lo cual el valor de los activos cayó marcadamente. Los bancos continuaron extendiendo crédito a empresas que habían caído en situación de insolvencia, ya que en las nuevas circunstancias, el hacer efectivas las garantías que respaldaban los préstamos sólo las hubiesen recuperado parcialmente. Pero finalmente debieron hacer frente a esa situación, llevando a que los gobiernos tuvieran que apoyarlos para evitar la crisis del sistema financiero.

2. La expresión común de la crisis: desempleo, subempleo, caída del salario real, y aumento de la informalidad

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, sus consecuencias sociales son variadas, siendo probable que las conclusiones de estudios puntuales realizados sobre contextos y coyunturas determinadas no sean trasladables sin más a otras situaciones.

a) Aumento del desempleo abierto

Pese a lo anterior puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis. Una de ellas es el aumento de la tasa de desempleo abierto. Mientras la tendencia previa al año 1979 mostraba cifras en torno al 7% para la región, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%. El cuadro 1 muestra que, a pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto ha sido generalizado, como se expresa además en el gráfico 2.

Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los últimos años hay, en general, un incremento respecto a lo que podría considerarse la tendencia "histórica". Así, Argentina la duplica entre 1979 y 1983 y Bolivia desde 1978, mientras que Colombia la incrementa en un tercio durante el mismo período.

Costa Rica la acrece en 80 por ciento entre 1979 y 1982 para disminuirla en el año siguiente. Chile, que había logrado bajar el desempleo en 1981, sufre en 1982 más que una duplicación; Paraguay, con un éxito similar en 1981, casi triplica la tasa en 1983; Uruguay, exitoso en 1980 y 1981, la duplica en 1983. Venezuela por su parte incrementa la tasa en 90% entre 1978 y 1983. México, la ve subir casi 70% entre 1982 y 1983. Hay países, empero, como Brasil y Panamá, donde la tasa se mantiene relativamente estable.

También parece haberse dado un cambio en el tipo de desocupado. Mientras en el pasado el desempleo afectaba básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes) ahora afecta más a los que buscan trabajo por primera vez, a los jefes de hogar, a los hombres, a las personas en las edades de mayor actividad y a aquellos que tienen menor educación (véase cuadro 2). El período de desocupación, asimismo, se ha alargado induciendo al efecto "retiro" de la fuerza de trabajo secundaria. Por ello, PREALC sostiene que habría una subestimación

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA URBANA

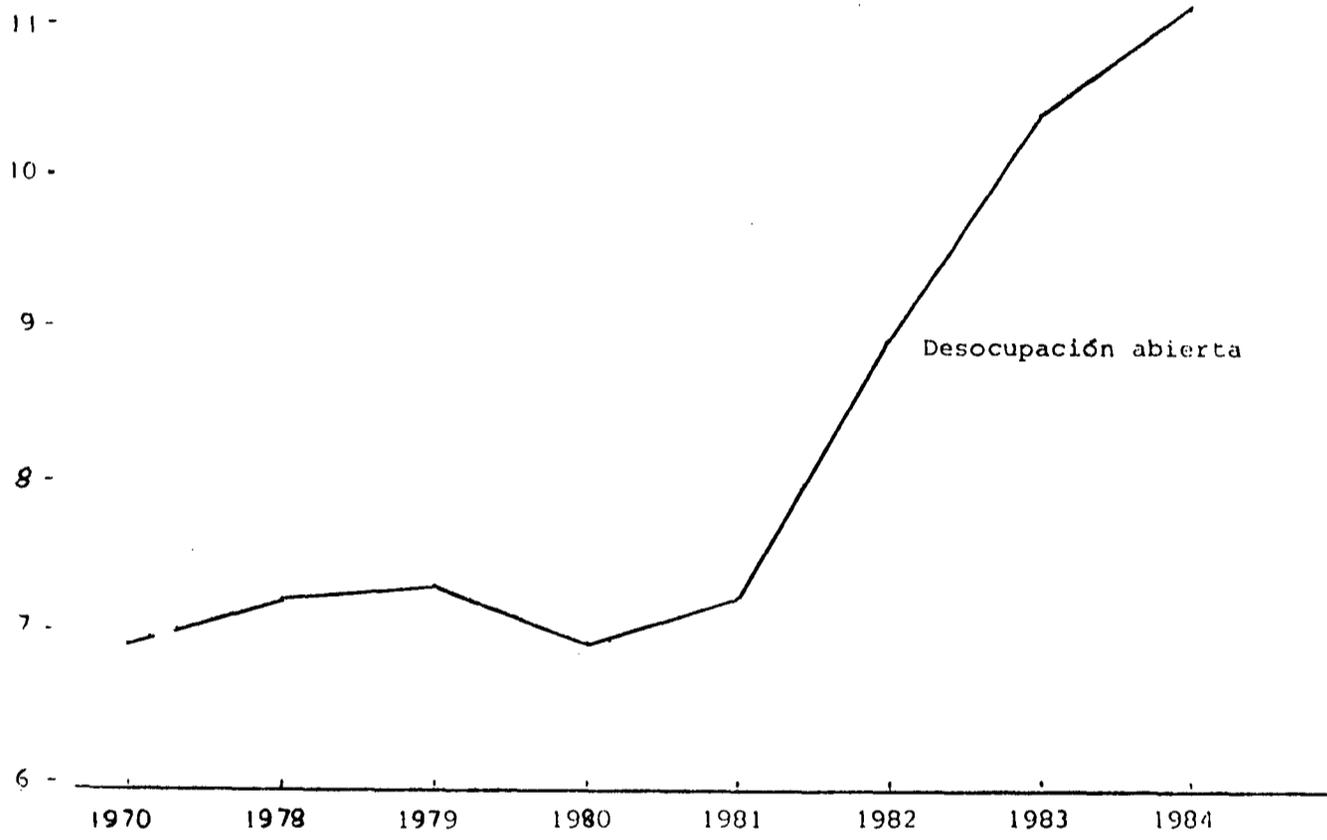
País		1970	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	a/	4.9	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7	4.0	4.0
Bolivia	b/	-	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	13.3	13.3
Brasil	c/	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3	6.7	7.8
Colombia	d/	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.6
Costa Rica	e/	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5	7.9
Chile	f/	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0	18.4
México	g/	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9	6.5
Panamá	h/	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	10.4	11.2	...
Paraguay	i/	-	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4	...
Perú	j/	6.9	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	9.0	...
Uruguay	k/	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5	14.3
Venezuela	l/	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	13.9
América Latina	m/	6.6	6.5	6.0	5.8	6.6	6.6	7.8	8.0
	n/	6.9	7.2	7.3	6.9	7.2	8.9	10.4	11.1

Fuente: Elaboración PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

- a/ Gran Buenos Aires. Promedio abril-octubre. 1984: abril.
b/ La Paz. 1978 y 1979: segundo semestre; 1980: mayo-octubre; 1983: abril; 1984: primer trimestre.
c/ Areas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses; 1980: promedio junio-diciembre; 1984: promedio 6 meses.
d/ Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Promedio marzo, junio, septiembre y diciembre. 1978: promedio marzo, junio y diciembre; 1984: promedio marzo y junio.
e/ Nacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre; 1984: marzo
f/ Gran Santiago (INE). Promedio cuatro trimestres; 1984: promedio 2 trimestres
g/ Areas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres. 1984: Promedio primer trimestre.
h/ Nacional urbano; 1980: avance censal; 1981 y 1982 y 1983: región metropolitana urbana.
i/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Itague y San Lorenzo.
j/ Lima Metropolitana, 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.
k/ Montevideo. Promedio dos semestres; 1984: primer semestre.
l/ Nacional urbano. Promedio dos semestres. 1984: primer semestre.
m/ Incluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años; promedio ponderado
n/ Promedio simple.

Gráfico 2

AMERICA LATINA: TASA DE DESOCUPACION ABIERTA



Fuente: PREALC.

Cuadro 2

PERFIL DEL DESEMPLEO

	Colombia		Costa Rica		Venezuela		Chile	
	1979	1982	1979	1982	1979	1982	1979	1982
Tasa de desocupación abierta	8.9	10.0	5.3	10.5	3.5	6.9	13.0	23.9
Producto interno bruto a/	5.1	1.2	4.9	-9.0	3.2	0.6	8.3	-14.3
PEA b/		6.9		3.1		2.3		2.3
Población ocupada b/		6.5		1.2		1.3		-2.2
Participación		-0.7		0.7		-1.4		-0.3
de cesantes en los desocupados	66	71	66	86	81	83	81	85
Tasa de desocupación para hombres	8.9	8.5	4.6	10.6	3.8	7.9	13.3	25.8
Tasa de desocupación para mujeres	7.2	12.4	6.8	9.5	2.9	4.9	12.5	20.5
de desocupados grupo edad 25-44 años	5.1	6.5	2.3	6.2	2.0	5.5	6.8	21.6
Tasa de desocupación en la industria	6.6	8.1	5.0	11.8	4.3	6.8	12.0	30.0
Tasa de desocupación en la construcción	9.4	12.4	5.9	18.6	3.6	9.8	32.4	62.0
Tasa de cesantía de personas sin educación	2.7	6.3	1.1	7.5	2.7	6.6	5.6	21.8
Tasa de cesantía de los jefes de hogar	2.5	3.0	1.3	6.2	1.2	3.6	6.2	19.5
% de personas cesantes más de 6 meses	44	44	n.d.	n.d.	32	55	35	43
Tasa de cesantía sector privado	6.2	7.7	4.5	10.7	3.9	7.3	15.5	29.8
Tasa de cesantía sector público	5.4	4.4	3.2	5.8	1.5	4.8	7.5	10.8

Fuente: PREALC: El perfil del desempleo, la creación de empleos en períodos de crisis. (PREALC, Santiago 1984 Borrador

a/ Tasa anual de variación.

de la tasa de desocupación abierta, por cuanto es de esperar que al reactivarse el mercado de trabajo, se de asimismo una recuperación de los niveles de participación de las mujeres y jóvenes.

No debe olvidarse que la incidencia social del desempleo en los países latinoamericanos es mucho más grande que la producida por fenómenos similares en naciones desarrolladas. En éstas existen seguros de desocupación que funcionan adecuadamente y permiten paliar la situación creada por la pérdida del empleo, aminorando su impacto no sólo en el plano económico sino también en el psicológico. En cambio, en la región, tales seguros en el mejor de los casos resultan precarios y, por lo mismo, no constituyen un apoyo adecuado para las personas que caen en el paro forzoso.

b) Aumento del subempleo visible

Una segunda característica común de la crisis es el aumento del subempleo visible, es decir, la reducción de la jornada de trabajo, que lleva al despido del trabajador y, posteriormente, a la disminución del salario de los que todavía están ocupados.

c) Disminución del salario real

El tercer efecto de la crisis ha sido el deterioro del salario real (cuadro 3). Ello sucede porque, como consecuencia del diagnóstico que se efectúa de la desocupación se considera al salario la variable de ajuste en el mercado de trabajo. También influye en ello el intento por recuperar la competitividad internacional, buscando el traslado de recursos a la producción de bienes transables. Asimismo, lo afecta el que se persiga controlar la inflación mediante el rezago salarial (PREALC, 1984, p. 19).

El gráfico 3 muestra las fluctuaciones de los salarios mínimos, industriales, y en la construcción.

