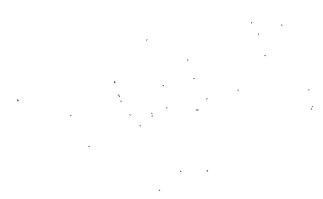


UNICEF



**EDUCACION Y SOCIEDAD
EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

COMPILADOR:
GERMAN W. RAMA

PROYECTO "DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

**EDUCACION Y SOCIEDAD
EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

Inscripción N° 52.117

Primera edición.

**Editado por UNICEF
Diseño de Portada
Mary Ann Streeter**

**Impreso en San Jorge
Impresores
Impreso en Chile/Printed in Chile
1980.**

PROLOGO

Enrique V. Iglesias	Pág. 7
---------------------------	-----------

I. INTRODUCCION

Germán W. Rama	9
----------------------	---

II. ESTRUCTURA SOCIAL Y EDUCACION

1. "Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina". Gregorio Weinberg	35
2. "Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)". Carlos Filgueira	47
3. "Estilos educativos". Germán W. Rama	61
4. "Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970". Juan Carlos Tedesco	77

III. EDUCACION Y DESARROLLO A TRAVES DE ESTUDIOS DE CASOS

5. "Paraguay: condiciones estructurales y desarrollo educativo". Domingo M. Rivarola	89
6. "Educación y desarrollo en Costa Rica". José Fernando García	101
7. "Desarrollo y educación en el Ecuador 1960-1978". Carlos Chamorro	113
8. "Educación en el Caribe de habla Inglesa". Lawrence D. Carrington	129

IV. EDUCACION Y SOCIEDAD RURAL

9. "El proceso de desintegración de las sociedades campesinas y las tendencias hacia la reintegración". Edelberto Torres Rivas	143
10. "Educación, lengua y reformas en Perú. La perspectiva desde una comunidad rural". José Matos Mar y Giorgio Alberti	157
11. "Educación y reforma agraria en Honduras. El fenómeno de la educación incidental". Rubén Maidana	177
12. "Intereducación y centros de animación rural". Abner Prada	191
13. "Análisis de una corriente de educación rural". José Pedro Núñez	207

V. PROBLEMAS EDUCACIONALES

14. "El proceso pedagógico y aprendizaje en contextos de heterogeneidad cultural: El caso de la sierra ecuatoriana". Stella Vecino, Juan Carlos Tedesco e Isabel Hernández	215
15. "La experiencia de educación no formal en el Perú". José Rivero Herrera	233
16. "Disyuntivas de la educación media". Rodrigo Vera Godoy	245
17. "Los planes de educación en América Latina". Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerro	261

I Parte

INTRODUCCION

PROLOGO

Uno de los indicadores más positivos del desarrollo de América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas es la educación.

En este período comienza a resquebrajarse la histórica barrera que constituyó el analfabetismo para la comunicación social. En algunos países éste es ya un fenómeno exclusivo de los grupos de mayor edad, en otros, el ritmo de descenso de las tasas es prometedor y finalmente en otros más son necesarios mayores esfuerzos para lograr su eliminación.

Paralelamente amplios contingentes de niños fueron incorporados a la educación primaria y porcentajes significativos de la juventud accedieron a la educación media y superior.

Este importante cambio cultural es consecuencia, fundamentalmente, de las demandas

planteadas por los grupos sociales y las familias, y en ese sentido debe valorárselo como una conquista democrática.

En la medida en que la expansión educativa fue raramente el resultado de previsiones políticas explícitas, los grupos con menor capacidad de estructurar demandas quedaron marginados, y su limitado acercamiento a la cultura y al conocimiento los ubica hoy en una posición social más deteriorada que en el pasado, ya que se elevó el nivel educativo de la sociedad global.

Esta acentuación de las desigualdades del desarrollo, registrable también en otras dimensiones sociales, fundamenta las reiteradas afirmaciones de la CEPAL referentes a que "el desarrollo debe ser concebido como un proceso integral; caracterizado por la consecución de metas económicas y sociales que aseguren la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios, para lo cual se hace necesario realizar cambios estructurales profundos en dicho ámbito como prerrequisito para el proceso de desarrollo integral a que se aspira". (Evaluación de la Ciudad de la Paz, resolución 388 XVIII).