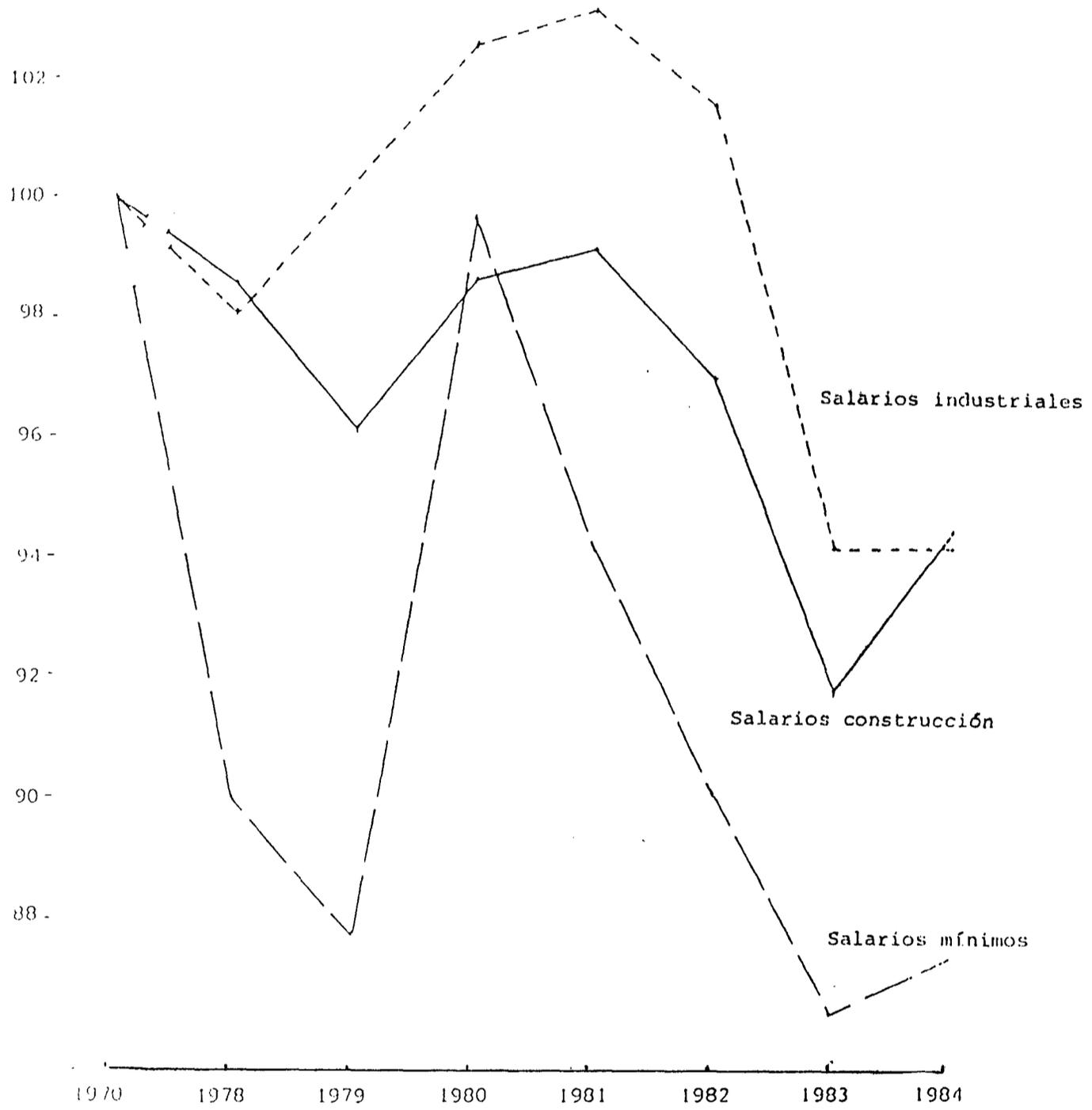
Cuadro 3
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
(Indice 1970=100)

Países	Salarios mínimos					Salarios industriales					Salarios en construcción							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	46.8	55.0	53.6	56.8	84.1	93.6	33.1	93.1	83.1	74.4	96.2	111.6	56.4	66.5	58.7	52.8	80.2	36.6
Brasil	99.4	101.7	100.6	101.1	89.3	88.7	-7.5	155.5	165.6	177.9	160.0	147.9	113.1	113.7	115.4	120.0	101.1	97.7
Colombia	96.0	127.3	124.7	130.7	139.1	151.8	97.4	97.5	98.0	101.8	105.5	114.9	109.3	117.2	110.8	116.0	121.4	129.7
Costa Rica	151.5	153.5	138.9	131.9	152.7	156.5	-31.0	131.5	119.0	90.2	112.7	119.3	133.3	133.7	117.8	93.5	95.6	118.0
Chile	75.8	76.0	75.3	73.9	59.5	53.7	92.5	103.2	115.9	112.5	99.9	101.4	101.0	102.3	108.1	105.0	78.5	79.1
Ecuador	115.2	203.7	175.0	154.2	129.2	...	-50.2	167.2	160.9	142.9	116.5	...	97.7	123.0	128.9	130.5	125.4	...
El Salvador	104.2	118.8	110.4	99.0	87.5	...	31.9	95.3	87.6	79.8	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	53.2	85.1	91.5	91.5	87.2	...	59.1	68.5	76.4	78.8	81.8	...	106.0	111.6	136.4	135.9	126.5	...
Honduras	85.5	78.3	74.7	80.7	73.5	...	-30.9	103.7	112.5	122.1	123.5	...	109.2	97.6	110.4	119.0	117.8	...
México	117.7	110.0	110.7	99.9	80.4	75.1	21.0	115.5	119.0	117.3	87.6	77.0	114.2	118.5	111.1	102.2	99.8	...
Nicaragua	89.3	75.1	67.8	55.8	42.9	...	73.6	60.0	60.3	53.1	41.1	...	62.2	53.5	54.2	53.4	41.3	...
Paraná	84.2	74.1	69.0	66.3	79.3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	65.6	66.2	69.0	68.7	67.3	...	36.6	66.0	93.7	90.9	83.8	...	74.6	71.8	75.9	72.5	64.2	...
Perú	67.3	83.2	70.8	65.2	62.9	62.9	73.8	87.5	86.1	86.9	68.5	...	78.0	87.4	86.4	93.6	75.6	...
Uruguay	84.6	80.7	82.7	83.4	72.1	74.0	50.3	47.5	51.4	50.8	39.3	38.2	68.6	65.3	65.0	56.1	45.2	40.0
Venezuela	64.9	106.9	92.0	84.0	79.0	77.1	23.1	122.0	118.4	122.0	118.2	110.1	122.5	119.0	110.1	108.1	109.2	...
A. Latina	87.8	99.7	94.2	90.2	86.6	87.5	100.2	102.5	103.2	101.6	94.3	94.3	96.2	98.7	99.2	97.1	91.9	94.5

Fuente: PREALC: cifras preliminares 1984.

Gráfico 3

MERCADO DE TRABAJO EN AMERICA LATINA 1970-1984



Fuente: PREALC.

A todo ello se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación de los sindicatos, tanto por la competencia que se produce en el mercado de empleo por la presión de los desempleados, como por restricciones directas a la actividad sindical, o porque en situaciones de inflación creciente es difícil que los mecanismos institucionalizados eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

d) Ampliación del sector informal urbano

Por último, la cuarta característica común de la crisis es la difusión de los empleos de baja productividad, que constituyen el sector informal urbano. Se evita la desocupación abierta mediante la incorporación a ese tipo de ocupaciones. Se trata de la elevación del subempleo invisible, por cuanto no hay variación del ingreso medio o ella es negativa.

3. La crisis y su impacto en el bienestar social

a) Dimensiones psicológicas y comunitarias de la crisis

A partir de su impacto sobre la ocupación y sobre el nivel de los salarios, la crisis afecta de diversas maneras al bienestar social de la población latinoamericana.

Ante todo, ha alterado la circunstancia familiar y comunitaria, que determinan el ambiente social, cultural y psicológico en que se desenvuelven las personas. El efecto del desempleo, sobre todo cuando resulta prolongado, es especialmente penoso para quienes lo sufren, afectando su equilibrio psicológico y produciendo efectos incluso en la salud física. Hay múltiples estudios que muestran la relación existente entre el alcoholismo y otros desvíos conductuales y la desocupación. Asimismo, ésta afecta de manera dramática las interacciones familiares de los que se encuentran en tal situación y del conjunto familiar.

b) El aumento de la pobreza

El cuadro 3a muestra que en el decenio 1970-1980, la pobreza había disminuido proporcionalmente en relación a la población, pero abarcaba a un número mayor de personas. Puede afirmarse, que en los años posteriores, pese a las mencionadas variaciones que existen entre diferentes situaciones nacionales, no cabe duda que en líneas generales y tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para un grupo seleccionado de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) es indicativo de la dispersión existente y del impacto diferencial que la crisis ha producido. Pero muestra, asimismo, un importante incremento de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las ciudades consideradas. Así, en Santiago, Chile, el porcentaje aumentó de 12 a 16 por ciento; en San José, Costa Rica, saltó de 17.3 a 29.4 por ciento, mientras que en Caracas, Venezuela, pasó de 2,3 a 3,2 por ciento. En cambio, en otros casos analizados, la situación ha sido inversa. Así, en Bogotá, Colombia, se habría producido una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de ser 48.7 por ciento a sólo 44.8 por ciento. Lo mismo habría sucedido en Panamá: de 18.8 a 14.8 por ciento, y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza habría caído de 31.2 por ciento a 26.8 por ciento de los hogares (Altimir, 1983).

Ese mismo análisis indica que los más afectados han sido aquellos hogares que tienen un mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como

Cuadro 3 a
AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

	1970	1980
<u>Número de personas (millones)</u>		
Argentina	1.9	2.2
Brasil	46.7	52.6
Colombia	9.4	11.1
Costa Rica	0.4	0.5
Chile	1.6	1.8
Honduras	1.7	2.4
México	17.4	20.2
Panamá	0.6	0.7
Perú	6.7	8.6
Venezuela	2.8	3.7
<u>Total América Latina</u>	<u>112</u>	<u>130</u>
<u>Porcentajes de la población</u>		
Argentina	8	8
Brasil	49	43
Colombia	45	43
Costa Rica	24	22
Chile	17	16
Honduras	65	64
México	34	29
Panamá	39	37
Perú	50	49
Venezuela	25	24
<u>Total América Latina</u>	<u>40</u>	<u>35</u>

Fuente: CEPAL, Proyecto sobre pobreza crítica.

se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de hogares pobres. Asimismo, hay una mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo que tiene poca educación. En este sentido, el aumento de la pobreza que se ha registrado como consecuencia de la crisis, ha ratificado esos hallazgos (Altimir, 1983).

c) El impacto sobre el gasto público

La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Sin embargo, las conclusiones que se pueden esbozar sobre esto deben comenzar por enfatizar las grandes diferencias que se encuentran entre los países. Así, el cuadro 4 que proviene de una investigación realizada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), muestra la participación de los gastos del gobierno central en el PIB. Allí puede apreciarse que algunos países - como Argentina - lo han visto reducido fuertemente el porcentaje pasando de ser 16.0 por ciento en 1978 a 12.7 en 1981. Jamaica por el contrario, representa una tendencia radicalmente diferente. Hay un aumento constante de la participación estatal en el PBI. Un caso extremo en este grupo es México que asciende de 40.1 por ciento en 1978 a 65.2 por ciento en 1982.

Otros países (como Brasil y Costa Rica) muestran un aumento hacia el medio del período para luego decrecer, mientras que, ejemplificando otra situación, Perú decrece en 1979 aumentando posteriormente la participación del gasto público más allá de los límites anteriores.

El cuadro 5, de la misma fuente y para los mismos casos, presenta el gasto per cápita del sector social. Debe recordarse que estos indicadores presentan limitaciones porque los criterios de inclusión varían de un país a otro y porque no incluyen gastos estatales o municipales, que en algunos casos son muy importantes. Allí puede apreciarse también que se dan distintas situaciones, aunque la tónica es la caída.

Cuadro 4

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(en millones de dólares)

PAIS	ANO														
	1978			1979			1980			1981			1982		
	GASTO	PBI	%	GASTO	PBI	%	GASTO	PBI	%	GASTO	PBI	%	GASTO	PBI	%
ARGENTINA	829976	16.0	817215	15.2	718636	13.3	648620	12.7	498196	...	...	...	...	...	...
BRASIL	...	...	1355821	33.4	1631272	38.4	1537243	37.1	1506556	35.8	...	...	...	...	...
COSTA RICA	16734	55.4	18389	58.1	20140	62.7	19454	60.1	17372	59.6	...	...	...	...	...
JAMAICA	1229	32.7	1537	41.5	1282	36.6	1641	45.7	1645	47.2	...	...	...	...	...
MEXICO	937834	40.1	1071809	42.2	1352043	49.5	1445487	51.8	1816458	65.2	...	...	...	...	...
PERU	225070	13.5	189803	10.9	255379	14.4	275077	15.0	...	...	...	...	...	...	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...	...	71	32.9	84	...	...	...	...	...	...

Fuente: OPS.

Cuadro 5

GASTO PER CAPITA DEL SECTOR SOCIAL
(a precios constantes de 1978)

PAIS	AÑO				
	1978	1979	1980	1981	1982
ARGENTINA ^{a/}	8180	8610	10811	9164	6267
BRASIL ^{b/}	908	877	777	865	867
COSTA RICA ^{c/}	2121	2797	2707	2197	1484
JAMAICA ^{d/}	199	229	213	...	218 ^{h/,i/}
MEXICO ^{e/}	2729	2859	3060	3126	3345
PERU ^{f/}	3853	3202	3292	3328	...
SANTA LUCIA ^{g/}	...	...	...	...	282

^{a/} Los sectores sociales incluyen partidas presupuestarias de los Ministerios de Cultura y Educación, Salud y Bienestar Social (por ejemplo, Seguridad Social, Trabajo y Vivienda, Deportes y Recreación, Promoción Social y otras instituciones no especificadas).

^{b/} Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud y Saneamiento, Educación y Cultura, Trabajo, Vivienda y Asuntos Urbanos y Bienestar Social.

^{c/} Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Recreación.

^{d/} Los sectores sociales incluyen los siguientes Ministerios: Salud, Vivienda, Trabajo, Gobierno local (y Desarrollo de la Comunidad), Educación, Seguridad Social.

^{e/} Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Educación Pública, Salud y Bienestar, Trabajo y Seguridad Social y también otras "instituciones" y empresas públicas controlables".

^{f/} Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo.

^{g/} El sector social incluye los Ministerios de Salud y Educación.

^{h/} Excluye a los Ministerios de Vivienda y Trabajo.

^{i/} Estimaciones revisadas.

Fuente: OPS.

Ella es muy pronunciada en el caso de Costa Rica, en que se reduce al 53 por ciento en 1982 respecto a 1979. También en Argentina se da una situación similar, llegándose en 1982 a sólo el 59 por ciento del gasto per cápita de 1980. En Perú y Brasil la caída es menor llegando al 86 por ciento entre 1978 y 1980.

La tendencia contraria se da en México, donde el gasto social per cápita crece 23 por ciento entre los extremos de 1978 y 1982, mostrando una tendencia creciente año a año.

Jamaica presenta una curva más irregular con un gran salto positivo en 1979, una caída, y una posterior recuperación, todo esto siempre por encima del año base.

El cuadro 6 muestra los gastos sociales como porcentaje de los gastos totales del gobierno central. Allí pueden apreciarse algunas notables disminuciones, como la de Costa Rica donde los gastos sociales que eran el 33.0 por ciento del gasto total en 1979, se redujeron al 19.6 por ciento en 1982. En el Perú también cayeron, pasando del 29.2 por ciento al 22.7 por ciento en el bienio 1979-81. En Argentina, por su parte, hasta 1980, había crecido notablemente la participación de lo social en el gasto total, pero luego comenzó un descenso importante, aunque se mantuvo a niveles elevados. Jamaica también presenta una curva descendente, con una caída espectacular en 1981 de la que se recupera parcialmente al año siguiente. México, por su parte, cae parejamente año a año, llevando los gastos sociales del 19.0 por ciento en 1978 al 13.5 por ciento en 1982. En el Brasil, la caída de la participación de lo social se produjo entre 1979 y 1980 (de 7.5 por ciento a 5.7 por ciento), habiéndose producido una recuperación en los años siguientes hasta el 7.2 por ciento de 1982.

Cuadro 6

GASTO DEL SECTOR SOCIAL COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS
 TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL(en millones de dolares)

PAIS	AÑO											
	1978		1979		1980		1981		1982			
	GASTO	SS %	GASTO	SS %	GASTO	SS %	GASTO	SS %	GASTO	SS %	GASTO	SS %
ARGENTINA	220050	26.5	235135	28.8	299559	41.7	257428	39.7	178168	35.8		
BRASIL	102515	...	101511	7.5	92186	5.7	105125	6.8	107901	7.2		
COSTA RICA	4497	26.9	6069	33.0	6092	30.2	4990	25.7	3411	19.6		
JAMAICA	423	34.4	493	32.1	461	36.0	225	13.7	494	30.1		
MEXICO	178577	19.0	192754	18.0	212220	15.7	224754	15.5	244341	13.5		
PERU	99490	28.8	89970	29.2	102920	22.9	113535	22.7	...	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...	...	...	...	34	40.2		

Fuente: OPS.

El cuadro 7 trae información sobre el gasto social como porcentaje del PBI. Allí también aparece Costa Rica mostrando una caída de gran trascendencia desde el 19.2 por ciento en el mejor año del período (1979) hasta 11.7 por ciento en el peor (1982). También en Perú cayó la participación de lo social, pasando de 3.9 a 3.2 por ciento entre 1978 y 1979, para comenzar a recuperarse lentamente en los años posteriores. Brasil, luego una caída desde 2.7 por ciento a 2.2 por ciento entre 1978 y 1980, comienza a recuperarse posteriormente para quedar casi en el mismo nivel. El caso de Jamaica también aquí resulta peculiar porque la participación de lo social en el PBI aparece creciendo a lo largo del período, salvo una caída espectacular en 1981 con posterior recuperación. La Argentina, por su parte, muestra un crecimiento que se detiene en 1980 para comenzar a descender en el único año posterior sobre el que se dispone de información. A todo esto debe agregarse que se trata, en general, de situaciones nacionales en las cuales el PBI se ha deteriorado, por lo cual el mantenimiento de la misma proporción del gasto social, implica, en realidad, una reducción del mismo.

La información estadística disponible cesa en 1982. Sin embargo, algunas informaciones parciales y la opinión de los expertos tienden a coincidir respecto a que la situación se había agravado en 1983 y 1984.

Es difícil precisar cuál es el sector social en que primero se reducen los recursos financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos preceden, en general, a los recortes en los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, el orden no es el mismo. Así, en Costa Rica se habría producido una importante reducción en los recursos de salud, mientras los gastos en educación habrían mantenido su participación en el presupuesto.

Cuadro 7

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

PAIS	AÑO				
	1978	1979	1980	1981	1982
	%	%	%	%	%
ARGENTINA	4.2	4.4	5.5	5.0	...
BRASIL	2.7	2.5	2.2	2.5	2.6
COSTA RICA	14.9	19.2	19.0	15.4	11.7
JAMAICA	11.2	13.3	13.2	6.3	14.2
MEXICO	7.6	7.6	7.8	8.1	8.8
PERU	3.9	3.2	3.3	3.4	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...

Fuente: OPS.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que, pese a estar allí los grupos más necesitados, ellos carecen de poder que hacer valer en la arena política.

La reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales ha buscado ser paliada, en algunos países, introduciendo tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos.

No cabe duda que muchos servicios sociales, en educación especialmente, no sólo no son redistributivos, sino regresivos. Los aprovechan gratuitamente sectores sociales que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse. En muchos casos, el cobro de tarifas puede limitar el acceso a las prestaciones sociales y ser así una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

d) Las consecuencias sobre la oferta de servicios sociales

Es probable que haya habido una disminución cuantitativa en la oferta de servicios sociales, en muchos países de la región. Ello es una consecuencia, ya anotada, de la disminución del gasto público. Pero también se estaría dando un deterioro en la calidad de las prestaciones. Ello tiene dos fuentes principales. La primera es que, a consecuencia de la disminución de los fondos disponibles, es necesario efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos implementos (como libros y útiles, en la educación; vendas y medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada. La segunda se relaciona con la importancia trascendente que en los servicios sociales tiene la remuneración del personal. Cuando los recursos escasean, los sueldos comienzan a deteriorarse. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente lo más capacitados o los que tienen más alternativas laborales, abandonen su empleo. Por otra parte, los que se quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo ello contribuye a que la calidad del servicio prestado disminuya.

e) Otros efectos de la crisis

i. Aumento de precios de los bienes transables. Las políticas económicas seguidas para paliar los efectos de la crisis han tendido a poner énfasis en la necesidad de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones de los países latinoamericanos, como manera de disponer de excedentes financieros que permitan hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa. Ello ha conducido al aumento de los precios de los bienes transables, lo que se ha logrado mediante la alteración de la paridad cambiaria, con lo cual se ha desestimulado su uso interno a efectos de dejar en situación de disponibilidad mayores volúmenes de esos bienes para su colocación en los mercados internacionales.

Ello ha afectado el precio de la canasta básica alimenticia, especialmente en aquellos casos donde dichos bienes provienen de la agricultura o la ganadería y forman parte de los hábitos alimenticios de la población.

Asimismo, en algunos países, de acuerdo a la magnitud del desequilibrio externo y a la utilización específica que se hacía del financiamiento externo en el período previo a la crisis, las políticas de ajuste buscaron con singular fuerza desincentivar la producción de bienes no transables como manera de reasignar recursos hacia el sector de bienes transables. Así, la construcción y los servicios personales se vieron fuertemente afectados, disminuyendo los niveles de empleo, de remuneraciones y de actividad económica.

ii. La inflación y su impacto en los ingresos fijos. Una de las características de la situación económica latinoamericana en los años recientes ha sido la inflación. Si bien pueden distinguirse países caracterizados por mantener una tasa de inflación tradicionalmente alta, de aquellos otros que se han caracterizado por tasas moderadas (cuadro 7a), cabe destacar que el avance inflacionario ha sido generalizado y él tiende a perjudicar a quienes dependen de ingresos fijos provenientes de sueldos y salarios, pensiones y jubilaciones o inversiones que reciben interés pasivo

Cuadro 7 a

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Variaciones de diciembre a diciembre)

País	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
América Latina^a	62.2	40.0	39.0	54.1	56.5	56.8	84.5	130.8	175.4
Países de inflación tradicionalmente alta	74.5	47.1	45.7	61.9	61.5	71.7	102.8	156.6	208.0
Argentina	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7	433.7	675.0 ^b
Bolivia	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	1 682.3 ^b
Brasil ^d	44.8	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	194.7 ^b
Colombia ^e	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	16.4 ^b
Chile	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	22.2 ^b
México	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2 ^b
Perú	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	105.8 ^b
Uruguay	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	63.8 ^b
Países de inflación tradicionalmente moderada	7.9	8.8	9.8	20.1	15.4	14.1	12.6	17.2	17.0
Barbados	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	3.9 ^f
Costa Rica	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	15.7 ^g
Ecuador ^h	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	19.1 ^g
El Salvador	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	13.1 ^g
Guatemala	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	...
Guyana	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	...	...	...
Haití ⁱ	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	6.2	12.2	8.6 ^j
Honduras	5.6	7.7	5.4	18.9	15.0	9.2	9.4	10.2	6.9 ^k
Jamaica	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	14.5	33.1 ^l
Nicaragua	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	40.0 ^c
Panamá	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	1.1 ^g
Paraguay	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	25.4 ^g
República Dominicana	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.1	9.8	21.2 ^m
Trinidad y Tabago	12.0	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	13.4 ^f
Venezuela	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	7.0	15.7 ^g

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, noviembre 1984, e información oficial proporcionada por los países.

^a Los totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones medias de los países, ponderados por la población de cada año. ^b Corresponde a la variación entre noviembre de 1984 y noviembre de 1983. ^c Corresponde a la variación entre septiembre de 1984 y septiembre de 1983.

^d Hasta 1979 corresponde al Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Río de Janeiro; desde 1980 en adelante corresponde a la variación del Total Nacional. ^e Hasta 1980 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de Obreros; Desde 1981 en adelante se refiere a la variación del Total Nacional, que incluye a Obreros y Empleados. ^f Corresponde a la variación agosto de 1984 y agosto de 1983. ^g Corresponde a la variación entre octubre de 1984 y octubre de 1983.

^h Hasta 1982 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Quito; desde 1983 corresponde al Índice de Precios al Consumidor Nacional, área urbana. ⁱ La serie corresponde a la variación entre septiembre del año indicado y septiembre del año anterior. ^j Corresponde a la variación entre junio de 1984 y junio de 1983. ^k Corresponde a la variación entre marzo de 1984 y marzo de 1983. ^l Corresponde a la variación entre julio de 1984 y julio de 1983. ^m Corresponde a la variación entre mayo de 1984 y mayo de 1983.

Fuente: CEPAL.

fijo y que no se encuentran indexados con las tasas nacionales de inflación.

iii. Aumento de las disparidades regionales. El impacto de la crisis ha afectado de manera diferencial a las regiones de un mismo país. Las políticas macroeconómicas, en especial las cambiarias, crediticia y de gasto público han provocado una merma, a veces considerable, en el nivel de actividad económica de algunas regiones, agudizando las disparidades preexistentes.

Asimismo, es evidente que en los países donde hay una clara diferenciación regional de la producción el impacto de la crisis ha sido diferente. Donde se producía para el mercado internacional se ha vivido una recesión mayor, que en lugares cuya producción se orientaba al mercado interno.

iv. Restricción del crédito. También debe destacarse el impacto de la crisis sobre la situación del crédito. Como se sabe, durante las décadas pasadas los Estados latinoamericanos tendieron a facilitar créditos subsidiados para la adquisición de viviendas los que, al no estar indexados, permitieron a ciertos sectores sociales obtener vivienda propia a precios inferiores a los de mercado.