Por ello la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL ha conferido alta prioridad a los estudios sobre problemas y líneas de políticas que contribuir a que la educación actúe como agente de igualdad de oportunidades, contribuyendo a la vez a la formación para la participación democrática, al desarrollo de la cultura y por ende al desarrollo de las capacidades intelectuales y espirituales de los hombres, conjuntamente con la formación de los recursos humanos necesarios para el crecimiento del sistema productivo.

La educación, al par de la ciencia, prefigura el futuro, con una influencia que se prolonga por lo menos a lo largo de la vida de una generación. Apertura educativa o restricción de la oferta; selección meritocrática o limitaciones de tipo económico o político; aprendizaje científico efectivo o rutinización dogmática, son alternativas que están conformando desde ya dimensiones muy importantes del estilo de desarrollo y de la calidad de vida para las sociedades latinoamericanas del futuro. Y esa importancia se acrecienta hoy, cuando los problemas referidos a la disponibilidad de energía, la conservación del medio ambiente, las nuevas tecnologías en ciernes y el funcionamiento del sistema económico mundial obligan a moldear la formación de las jóvenes generaciones para un futuro de civilización aún no definida.

Las relaciones entre desarrollo y educación requieren y requerirán de un conocimiento exhaustivo que a partir de la investigación de casos particulares de cuenta de la realidad de una región progresivamente más diversa y llegue al establecimiento de una nueva reflexión conceptual.

Esta inquietud fue el fundamento de la creación del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", que ejecutan conjuntamente la CEPAL, la UNESCO —con el aporte de sus conocimientos sobre educación— y el PNUD —con su experiencia en materia de asistencia a los países para la definición e instrumentación de políticas—.

La tarea emprendida, que permitirá formular oportunamente sugerencias sobre lineamientos de objetivos y estrategias educativas, no podía encararse como una labor exclusiva de las organizaciones internacionales intervinientes en el Proyecto. Era necesario, y así se hizo desde el comienzo, ir desarrollando una red de organismos, instituciones, funcionarios y especialistas, tanto de carácter gubernamental como académico que abarcara la empresa común de investigar y reflexionar.

Esta red, coordinada por el proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" permitió alcanzar gradualmente los objetivos previstos. En primer lugar, un conjunto de estudios sobre aspectos educativos específicos, situación de grupos sociales y casos nacionales, para analizar los problemas a nivel temá-

tico o nacional, pero que revistieran interés para toda la región. Luego documentos de síntesis sobre las grandes áreas temáticas relativas a "Sociedad rural y educación", "Empleo y educación", "Inercia y cambio de los sistemas educativos" y "Universidad y desarrollo", en los que actualmente se trabaja. Y finalmente, de ese conjunto de documentos de síntesis, trabajos regionales y estudios nacionales, podrán extraerse los lineamientos que pueden contribuir a la fijación de políticas y estrategias educativas por parte de los países de la región, a los que compete profundizar en todos los planos la tarea estimulada y orientada por la acción del Proyecto.

Este libro recoge en apretada síntesis una parte de la labor intelectual llevada a cabo en la primera etapa del Proyecto. Los autores de los artículos aquí recopilados han realizado o colaborado en investigaciones de base, y con el objeto de aportar nuevos planteamientos a las organizaciones internacionales se les ha conferido la adecuada libertad académica. La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL confía en que la circulación del libro en los distintos medios dedicados en la región al desarrollo de las ciencias sociales y la acción educativa intensifique el diálogo y posibilite la recuperación de nuevas ideas respecto de políticas alternativas de desarrollo y educación, que puedan nutrir la reflexión del Proyecto en la etapa de elaboración de sus informes finales.