Ello cambió durante la década del 70 cuando se tendió a otorgar mayor libertad a los agentes financieros, que pudieron colocar sus recursos crediticios en otras áreas. Ello permitió una gran expansión del crédito para la compra de artículos eléctricos, automóviles, etc., gracias a los cuales amplios sectores de la población, incluso populares, pudieron tener acceso a los mismos. Obviamente, este crédito se obtuvo en importante proporción del endeudamiento externo.

La crisis ha conducido a restringir dichos créditos, lo que se acompaña de una elevación de las tasas de interés que los torna inaccesibles para grupos que anteriormente hubieran podido recurrir a ellos. Además, las fuertes restricciones en el salario real de dichos estratos tienden a dificultar aún más el acceso a dichos bienes.

Asimismo, muchos individuos que habían adquirido obligaciones en dólares se enfrentan a problemas debido al incremento del monto de sus deudas en razón a los reajustes de las paridades monetarias.

v. Restricciones en la adquisición de insumos y equipos de los programas sociales. La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria han llevado a las autoridades a restringir el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera por lo que, en muchos países de la región, se vivió una difícil situación para la adquisición de insumos y equipos necesarios para los programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de las divisas necesarias para reponer equipo e importar repuestos necesarios para mantener en funcionamiento a otros.

II. DILEMAS DE LA EDUCACION EN LA PRESENTE CRISIS

La crisis ha producido un impacto considerable sobre diversos aspectos de la educación y sobre los servicios de enseñanza y ha puesto incluso en entredicho ciertos principios que habían sido ampliamente aceptados en los años precedentes.

1. Reducción de los recursos presupuestales para educación

Sobre los servicios de educación el impacto se ha producido como consecuencia de una reducción de los recursos presupuestales con los que contaba el sector. El cuadro 9, con información procedente del Fondo Monetario Internacional, muestra los cambios producidos a lo largo de la década 1973-1982 en los gastos educativos como porcentaje de los gastos totales del gobierno central en un amplio conjunto de la región.

El mismo permite apreciar que en quince o más países se ha cerrado el período considerado con reducciones presupuestales en este rubro. En algunos de ellos las caídas han sido considerables, en otros menos extremas, pero en muy pocos ha habido un aumento de lo que se destina a la educación.

Algunas observaciones preliminares parecen indicar que el deterioro ha continuado agravándose en el bienio siguiente.

2. Analfabetismo

Durante el período anterior los niveles educativos se habían elevado de manera notable, pese a lo cual eran notorias las grandes desigualdades y la persistencia de graves problemas. El principal de

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

País	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	13.55	12.6	10.64	7.39	8.49	9.60	8.31	8.83	7.23	...
Barbados	21.69	20.17	25.21	20.58	19.07	20.81	19.45	1978	19.45	...
Belize	...	...	...	...	14.12	14.45	12.12	13.84	...	...
Brasil	7.63	7.37	6.81	5.81	5.13	5.06	5.43	3.42	3.83	...
Chile	...	...	...	...	...	...	5.79	5.39	...	...
Costa Rica	28.92	29.36	28.78	29.65	28.51	25.70	24.78	24.58	23.66	...
Dominica	...	...	...	20.34	17.02	10.63	10.19	...	...	...
Ecuador	27.48	23.09	27.06	23.20	25.73	27.09	28.47	34.74	30.07	...
El Salvador	25.57	26.57	23.78	21.06	21.17	20.71	19.62	19.81	17.85	16.4
Grenada	...	...	...	...	18.29	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guyana	14.84	16.72	9.83	10.14	14.28	12.52	...	...	...	...
Honduras	22.47	22.55	21.33	20.69	17.51	13.36	...	...	...	...
Jamaica	...	...	19.33	19.75	18.38	15.30	17.80	...	...	...
México	16.27	15.76	18.23	18.22	19.93	...	...	...	...	...
Antillas Holandesas	2.03	3.84	3.76	7.39	5.77	5.05	5.43	17.93	18.19	...
Nicaragua	17.63	14.49	14.74	16.91	13.64	13.10	12.30	11.58	...	...
Panamá	20.70	19.32	16.88	16.33	17.73	16.91	13.49	13.37	12.78	...
Paraguay	14.05	13.64	13.34	12.01	13.49	13.42	12.58	12.88	11.76	...
Parú	22.95	23.49	20.47	20.61	18.86	16.61	13.81	11.09	11.34	...
República Dominicana	14.25	11.58	10.34	12.0	11.92	12.78	13.59	12.54	13.88	...
Suriname	13.33	17.10	16.29	15.94	...	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	12.24	12.27	11.45	11.33	10.95	8.02	11.71	8.70	11.23	...
Venezuela	18.92	15.33	17.15	16.30	15.71	15.51	18.57	21.41	18.32	7.3
										16.3

Fuente: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VII, 1983.

ellos era el analfabetismo, que seguía teniendo una incidencia importante en varios países de la región. El cuadro 10 muestra la situación agrupando a los países según que sus tasas fueran inferiores al 10 por ciento, al 20 por ciento, al 30 por ciento, o superiores a esa cifra. Asimismo, la información se presenta para cuatro fechas (alrededor de 1950, de 1960, de 1970 y de 1980). Esto permite notar los grandes avances que hubieron en cada caso, al mismo tiempo que la primera forma de agrupación muestra la magnitud del problema todavía existente.

Al parecer falló, en el pasado, la voluntad política de iniciar las acciones requeridas para terminar con la lacra que constituye el analfabetismo. Si bien todos los gobiernos manifestaron su intención de avanzar en ese sentido y acabar con la situación imperante, no se pusieron en práctica los mecanismos para alcanzar esas metas.

Es probable que en los próximos años, como consecuencia de las reducciones presupuestales, las acciones destinadas a erradicar el analfabetismo se paralicen o enlentezcan. El UNICEF ha detectado en algunos países, que los primeros programas que se descontinúan son los destinados a las áreas rurales, donde está el principal foco de permanencia del analfabetismo.

3. La expansión de la cobertura

El aparato escolar, en la concepción dominante, tiene la función estratégica de igualar las oportunidades de toda la población. Ello encuentra apoyo en diversos estudios realizados en Europa y Estados Unidos que muestran una alta correlación entre nivel educativo alcanzado y el ingreso percibido, lo que ha hecho pensar que mediante una fuerte expansión de la matrícula escolar, las desigualdades sociales heredadas tenderían a verse superadas en el mediano plazo, al alcanzar la población niveles parejos y altos de educación.

Cuadro 10

ANALFABETISMO

(Porcentaje de la población de 15 años y más)

	Alrededor de			
	1950	1960	1970	1980
<u>Menos del 10%</u>				
Argentina	13.6	8.6	7.4	...
Barbados	8.9	1.8	0.7	...
Belize	...	...	8.8	...
Cuba	22.1	...	...	3.9
Guyana	24.1	12.9	8.4	...
Jamaica	23.0	18.1	3.9	...
Trinidad y Tabago	26.2	6.6	7.8	...
Uruguay	...	9.5	6.1	...
<u>Menos del 20%</u>				
Colombia	37.7	27.1	19.2	...
Costa Rica	20.6	15.6	11.6	...
Chile	19.8	16.4	11.0	...
México	43.2	34.5	25.8	16.0
Panamá	30.0	23.3	21.7	12.9
Paraguay	34.2	25.5	20.0	...
<u>Menos de 30%</u>				
Brasil	50.5	39.7	33.8	26.0
Ecuador	44.3	32.5	25.8	...
Perú	...	38.9	27.5	...
Venezuela	50.5	37.3	23.5	...
<u>Más del 30%</u>				
Bolivia	67.9	61.2	36.8	...
Guatemala	70.7	62.2	54.0	...
El Salvador	...	...	38.0	...
Haití	89.5	85.5	78.7	...
Honduras	64.8	55.0	43.1	...
Nicaragua	61.6	50.2	42.5	...
República Dominicana	57.1	35.5	33.0	...

Fuente: CEPAL y UNESCO.

En este sentido, la igualdad de oportunidades se centró en la universalización de la matrícula básica o primaria. Sin embargo, se la interpretó como igualdad de acceso y no como igualdad en el egreso (Solarí 1982). Como consecuencia se ha creado una pirámide educativa de amplia base y de una cúspide muy aguda. Si se considera como un indicador apropiado el índice de "piramidación", entendido como el porcentaje de matriculados en quinto año básico respecto a los inscriptos en primero, puede observarse que sólo dos países sobrepasan el umbral del 90 por ciento (Cuba y Costa Rica), tres el umbral del 70% (Chile, Panamá y Uruguay), tres el del 50% (Argentina, Perú y Venezuela), mientras que el resto de los once países incluidos en el Anuario de UNESCO, a partir del cual se efectuó el cálculo, tienen valores que se sitúan por debajo del 50%.

Pese a lo anotado, no puede dejar de reconocerse que las tasas de retención escolar habían venido mejorando en las últimas décadas. La penetración de la escuela se había hecho creciente. Ahora, puede plantear la hipótesis que, a consecuencia de la crisis, dichas tasas se estabilizarán e incluso, en algunos casos, podrán descender. Y ello porque frente a ingresos decrecientes, las familias, en especial aquéllas más pobres que son las que tienen hijos que todavía no han accedido a la educación formal, los orientarán a la obtención de ayudas económicas, sea mediante la inserción en el mercado informal, sea mediante la práctica de la mendicidad.

Será necesario realizar esfuerzos especiales y recurrir a mecanismos que permitan recobrar el impulso ascendente de la cobertura. Debe reconocerse que el problema principal no consiste en acceder o no al primer año básico (igualdad de acceso) - aun cuando cabe esperar que por lo ya mencionado ello se dificulte en el futuro - sino en permanecer y continuar en el aparato escolar.

Si a lo anterior se agrega que la repitencia y la deserción se concentran en los segmentos pobres de la población (y, más aún,

en los sectores pobres rurales) debe reconocerse el peso decisivo que tienen las desigualdades externas al aparato escolar, que frustran las pretensiones igualadoras de éste. A todo ello se agrega el problema de las desigualdades internas (infraestructura, textos, laboratorios, bibliotecas, personal docente, etc.).

Para superar tales obstáculos será necesario que la programación tenga en cuenta esas desigualdades externas y sus correlatos internos. Allí, empero, cabe esperar que la misma crisis limite la amplitud con la que puedan encararse estas acciones, lo que lleva a programarlas cuidadosamente y a evaluarlas para asegurar que cumplen los objetivos que se pretende alcanzar.

4. ¿Dónde invertir rentablemente en educación?

Suele suponerse que a mayor educación, hay mayor productividad y, consecuentemente, que de la mayor productividad derivan mayores ingresos. En consecuencia, se sostiene que la inversión en educación es el elemento clave para la erradicación del círculo generacional de la pobreza: a mayor educación, mayores ingresos. Y también se afirma que, en tanto la educación es un bien finito (años de estudio), mientras más población alcance mayores niveles de educación, menor será la desigualdad en los ingresos y mayor la igualdad social.

Ello ha inspirado en el pasado muchas políticas educativas en América Latina y el Caribe, pese a que podría ponerse en duda la pertinencia de este tipo de formulaciones para la región, dada la carencia de estudios específicos o la sospecha en los procedimientos para la realización de sus cálculos. Asimismo, también son cuestionables los tres supuestos claves en que la hipótesis se fundamenta:

- i) que la mayoría de la población accede a niveles educativos altos, lo que no sucede en la práctica;
- ii) que en estos países, los ingresos se explican fundamentalmente por los niveles educativos, asunto que es a lo menos, discutible;
- iii) que la oferta de fuerza de trabajo altamente calificado genera su propia demanda ocupacional, lo que se está mostrando como inexacto en la actual coyuntura.

La inversión estatal en educación durante las últimas dos décadas ha tendido a privilegiar la educación media y la superior. En ellas la tasa de retorno individual es más alta (y más todavía cuanto mayor sea la dispersión entre los niveles educativos), pero la tasa de retorno social es menor. Desde la perspectiva social, las inversiones estatales en educación tienen tasas de retorno más elevadas en la educación básica, con lo cual se unen el principio económico de la mejor inversión de los recursos con el principio ético y político de lograr una mayor igualdad social.

5. ¿Vale la pena planificar los recursos humanos?

Desde los años sesenta, se extendió la práctica de realizar estudios prospectivos tendientes a determinar el número de profesionales, técnicos, y trabajadores calificados requeridos por las diferentes ramas de actividad económica. Sea que la planificación de la fuerza de trabajo calificada se hiciera usando los métodos del enfoque de la planificación de la mano de obra o del cálculo costo-beneficio, el supuesto implícito se relacionaba con las estimaciones de demanda de los recursos humanos, fundamentalmente por parte del sector estructurado o moderno de la economía.

Si la universalización del acceso al aparato escolar y las tesis respecto a las tasas individuales de retorno en educación apuntaban básicamente a utopías de igualdad social y superación de la pobreza individual, la planificación de los recursos humanos se vinculaba mayormente con la esperanza de un crecimiento industrial sostenido y técnicamente programado.

Sin embargo, los cambios experimentados en la economía mundial y en especial, la alteración de los mercados de trabajo en la región a raíz de la crisis, hacen cada vez más inciertas las estimaciones de los recursos humanos requeridos para futuros no previsibles. Las tasas de desocupación abierta, como se ha visto, casi se duplicaron entre 1980 y 1984 en la mayoría de los países de la región, y las perspectivas de absorción de fuerza de trabajo en el sector formal de la economía son bastante reducidas.

El empleo informal y sus características particulares de alta rotación, baja productividad y relativamente alta capacidad de absorción cuestionan una planificación generalizada de los recursos humanos en el mediano y largo plazo.

En suma, las expectativas respecto a la vinculación entre planificación del desarrollo y planificación educacional, que eran muy altas en los sesenta, se ven con cierto escepticismo al comenzar los ochenta.

III. LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS BASICOS EN LA SITUACION ACTUAL:
UNA CARACTERIZACION GENERAL

A la luz de las experiencias vividas en las dos últimas décadas, y de la investigación realizada en la región sobre políticas sociales y política educacional en el último tiempo, es posible aventurar algunas proposiciones relativas a los ejes centrales de la planificación educacional en la presente década.

1. Las desigualdades externas: Acción compensatoria

Tal como se mencionara en el capítulo anterior, el aparato escolar es débil para hacer frente a las desigualdades externas a él. De hecho, un aparato diseñado para trabajar con dificultades en un medio ideal de desigualdades individuales menores (diferencias de talentos, madurez psicológica; velocidad de aprendizaje, etc.), no puede sino sucumbir ante la magnitud de las desigualdades sociales estructuralmente originadas fuera del aparato escolar.

Son muchos los trabajos que muestran la manera en que variables asociadas a la pertenencia a estratos sociales pobres afectan negativamente el rendimiento y el desempeño escolar de los estudiantes de tales estratos.

En efecto, la falta de una adecuada estimulación temprana, las carencias en el plano afectivo, las carencias acumuladas en salud y alimentación, los episodios pasados o presentes de desnutrición, las malas condiciones del clima familiar, los efectos psicológicos producidos por la cesantía prolongada del jefe de hogar, etc., todo ello atribuible a determinadas condiciones de vida material y socio-cultural de las familias pobres, tienen una enorme incidencia en el rendimiento escolar.

De este modo, si se pretende reivindicar el principio de la igualdad de oportunidades, no sólo en el acceso, sino también en la promoción y el egreso, no puede ignorarse la combinatoria de carencias psicosocioculturales que afectan a aquellos sectores sociales más carenciados.

Por cierto, lo ideal sería que tales desigualdades sociales no existieran o, al menos, que fuesen drásticamente reducidas (como postulan todas las políticas sociales contemporáneas). Sin embargo, ello no es responsabilidad del aparato escolar, no depende de principios de planificación y, por último, no parece estar en el horizonte relativamente inmediato de los países de la región.

Por tanto, si se asume la pobreza y las desigualdades sociales como un dato que seguirá vigente en el futuro próximo, la planificación educacional debe considerar las desigualdades externas al aparato escolar como un parámetro ineludible de su acción.

Sin embargo, su consideración en el marco de la planificación educacional, no debe ser utilizada como un discurso ideológico-político. Por el contrario, debe ser asumida en el contexto de lo que comúnmente se denomina acción compensatoria en educación (levemente distinto a la noción de educación compensatoria). Esta acción compensatoria requiere del diseño y ejecución de programas en áreas tales como la atención integral al preescolar, la salud y la nutrición, el trabajo con los padres y apoderados para el apoyo efectivo y pedagógico al alumno, el otorgamiento de becas para útiles escolares, la movilización, el costo alternativo de estar en la escuela, etc.

Hay tareas de gran envergadura para la planificación tales como diseñar, probar, ejecutar, y evaluar programas como los mencionados (u otros que para cada realidad surjan como relevantes); medir y analizar el impacto de las carencias (y de los programas)

en el rendimiento y promoción escolar, buscar y encontrar las articulaciones que optimicen la relación costo-efecto de tales programas. No abordar esta tarea significa seguir reproduciendo el viejo esquema según el cual si bien todos pueden acceder, los pobres deben repetir y desertar mientras los demás continúan y egresan.

2. Las desigualdades internas

Además de la impotencia y de la insensibilidad del aparato educacional latinoamericano para hacer frente a las desigualdades sociales externas a él y que se traducen en resultados desiguales en rendimiento, fracaso, repitencia y abandono escolar, están el fenómeno de la desigualdad en la oferta, en términos cuantitativos y cualitativos, de servicios educativos.

En efecto, es característico que las familias de los estratos medios y altos pueden financiar los costos de una educación de mejor calidad y cantidad en instituciones del sector privado. De este modo, tales niños tienen acceso a más y mejores textos, a bibliotecas apropiadas, a laboratorios, a un espacio físico adecuado, a facilidades deportivas y recreativas, a la atención profesional de psicólogos, tienen oportunidades múltiples de realizar actividades extraescolares (desde paseos hasta talleres de ciencia, artes, historia, etc.) Además, y principalmente, tales instituciones educacionales privadas atraen a los mejores docentes, por la vía de la oferta de mayores remuneraciones.

La oferta educativa del aparato público (de la mayor parte de él, al menos), por restricciones presupuestarias (o por razones de distribución del gasto social, y de la distribución de la inversión en educación, originadas en el orden político del Estado), se caracteriza por su pobreza en la planta física, la escasez de textos, la ausencia de bibliotecas y laboratorios, la carencia de estimulación

y de posibilidades de acceso a talleres extraprogramáticos, concentrando además el peso en maestros mal remunerados.

Es probable que la crisis haya provocado que muchas familias que en el pasado financiaban la educación de sus hijos en colegios privados, se hayan visto obligadas, por la reducción de sus ingresos, a trasladarlos a los servicios educativos públicos. De ser así, podría producirse un agravamiento de los problemas de la educación pública, al aumentar su alumnado en una situación en que las restricciones presupuestarias imposibilitan el aumentar su dotación de aulas y docentes. Así, el ajuste entre la mayor demanda y la misma o menor oferta se produciría elevando el número de alumnos por clase y, consecuentemente, deteriorando la calidad de la educación impartida que, en muchos casos, ya era mala.

De esta forma, los niños pobres acceden a una escuela con carencias materiales y socioculturales que, además, está muchísimo peor dotada desde el punto de vista de la calidad de la oferta de servicios estrictamente educativos.

Desde un enfoque societal, entonces, no sólo se asiste a la falacia de dar un tratamiento "igual" (igualdad de acceso o del derecho a educarse) a niños que son evidentemente desiguales, sino que se ofrece un servicio educativo desigual - en términos negativos - a niños desiguales. De esta manera, el aparato escolar no sólo reproduce las desigualdades externas, sino que las amplía.

En este terreno, nuevamente, la distribución de la inversión en educación (el no priorizar la inversión en educación básica) se convierte en el problema político central.

Desde el punto de vista de la planificación educacional, la medición de los impactos (o carencias) de las distintas variables propias de la organización de la oferta educacional (textos, laboratorios, mecanismos de promoción, escuelas unidocentes, etc.) sobre el desarrollo personal de los niños, sus correlaciones internas, el

diseño, ejecución y evaluación de programas, etc., son tareas en las cuales no parece haber avances suficientes.

La calidad de la enseñanza puede disminuir también como consecuencia de la necesidad de ajustes presupuestales que llevan, en primer lugar, a la no reposición de útiles y equipo necesario para impartir una educación adecuada y, en segundo lugar, por la congelación o retroceso de los ajustes salariales por debajo de la tasa de inflación, lo que puede llevar a que aquellas personas que tienen otras alternativas laborales mejor remuneradas y que, presumiblemente, son las mejores calificadas, abandonen sus puestos en la educación pública, contribuyendo así a la baja de la calidad de la enseñanza.

3. La programación del currículum

En general, la calidad de la educación, nunca ha constituido un problema para los esquemas de planificación educacional, pese a que constituye el principal instrumento para la realización del proceso educativo (Rojas 1984).

En efecto, el factor clave de lo que efectivamente sucede en las escuelas es el currículum, entendido no sólo como la cadena plan de estudios-programa de asignaturas-planificación de actividades-evaluación del rendimiento sino, más fundamentalmente, como aquello que le da sentido y orientación a esa cadena, vale decir, la totalidad de lo que es transmitido y las formas que adquiere esa transmisión.

Ello es de radical importancia, por cuanto la significación predominante de la noción de calidad, tradicionalmente tiene que ver con la evaluación del rendimiento escolar. Sin disminuir la importancia que ciertamente tiene esta dimensión, conviene enfatizar dos aspectos claves que centran la atención en la producción de calidad, más que en el control de la misma (evaluación del rendimiento): el problema de la relevancia y el problema de la uniformidad.

i) El problema de la relevancia presenta, a su vez, tres dimensiones: transmisión de códigos simbólicos de base (lenguaje) habilitantes para cualquier aprendizaje que implique distanciamiento de lo concreto; transmisión de códigos socioculturales adecuados a la afirmación de la identidad, la autonomía, la organización y el poder de los grupos a los cuales se les aplica un currículum; transmisión de códigos referidos al control sobre el medio material y físico. El asunto crucial del problema de la relevancia, entonces, es la relación de las formas y contenidos que se transmiten con las peculiares características socioculturales de las personas que los reciben.

Ello puede hacer recomendable algún grado de participación de los involucrados, a través del desarrollo de la investigación participativa para seleccionar contenidos. (Tamayo).

Es probable que ello permita una mejor ligazón entre la oferta y del servicio educativo y la demanda de sus usuarios, pero tal vez no solucione la incompatibilidad que parece haber existido en el pasado entre el subsistema educativo y el subsistema económico. En este sentido, las autoridades deben enfrentarse a replanteos curriculares pensando no sólo en la situación actual, sino en lo que serán las demandas en diez o quince años más.

Al respecto, resulta necesario considerar los cambios previsibles en las estructuras productivas que afectarán a la educación. Entre ellos cabe mencionar la expansión de la "robotización", que provocará una pérdida de importancia de la mano de obra en los costos de producción. De ser así, la solución para los países periféricos no pasará ya por el "abaratamiento del costo de la mano de obra" que permita atraer inversiones y así aumentar el empleo. Será necesario que quienes se están incorporando al sistema educativo tengan alternativas de una educación adecuada, que les sea útil en el momento de pasar a formar parte de la población económicamente activa.

ii) El problema de la uniformidad, estrechamente vinculado al de la relevancia, tiene que ver con la pertinencia de mantener vigentes planes educativos nacionales únicos cuando, en la mayoría de los países, es posible identificar poblaciones culturalmente desiguales.

Ciertamente, la implantación de esos planes (currículum uniforme) guarda relación con aspiraciones democráticas en orden a no generar discriminaciones apriorísticas en el seno del aparato escolar.

Sin embargo, discriminar no es sinónimo de asumir diferencias reales y la negación abstracta de tales diferencias puede conducir a la imposición de modelos culturales ajenos a la vida cotidiana de determinados grupos.

Ello es particularmente visible en el campo de la educación rural, en la cual la uniformidad curricular de base urbana opera como eficiente mecanismo colonizador de los niños rurales, ignorando y desvalorizando su propio mundo cultural. Ello es aún más evidente en la imposición de tales esquemas curriculares a poblaciones indígenas.

Ahora bien, la estructuración y diseño curricular rescatando los problemas de la relevancia y de la uniformidad, se topa con un problema de crucial importancia: la formación de los maestros.

En efecto, la formación de maestros no ha estado determinada en la región por las demandas específicas de la transmisión cultural formal o institucionalizada en el medio sociocultural de la pobreza. De allí que esfuerzos similares a los referidos respecto al desarrollo curricular pueden tener un valor transformador crítico. Existen pocos análisis sobre el tema (Lorenzo). Sin embargo, hay coincidencia en señalar que más allá de su "profesionalización", el maestro, necesita estar capacitado para hacer frente a las exigencias de una realidad social que, por lo general, lo

sobrepasan. Las comunidades suelen esperar del maestro, muchas veces, un liderazgo que éste no está en condiciones de cumplir

4. Centralización vs. Descentralización

Una de las controversias más recientes en el campo de la educación se relaciona con la descentralización educativa, referida al rol que desempeña el Estado en la educación.

Esta noción de descentralización, tiene que ver con tres aspectos esenciales.

En primer lugar, la verificación de los malos resultados que han producido los esfuerzos por planificar la educación (Fernández 1976), particularmente la verticalidad de los procesos, lo que está conduciendo en la actualidad a una nueva visión del planeamiento, manifestado, por ejemplo, en algunos de los trabajos presentados en la Reunión Técnica de Planeamiento Educativo celebrado en Buenos Aires en 1983. Ellos propician enfoques más globales (CINTERPLAN), más participativos (Ravelo), más relacionados con procesos de investigación-acción (Rojas 1983), que reemplacen una investigación normativa por otra de tipo participativo basada en una acción reflexiva comunitaria (McGinn).

Sin embargo, esta nueva corriente - llevada a su extremo lógico - tiene el peligro de negar problemas que involucran a políticas nacionales, a la planificación y a cuantiosos recursos del Estado. El problema, entonces, no debiera ser una oposición excluyente de ambas perspectivas, sino una correcta y adecuada coordinación de ambas.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, está el problema de la descentralización de la administración de la educación, entendido no sólo como una descongestión de funciones administrativas (que al parecer, optimiza el poder central), sino más bien como un efectivo acercamiento del proceso educativo a la base social, única forma de estar más próximo al control directo de los usuarios (las familias).

Los dos puntos anteriores, en el plano ideológico, parecen constituir la reacción contra un Estado altamente burocratizado y autoritario, que se vincula tecnocráticamente a las necesidades de las mayorías, atendiendo reivindicaciones surgidas del mismo Estado sin que, en la práctica, los beneficiarios se constituyan en actores del proceso social (Cardoso). Lo que se busca, entonces, es democratizar la planificación. La diferencia parece sutil, pero involucra concepciones ideológicas y políticas extremadamente opuestas.

Un tercer punto relativo a la noción de descentralización en la educación se relaciona con la definición de la esfera de lo público y lo privado en la oferta y administración de los servicios educacionales.

Parece obvio que el Estado no puede desentenderse del financiamiento y administración de la educación básica; al contrario, se le están exigiendo mejoras significativas en cantidad y calidad. Sin embargo, tales mejoras suponen aumentos en el gasto público en educación básica que, en un contexto de restricciones presupuestarias, entran a competir con la inversión o gasto social en otras áreas (salud, previsión social, etc.) y, más específicamente, con los otros niveles de la educación.

Así, por ejemplo, las crecientes reivindicaciones de una significativa inversión del Estado en educación preescolar implican partidas presupuestarias de considerable magnitud. Los puntos de mayor controversia en esta materia parecen ser: la transferencia de recursos de la educación media a la educación básica y preescolar, lo que implicaría que las familias de los usuarios pagasen directamente, al menos en forma diferenciada según niveles de ingreso, los costos de la educación media; el segundo es dejar cada vez más a cargo del sector privado la atención de la demanda por educación postmedia, superior y universitaria, liberando con ello recursos transferibles a la educación básica y preescolar, librando al mercado la valorización relativa de diplomas y grados.

IV. EL RETO DE LA CRISIS Y LAS OPCIONES PARA ENFRENTARLA

A. Hacia un replanteamiento de las políticas sociales para enfrentar la crisis

El diagnóstico del impacto de la crisis sobre el desarrollo social ha mostrado la difícil coyuntura histórica en que se encuentran los países latinoamericanos.

Hay que replantear los lineamientos básicos que, hasta el momento, han inspirado esas políticas si es que se quiere evitar un proceso de regresión social de características muy agudas. La situación es tal que no sólo se enfrentaría un estancamiento por un período de duración indeterminada, sino que es probable que los indicadores sociales comiencen a mostrar - como ya está sucediendo en algunos casos - deterioros notables en la calidad de la vida de la población.

1. El replanteamiento de las políticas sociales

a) El papel del Estado

Si la situación descrita precedentemente es real corresponde que el Estado adopte una manera renovada de concebir el papel de las políticas sociales.

Se requiere una organización estatal que pueda lidiar con la nueva situación provocada por la crisis, con la escasez de recursos internos, con las demandas sociales, y que sea lo suficientemente flexible para permitir la participación de la comunidad en la satisfacción de sus propias necesidades y tenga la autoridad necesaria para orientar los escasos recursos en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Una tarea impostergable consiste en precisar cuál es el desarrollo social históricamente posible, dadas las dificultades internas y externas existentes, y promover un acuerdo entre los diferentes grupos sociales, sobre el mismo.

Ello hace que las principales funciones que debe asumir el Estado en América Latina sean las de compensación y de concertación social. En torno a esa doble tarea, será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

b) La función compensatoria

Se trata de incorporar la "discriminación positiva" ^{1/} como principio fundamental de la política social. Y ello porque la equidad dice que no corresponde aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. El universalismo como criterio de la política social ha conducido, en muchos casos, a que el gasto social sea regresivo. En una situación en que los recursos para lo social son más escasos que nunca es necesario aprovecharlos al máximo, evitando al mismo tiempo los defectos que las soluciones selectivistas han tenido siempre, esto es, estigmatizar a los beneficiarios de los programas.

La discriminación positiva permite combinar lo mejor de las dos soluciones y conduciría a una utilización más adecuada de los recursos disponibles.

^{1/} La "discriminación positiva" es un criterio que, ante la escasez de recursos para practicar políticas universalistas, buscar compensar a los más débiles practicando una selectividad de base territorial, que evita el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios y así no provocó estigma (Edwards G. Batley 1978; Franco 1983).

Si bien el principio es bueno, no está exento de problemas en su aplicación. Es posible encontrar en América Latina casos de selectiva espuria, en los que se ha perseguido más el impacto sobre los indicadores que la mejora del nivel de vida de las poblaciones. Se trata, en realidad, de esfuerzos propagandísticos.

Otro problema tiene que ver con el cuántum de discriminación a favor de los pobres. Ello tendrá que ser discutido en cada caso.

Pese a tales dificultades es indudable que el principio de la compensación resulta marcadamente progresista aplicado a la situación del continente.

Debe reconocerse también que el mismo ha sido, hasta ahora, una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando sea asumida como una demanda popular por coaliciones políticas.

Si es aceptada, la discriminación positiva permitirá a los gobiernos latinoamericanos lograr importantes avances en la asignación progresiva del gasto social.

c) La función concertadora

Para cumplir esta función hay que ir más allá del establecimiento de organizaciones como los Consejos Económico Sociales, las Comisiones Paritarias, Sectoriales o Regionales y similares. Es necesario conseguir un tipo de relacionamiento de la administración gubernamental con los grupos y organizaciones de la sociedad civil, radicalmente distinto al vigente en el pasado.

Si no logran establecerse formas adecuadas de concertación, van a prevalecer los enfrentamientos y las modalidades pretorianas de resolución de los conflictos.

Hay, en América Latina, una fuerte demanda popular por la democracia. En los países donde ella existe, se trata de mantenerla y profundizarla; en otros, de construirla. En ambos, empero, resulta fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales que son escasos y que, probablemente, lo seguirán siendo en el futuro inmediato. De no conseguirse esos canales de solución de las controversias y de obtención de acuerdos estables es muy probable que la proliferación de enfrentamientos y tensiones sociales tienda a hacer cada vez más inviable la supervivencia de los regímenes democráticos.

La concertación social es, como se ve, también concertación política, ya que las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi todos los problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional, políticas contra el desempleo, etc.

d) Las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas

En muchas oportunidades se ha insistido sobre la necesidad de superar las limitaciones anotadas y otras tareas que es posible encontrar en los programas sociales. Se pretende, con la mejor intención, aumentar la eficacia con que se prestan los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Es indudable que deben seguir haciéndose esfuerzos en ese sentido. Hay problemas solucionables técnicamente en la política social, que deben ser enfrentados necesariamente para alcanzar los objetivos del desarrollo social en plena época de crisis.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que las grandes opciones en cuanto al destino de los recursos nacionales y al establecimiento de prioridades trascienden el campo de lo técnico, para enraizarse profundamente en el área de las decisiones políticas.

e) La recuperación de las grandes prioridades sociales

La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores, los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas y tienden a desviar a lo social de lo que son sus grandes prioridades.

En materia educacional es preciso fijarse dos tareas básicas: la erradicación del analfabetismo y el reforzamiento de la escuela básica. Esto supone destinar el esfuerzo central de la tarea educacional a estos dos objetivos, lo cual exige una enorme movilización de recursos en esa dirección.

2. El empleo sistemático de la comunicación social

La creación de las redes nacionales de comunicación en América Latina ha sido posterior al desarrollo de los grandes servicios sociales burocratizados, como educación y salud. Ello ha hecho que éstos no utilizaran sistemáticamente a la comunicación social para el logro de sus propios fines.

Suele ocurrir que las redes de radiodifusión o televisión se utilizan esporádicamente - salvo casos excepcionales - para fines relacionados con la educación formal, la educación a distancia, las campañas sanitarias, etc.

La crisis también contribuye a poner en el tapete la necesidad de dar una utilización adecuada y sistemática a esos medios, facilitando la difusión, entre las grandes masas de tecnologías educativas y sanitarias, sin costos adicionales.

Dada la escasez de recursos que se deberá enfrentar en el futuro cercano, no parece viable dotar a las escuelas primarias y medias de los elementos que requiere la educación moderna. Ello es especialmente cierto respecto a las rurales. Una alternativa podría encontrarse en modalidades de educación a distancia. Su utilización debería incorporarse a los planes educacionales y de salud, como ya está sucediendo en algunos países.

Incluso, la comunicación masiva no tiene que limitarse a la educación elemental y a la atención primaria de salud. Puede utilizarse también para el reciclaje profesional, la divulgación cultural, la educación a comunidades rurales dispersas y otros casos similares.

De esta manera el subsidio estatal a los medios de comunicación de masas tendría un objetivo social realmente progresivo.

3. Una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado latinoamericano debe organizarse de modo cada vez más descentralizado y desconcentrado.

América Latina es un continente submunicipalizado. Ello tiene enormes consecuencias, especialmente en el mundo rural y a veces también en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias.

En términos muy abstractos, el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y a vincularla con las organizaciones y grupos de la sociedad civil, sobre todo en lo relativo a sus demandas.

Es probable que la descentralización de los servicios en las áreas rurales pueda ayudar al fortalecimiento de la economía campesina.

Tampoco se pretende que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.), pero puede acercar a las poblaciones a las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del municipio supone también la organización de una planificación participativa regional, para mejorar las economías de escala, coordinar los servicios y localizar las producciones regionales.

Debe insistirse en que el proceso de descentralización supone igual proceso de desconcentración de los servicios sociales, como manera de impedir el paralelismo administrativo, la inadecuación burocrática o la total desarticulación de los organismos administrativos (Boisier 1984).

Anteriormente se llamó la atención sobre la aplicación de la selectividad espuria. También hay una descentralización espuria, que consiste en traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que siguen dependiendo del gobierno central y de la capital. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido, sino que, en la situación futura, se requiere que realmente haya descentralización con recursos, cuando estos sean escasos.

4. El triple papel de la participación social

a) La concertación

Como se ha señalado con anterioridad respecto a las nuevas funciones del Estado latinoamericano, la puesta al día de la administración de los servicios sociales supone concebir la concertación como un modo de relacionamiento entre la burocracia y la sociedad. El primer gran tema de concertación, en economías mixtas como las latinoamericanas, tiene que ver con el conflicto entre empleadores y asalariados acerca de políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de la empresa.

Pero además existe un actor relevante y anónimo que será todavía más importante en el período de la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económico-sociales. Lo mismo ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector informal de la economía, afectados por decisiones macroeconómicas generalmente adoptadas sin su concurso.

Es difícil imaginar cambios en la modalidad burocrática imperante, gestionadora de un estado de bienestar real o presunto, y descubrir la manera en que ella puede convertirse en un sistema que pueda enfrentar los múltiples conflictos de la heterogénea sociedad latinoamericana. Sin embargo, ése es el desafío de la época y se requiere tener éxito en la manera de enfrentarlo.

b) La participación descentralizada

Se ha señalado que un supuesto en la consolidación de una red descentralizada de servicios sociales es lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales de las regiones y comunas.

Interesa, sobre todo, que por ese canal pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos de toma de decisiones democráticas. El ideal sería un sistema en el cual la ciudadanía vote por los proyectos alternativos que se le presentan, resolviendo cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

c) La participación en la política sectorial

Se trata aquí de lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de la política social. Hay países donde conceptos tales como comunidad escolar, comunidad sanitaria, organizaciones de autoconstrucción de vivienda ya constituyen una realidad. Pero se trata de buscar nuevas formas de esa participación de la población en las diferentes políticas sectoriales.

Una vía que excede los márgenes tradicionales de la participación y que interesa destacar aquí es la gestión por los usuarios de los organismos de la seguridad social. Por los recursos que ellos acumulan, por su importancia en la distribución de activos, por su capacidad de inversión y por el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios en atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir más allá de la política social sectorial, un mecanismo de especial trascendencia en la creación de nuevas formas de organización social y de propiedad.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, puede surgir de fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y cooperativas y, dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece una especial atención.

B. Una agenda para la educación

Los postulados generales de la opción estratégica para enfrentar la crisis que se esbozaron en las páginas precedentes, tienen que ser analizados en su aplicación directa al sector de la educación, tratando de elaborar una agenda de problemas y soluciones posibles, en el marco de la restricción de recursos previsible y a partir del diagnóstico de las dificultades y carencias existentes en América Latina y el Caribe, desde hace muchos años. A ello se dedica este parágrafo.

1. Los menores de 6 años y la educación preescolar

Los niños pobres llegan a la escuela en una situación de clara desventaja. Aquélla representa su encuentro con una cultura para la cual no han sido socializados en su medio familiar; al mismo tiempo implica su iniciación en ciertas destrezas culturales básicas, para alcanzar las cuales no cuenta con un apoyo real de su medio.

Ello se agrava en aquellos casos que han vivido episodios de desnutrición grave en períodos críticos de su desarrollo (Cristianse et al.)

De acuerdo a información manejada por UNICEF, (1979) hacia 1980 había alrededor de 66 millones de niños menores de 6 años en la región. Por otra parte, se estima que hacia 1970, el 40% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza y un 19% se ubicaba debajo la línea de indigencia. Una de las consecuencias más importantes de esta situación era la desnutrición calórica-proteica de 41.9% de los niños menores de 6 años

en 1970 (29.8% de Primer Grado, 10.1% de Segundo Grado y 2.0% de Tercer Grado). Por todo lo mencionado es probable que el impacto de la crisis haya hecho aumentar la proporción de niños desnutridos o, por lo menos, haya provocado una marcha atrás en los avances que se hubiesen alcanzado en la década precedente.

La expansión de la oferta de educación preescolar comenzó en la década del 50 (Tedesco). Sin embargo, su aumento relativo no ha sido suficiente para atender las necesidades educativas de los niños menores de familias de escasos recursos. Según ciertos datos (Miranda), la tasa bruta de escolaridad de niños de 3 a 5 años en la región, hacia 1980, sería apenas del 8.9%. Otros estudios confirman la misma hipótesis de insuficiencia de oferta.

Bajo el supuesto de que el tipo de respuesta apropiada debe combinar programas alimentarios, programas educativos al niño (estimulación) y programas educativos a la familia, la articulación empírica de una tal respuesta no es obvia.

Hay tres líneas de búsqueda que definen el núcleo de las alternativas de política y de planeamiento al respecto:

a) Expansión de la educación preescolar institucionalizada, bajo las diversas variantes de la noción de "jardín infantil". Sin embargo, sus posibilidades son limitadas debido a la magnitud de los recursos requeridos, además de constituir una solución de corte urbano, que no se adecúa a la dispersión característica de la población rural.

b) Programas alternativos, no convencionales, de atención integral al preescolar. Dada las limitaciones de la oferta más institucionalizada y formal, han surgido programas que buscan un camino menos escolarizado, trabajando directamente con los padres y la comunidad local (Richards, Filp et al., Montenegro et al., Latorre y Magendzo). Sus riesgos residen en la no profesionalización del trabajo de estimulación basándose en acciones de

"voluntariado" y, por otra parte, en las dificultades de coordinación con programas alimentarios específicos para tales programas, con el nivel central del Estado.

c) Otra manera de mirar el asunto plantea la duda sobre si es conveniente invertir en la expansión de la educación preescolar para los niños pobres o resulta preferible mejorar significativamente la cantidad y calidad de los servicios educativos en la escuela básica.

2. Los niños pobres y la escuela básica

A lo largo del presente trabajo, se ha insistido en los problemas de la escuela básica. A riesgo de caer en innecesarias repeticiones, los puntos claves con respecto a ella, parecen ser los siguientes (Schiefelbein y Farrel, Schiefelbein, Bravo, y Morales, Furter):

a) La incorporación a la planificación educacional de las desigualdades sociales externas al aparato escolar, respondiendo con programas de alimentación, salud y nutrición; programas referidos a la familia como soporte afectivo y educativo al desarrollo del niño; programa de becas escolares en movilización, pago de costos de oportunidad, etc. No atender las desigualdades externas implica reproducir tales desigualdades al interior del aparato escolar.

b) La acción del Estado para revertir las condiciones de desigualdad en el acceso a los insumos educativos. Ello implica aumentar en cantidad y calidad la dotación de textos escolares, bibliotecas, laboratorios, facilidades deportivas y recreativas, cantidad y calidad de los maestros, mejoras en el espacio y planta física, etc.

c) Abordar el problema del currículum tanto en sus aspectos de relevancia como de uniformidad. El problema aquí se relaciona con el conjunto de los contenidos que son transmitidos y con las formas en que se efectúa tal transmisión (lo pedagógico). Ello conduce a plantearse, seriamente, el diseño y elaboración de un "currículum para la pobreza".

d) Abordar el problema de la descentralización del planeamiento y la administración de la educación, con el propósito de acercar la escuela a la base social, satisfaciendo con mayor efectividad las necesidades específicas y generando las condiciones de un control social de los usuarios de los servicios administrativos del Estado (control democrático del Estado, democratización del Estado).

e) Por último, lo anterior puede resumirse en un término comprensivo: mejorar la calidad de la educación. A los afanes de expansión de cobertura de la década pasada, hay que suponer ahora la mejora de la calidad de la educación, en los términos en que se ha hecho referencia.

Sin embargo, todo planeamiento orientado a mejorar la calidad de la educación, no puede ser optimizado si no se considera el asunto de la formación de los maestros, problema al cual debiera darse una ubicación preponderante en la agenda educativa de los ochenta.

3. La juventud y la educación media

El enseñanza media muestra una profunda crisis que se refiere a su estructura, contenidos y objetivos. Tradicionalmente, se trata de un nivel de enseñanza de corte humanista-tradicional, enciclopedista en sus contenidos, orientado hacia la universidad, sin mucho destino propio.

La existencia de una educación media técnico-profesional no ha logrado corregir esta orientación general, por cuanto no significa la incorporación del mundo del trabajo al diseño curricular, sino que, más bien, pone "al lado" algunos aspectos del trabajo, en lo que suelen llamarse artes y oficios, evidentemente menos valorados que la variante científico-humanista. Este nivel técnico-profesional no representa, por lo demás, una significativa canalización de estudiantes hacia el mundo laboral.

El problema principal del segmento juvenil en la educación media se encuentra en las oportunidades de trabajo y empleo que se le presentan. En un estudio del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) de Panamá, se evidencia el problema, indicándose que los jóvenes de 15 a 19 años, de sectores pobres, son los que muestran un mayor índice de desempleo. En un estudio publicado por CINTERFOR queda de manifiesto que, en la región, las acciones de capacitación han venido favoreciendo particularmente a la mano de obra ocupada en el sector moderno de la economía, donde no se ubican, precisamente, los grupos juveniles pobres.

Las reformas de la educación que introducen modalidades de enseñanza media diversificada, que son paralelas a la composición social de la matrícula de la enseñanza media (DEALC), en donde se

observa un crecimiento considerable de la modalidad técnico-profesional, (Corvalán y Llomovatte, Vera) no se han acompañado de un incremento del empleo en general, ni en el sector secundario, ni de una redistribución significativa del ingreso. Ello ha derivado en una menor valoración social de las modalidades técnicas y en un aumento explosivo de la demanda por educación superior.

En la medida que en los años últimos se han incorporado capas sociales de origen popular a la educación media y que ellas logran egresar de ese nivel, se genera un problema social de gran importancia, por sus dimensiones cuantitativas que consiste en el egreso de la enseñanza media y en la no incorporación al mundo del trabajo ni a la educación superior.

Las perspectivas futuras de empleo no son muy optimistas y las posibilidades de absorción de esos contingentes de egresados en la educación superior (básicamente, la universidad), no parecen posibles ni recomendables.

De allí que la frustración social de capas juveniles pobres derive en el aumento de comportamientos de drogadicción, alcoholismo, delincuencia y prostitución (Insunza, Solari y Valenzuela).

Sin embargo, al reflexionar sobre la educación media y superior debe tenerse en cuenta que, entre otras funciones, constituyen una alternativa al desempleo. En consecuencia, las reducciones presupuestales para esos niveles implican aumentar las tensiones sociales y la presión sobre el mercado de trabajo, en momentos que la desocupación ha crecido y puede preverse que se mantendrá alta en los próximos años.

En la planificación educacional se discuten actualmente algunas tesis que conviene enumerar:

a) Limitar el acceso social a la enseñanza media, vía cobro de sus costos de operación, lo cual implica negar la posibilidad de ingreso de los sectores populares a la enseñanza media. Ello significaría, como contrapartida, liberar recursos fiscales invertibles en mejorar la calidad de la educación básica.

b) Aumentar la duración de la enseñanza media y así posponer el problema del empleo y el acceso a la educación superior, pero dejando mejor dotados (en capital humano) a quienes egresen de ese nivel. Ello significa, desde el punto de vista de las familias pobres, encarecer el costo por la educación de sus hijos y, para el Estado, destinar recursos considerables a la implementación de una tal dirección, desfavoreciendo la inversión estatal en educación básica y atención prescolar.

c) Diseñar un nivel de enseñanza (de 1 ó 2 años), ubicado entre la educación media y la superior.

d) Librar al mercado, la resolución de este problema, permitiendo la privatización de la enseñanza posmedia, y dejando al mercado la valoración y acreditación de diplomas y grados, lo cual permitiría liberar recursos orientables a la educación básica.

e) Alterar radicalmente la estructura, contenidos y objetivo de la enseñanza media, para incorporarla a la realidad y perspectivas de los grupos pobres, con objetivos terminales propios. Sin embargo, una salida de este tipo parece poco viable en términos de sus posibilidades políticas, al menos para la gran mayoría de los países de la región.

4. La educación superior

La educación universitaria presenta especiales problemas. El volumen de su alumnado sigue creciendo y no es posible visualizar el futuro ocupacional de sus egresados. Es cierto que mantener a esos sectores juveniles al margen del mercado de trabajo ayuda a enfrentar una situación presente especialmente difícil, pero tampoco cabe duda, que en el mediano y largo plazo el problema aparecerá agravado.

La dificultad no está, en realidad, en el aumento de las calificaciones de la población, lo que obviamente siempre es positivo. Pero es evidente que, por lo menos en la mayoría de los países, el logro de niveles educativos elevados, en especial de grados universitarios, va acompañado de una percepción del status y el ingreso a los que la persona debería acceder. Y es en este punto donde las aspiraciones y la realidad pueden mostrar diferencias grandes que conduzcan a la frustración y al desánimo.

También la universidad muestra un carácter selectivo, que no sólo está relacionado con los requerimientos de entrada (exigencias académicas y económicas), sino también con el conjunto del proceso educativo previo.

Otro problema es el aporte que las universidades deben hacer al desarrollo nacional, en términos de formación de profesionales y de avance científico-tecnológico. Hay acuerdo sobre el problema, pero las soluciones se pierden en discursos teóricos al respecto.

Y es aquí donde se ubica el núcleo de la gran diversidad de temas en discusión sobre la enseñanza universitaria: las relaciones entre universidad y sociedad: ¿universidad de masas o elitista? ¿profesionalización universitaria o una educación superior no universitaria? ¿cuál es el rol político de la universidad?

Por cierto, al igual que en los otros niveles, la magnitud del gasto orientado a educación superior, en detrimento del nivel básico, es un aspecto político de gran importancia. El carácter privilegiado de la educación superior en el pasado reciente, parece haberse originado más bien en las presiones de las capas medias que buscaban vías de movilidad social ascendentes y en la reproducción de un mercado de trabajo (las universidades) socialmente valorado.

5. La educación rural

Todo lo que se ha señalado respecto al fracaso escolar de los niños provenientes de estratos sociales pobres, asume magnitudes dramáticas entre los niños pobres del sector rural (Borsotti).

Centrando el problema en el funcionamiento y organización de la escuela rural, se pueden señalar los siguientes problemas principales:

a) Una organización educacional centralizada y burocrática, donde las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras tienden a estar sesgadas por un sistema único que no atiende a las diferencias urbano-rurales.

b) Una asignación insuficiente de recursos, que se manifiesta en la precariedad de los locales escolares, en la falta de material didáctico y en la preeminencia de escuelas incompletas generalmente unidocentes o de plurigrado.

c) La existencia de un currículum rígido, uniforme y académico, que no responde a las necesidades de la población rural, no se adecúa a las condiciones y situaciones locales, ni aprovecha los recursos - humanos y materiales - disponibles a dicho nivel.

d) Formalismo, rigidez y desarticulación de la escuela con la realidad, lo que impide o disminuye las posibilidades de adaptar contenidos, métodos, carga horaria y calendario escolar, a las condiciones de vida y trabajo existentes en el medio rural.

e) Procesos y prácticas educativas que, por la desvalorización que hacen de la cultura rural, resultan de escasa utilidad para comunidades rurales y no parecen tener mayor incidencia en la ocupación, el empleo, la productividad del trabajo y, en general, en las condiciones de vida y trabajo del medio rural. Más bien, parece incentivar el desarraigo rural y las expectativas de migración hacia centros urbanos.

En general, lo que se ha señalado como pertinente en la relación pobreza-clases medias en la configuración de procesos y estructuras educativas y asignación de recursos, es doblemente pertinente en el caso de la educación rural.

En efecto, los niños rurales no sólo deben enfrentar la escuela en una situación de mayores desventajas sociales (mayor en el campo que en la ciudad) externas a la escuela, con una precaria oferta de insumos educativos (peor en el campo que en la ciudad) y así por delante, sino que además deben enfrentar el colonialismo urbano en los contenidos culturales transmitidos (relevancia y uniformidad del currículum) y las formas centralizadas y autoritarias de organización escolar urbanas.

Todo lo anterior coloca como uno de los objetivos fundamentales de la educación para los próximos años, el énfasis en la educación rural. Dada la crisis, resulta básico mantener los programas educativos destinados a los sectores más postergados, básicamente la educación rural primaria. Sin embargo, la solución política podría preferir el financiamiento de la universidad, no sólo por los argumentos ya presentados, sino también porque docentes y estudiantes tienen mayor capacidad de protesta y de defensa de sus intereses. Con ello se evitaría el conflicto en una coyuntura en la que cualquier disminución del mismo es bienvenida por gobiernos que deben soportar fuertes presiones procedentes de los más variados actores sociales.

6. La educación de adultos

Las variantes de mayor preeminencia en la educación formal de adultos de corte recuperacional o extensionista (elevar niveles de escolaridad en adultos y los énfasis en la capacitación ocupacional), no parecen haber rendido los resultados esperados en su relación con el mejoramiento en el empleo y la superación de la pobreza (Latapí).

Las perspectivas futuras del empleo, la precaria capacidad de absorción de mano de obra por el sector moderno, hacen que las variantes capacitacionales de la educación de adultos resulten poco eficaces a la luz de la situación de pobreza actual y futura de los adultos de la región.

La educación de adultos, entonces, habría que resituirla en función de la pobreza. Para ello, se ha propuesto un conjunto de recomendaciones, entre las cuales, se encuentran las siguientes:

- a) Desarrollo de la capacidad de autogestión para la satisfacción de necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda, etc.).
- b) Necesidad de mayor atención educativa a los adultos urbanos.
- c) Relacionar la educación de adultos con el fomento del autoempleo.
- d) Incrementar la capacidad de organización popular, incluyendo las organizaciones económicas.

BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO, R., MARSHALL, E. y SILVA, J., 1977, La captación de los jóvenes en relación con la pequeña y mediana empresa. Montevideo: CINTERFOR.
- ALTIMIR, O., 1983, "Consequences of the Latin American Crisis on Living Conditions".
- AVALOS, B., 1981, "El nuevo rol del maestro: desafío a la formación de profesores" En Patricio Cariola (Ed.), La Educación en América Latina, México, Limusa, pp. 263-295.
- BOISIER, S., 1984, "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", El Trimestre Económico.
- BORSOTTI, C.A., 1983, "Desarrollo y Educación en Zonas Rurales", Revista de la CEPAL, N° 21.
- BRAVO, L., 1984, "Las dislexias. Investigación en Latinoamérica". En: Ostrosky-Solis y Ardilla, A. (Eds.) El lenguaje oral y escrito: investigación en Latinoamérica. México.
- BRAVO, L., 1977, "Niñez y pobreza. Estrategia educacional para niños de extrema pobreza". En: Bravo, L. y Montenegro, H., Educación, niñez y pobreza. UNICEF y Nueva Universidad, Santiago, pp. 9-46.
- BRAVO, L. y MORALES, H., 1983, "Ocho años de educación básica: estudio sobre la deserción y repitencia escolar en tres sectores sociográficos diferentes". En: Anales de Facultad de Educación. Santiago: UC.
- CARDOSO, F.H., 1983, "Las políticas sociales en crisis ¿Nuevas opciones?". En Franco y Cuentas Zavala editores, El desarrollo social de los 80, CEPAL, ILPES, UNICEF, Santiago
- CORVALAN, O. y LLOMOVATTE, S., 1978, Dilemas y tendencia de la enseñanza de nivel medio en América Latina. Santiago: CIDE/CINTERFOR, (RAE 1380).
- CEPAL, 1984, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, N° 48, Santiago.
- CEPAL, 1984, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984. LC/G. 1336, 24 de diciembre de 1984, Santiago.

- CEPAL, División de Desarrollo Social, 1984, Transición estructural y procesos político-sociales en América Latina (1950-1980), Santiago.
- CEPAL-PNUD, 1984, Informe final, Proyecto institucional de pobreza crítica para América Latina. E/CEPAL/6, p. 62.
- CINTERPLAN, 1983, Algunas ideas que instan a cambios significativos en la planificación de la educación. Buenos Aires, Reunión Técnica de directivos de planeamiento educativo en América Latina, 110.
- CRISTIANSE, N., VUORI, L., MORA, J. y WAGNER, M., 1977, "El ambiente social y su relación con la desnutrición y el desarrollo mental". En: Educación Hoy. Perspectivas Latinoamericanas. Bogotá: Educación Hoy, 7:42, pp. 3-18.
- DEALC, 1981, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Desarrollo y Educación en América Latina. Síntesis general. Buenos Aires: DEALC, 3.
- DOONER, P., editor, 1974, Hacia una conceptualización del fenómeno de los movimientos universitarios en América Latina. Santiago, CPU, 315 p.
- EDWARDS, J. y BATLEY, R., "The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977", Tavistock Publications.
- FERNANDEZ LAMARRA, N., 1976, "Dinámica de población y Planificación de la educación en América Latina". En: OREALC, Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago, OREALC, pp. 57-103.
- FERNANDEZ LAMARRA, R. y AGUERRONDO, I., 1981, "Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales". En: DEALC, El cambio educativo. Situación y condiciones. Buenos Aires, pp. 179-215.
- FRANCO, R., 1983, "Las grandes controversias de la política social". En: Franco y Cuentas Zavala, editores, El desarrollo social en los 80, CEPAL, ILPES, UNICEF, Santiago.
- FILP, J., BALMACEDA, C. y JIMENO, P., 1977, "Educación preescolar en el hogar o en el Kindergarten. Logro de objetivos cognitivos". En: Revista del Centro de Estudios Educativos (CEE), México: CEE, 7:4, pp. 47-57.

- FURTER, P., 1980, Extensión de la cobertura y mejoría de la calidad de la educación básica, especialmente para las zonas rurales y los grupos urbanos marginados. San José: BID.
- HIGH SCOPE, 1979, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE) Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Centro para el Desarrollo de la Educación No Formal (CDEN). Educación preescolar en América Latina. Un informe de la región andina. Ypsilanti: High Scope, 4 vols.
- INSUNZA, J., SOLARI, R. y VALENZUELA, E., 1981, Antecedentes para la comprensión de la juventud chilena actual. Santiago: SUR.
- LA BELLE, T.J., editor, 1972, Education and Development. Latin America and the Caribbean. Los Angeles, UCLA.
- LATAPI, P., 1984, Prospectivas de la Educación de Adultos a la luz de la Pobreza.
- LATORRE, C.L. y MAGENDZO, S., 1980, Experiencia en la evaluación de efectividad y costos de programas no formales en comunidades marginales. Elementos para el diseño de alternativas. Santiago: PIIIE.
- LEVY, D., 1980, Higher education policy in authoritarian regimen: comparative perspectives on the chilean case. New Haven: Yale University, 60. p.
- LORENZO, C., 1969, La situación del personal docente en América Latina. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- McGINN N., 1978, Educación postsecundaria para el cambio social. San José, BID, 155 p.
- McGINN, N., 1983, Nuevos enfoques en planificación para responder a las necesidades educativas de grupos marginados. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo en América Latina, 53 p.
- MIRANDA, E., 1979, "Desarrollo cuantitativo de la educación pre-primaria en América Latina y el Caribe". En: Boletín de Educación. Santiago: OREALC, 25.
- MONTENEGRO, H., RODRIGUEZ, S, LIRA, I., HAEUSSLER, M. y BRALIC, S, 1978, "Programa piloto de estimulación precoz para niños de nivel socioeconómico bajo entre 0 y 2 años: Informe Final". En: UNICEF, Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño. Santiago, pp. 133-276.

- OPS, 1984, Comentarios sobre el análisis y reestructuración del sector salud y del sistema de servicios, Washington D.C.
- PANAMA, 1975, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). La mano de obra juvenil en Panamá. Panamá: IFARHU.
- PREALC, 1984 a, Después de la crisis: lecciones y perspectivas. Santiago, PREALC.
- PREALC, 1984 b, La creación de empleo en períodos de crisis, Santiago, PREALC.
- RAMA, G.W., editor, 1982, Universidad: clases sociales y poder. Caracas, Ateneo, 309 p.
- RAMA, G.W., 1984, La evolución social de América Latina (1950-1980): Transición y cambio estructural. CEPAL, Santiago.
- RAVELO, J., 1983, Planeamiento educativo, descentralización y participación. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina.
- RICHARDS, H., 1983 a, Evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo del PPH. Santiago, CIDE.
- RICHARDS, H., 1983 b, La evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo del PPH. Santiago, CIDE.
- ROJAS, Y., 1983, Agenda para el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina.
- ROJAS, Y., 1984, "El Mejoramiento de la Calidad de la Educación en América Latina". Seminario Centroamericano sobre Planificación Educativa con énfasis en la Calidad de la Educación y Cooperación Técnica Horizontal
- SCHIEFELBEIN, E., 1974, Selectividad de las carreras universitarias. Santiago, PIIE, 24 p.
- SCHIEFELBEIN, E., 1978, Requerimientos financieros de cambios en las políticas de educación básica. México: BID.
- SCHIEFELBEIN E. y FARREL, J., 1982, Eight years of their lives. Through schooling to labour market in Chile. Ottawa: IDRC.
- SCHIEFELBEIN, E. y SOLARI, A., 1975, "Tendencias del Desarrollo del Sistema Educativo en América Latina y su incidencia en la Universidad", La Universidad Latinoamericana en la década del 80. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago.

- SOLARI, E, 1982, "Educación y Pobreza", en R. Franco, editor, Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo. CEPAL, ILPES, UNICEF.
- TAMAYO, G, 1977, La nuclearización educativa. Reflexiones sobre las experiencias de Colombia, Guatemala y del Perú. Tegucigalpa, Escuela Superior del Magisterio. "Francisco Morazán", 31 p.
- TEDESCO, J.C., 1981, "Elementos para un diagnóstico del sistema escolar tradicional en América Latina". En: DEALC. El cambio educativo. Situación y condiciones. Buenos Aires: DEALC, pp. 59-88.
- UNICEF, 1979, Situación de la infancia en América Latina y el Caribe. Santiago: UNICEF.
- VERA, R., 1979, Disyuntivas de la educación media en América Latina. Buenos Aires, DEALC.
- VON RECUM, J., 1984, "The Identity Crisis of Educational Planning". International Review of Education. Vol. 30, N° 2.
- WOLFE, M., 1981, Estilos de Desarrollo y Educación: un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades. Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Informes Finales 2, UNESCO, CEPAL, PNUD.