Deseo completar esta presentación congratulándome por la oportunidad que tiene la CEPAL de auspiciar las actividades de este Proyecto conjuntamente con la UNESCO y el PNUD. Un reconocimiento imprescindible es señalar la comprensión y apoyo recibido del señor Amadou-Mahtar M'Bow, Director General de la UNESCO, del señor Gabriel Valdés, Director del Bureau Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y de los colaboradores de ambas organizaciones.

Finalmente, deseo agradecer muy especialmente al UNICEF a través de la Oficina Regional para las Américas, y a su Director, señor Carlos Martínez Sotomayor, por el apoyo ofrecido desde las primeras etapas del Proyecto y por la publicación de este libro.

Enrique V. Iglesias

Germán W. Rama *

Introducción

El fenómeno educativo en el marco de la estructura social latinoamericana

La magnitud de los cambios económicos y sociales experimentados por América Latina en el último cuarto de siglo, y dentro de ellos el notable crecimiento de la cobertura educativa, tienden a centrar la observación y el análisis en los fenómenos de la historia inmediata. Ante el empuje de la urbanización y el crecimiento de la industria, el pasado anterior a la última guerra mundial —caracterizado por el predominio de la producción primaria y la importancia de la población rural— adquiere un carácter de “historia remota” que en cuanto tal, no resulta significativa para la explicación de las estructuras contemporáneas.

Frente a esta tentación corresponde evocar la larga discusión planteada en el campo de las ciencias sociales sobre el papel del tiempo y la importancia de la historia en la conformación de las estructuras sociales, cuyas conclusiones han sido reiteradas recientemente por uno de sus protagonistas: “¿No está el presente en gran medida atrapado por un pasado obstinado en sobrevivir, y no es el pasado, por sus reglas, sus diferencias y similitudes, la clave indispensable para la comprensión seria del presente?”.^{1/} Afirmación coincidente con el pensamiento expresado hace tres cuartos de siglo por Emile Durkheim al fundamentar su curso sobre la historia de la enseñanza en Francia: “(...) sólo si se estudia con cuidado el pasado podremos llegar a anticipar el futu-

*Germán W. Rama, es uruguayo, Licenciado en Historia, con posteriores estudios en Sociología; ejerció la cátedra universitaria en su país y en el postgrado de la Universidad Nacional de Colombia; es Oficial de Desarrollo Social de CEPAL y ha sido destacado por su Organización y UNESCO como Coordinador del proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Autor de libros y artículos en temas de sociología de la educación entre los que se destacan: *Grupos sociales y enseñanza secundaria*, *El sistema universitario en Colombia*, *Educación media y estructura social en América Latina y Educación y democracia*.

^{1/} Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe. — XVIIIe. siècle. Tome 3 'Le temps du monde'*. Ed. Armand Colin, Paris, 1979, pág. 10 (versión castellana de Germán W. Rama).

ro y a comprender el presente, y, por consiguiente, una historia de la enseñanza es la mejor escuela pedagógica". 2/.

La cultura otorga solidez al edificio social construido a partir de las estructuras económicas y consolida la legitimidad del orden vigente; por ello tiene un peso tan importante en relación con las otras dimensiones sociales y sobrevive a las estructuras económicas y al sistema de poder que le dieron origen, recibiendo la influencia de los cambios que se van produciendo en esos órdenes. Pero manteniéndose al mismo tiempo como un contexto parcialmente autónomo de signo conservador, que ha constituido normalmente la última barrera defensiva de sistemas de poder caducos o de grupos sociales dominantes asediados por procesos de movilidad social. Así, los efectos transformadores que sobre el cuerpo social tiene un período de unos pocos decenios deben evaluarse en relación con los procesos socio-culturales de larga duración, que en el caso de América Latina se miden por centurias.

En América Latina las "mutaciones económicas" originadas en dinámicas y demandas provenientes de los centros dominantes del sistema mundial han favorecido generalmente el establecimiento de nuevas situaciones sociales en las que los elementos "modernizadores" se vinculan a las anteriores estructuras de poder y se imbrican en las relaciones de dependencia vigentes entre los grupos sociales, fusionándose con el sistema anterior y otorgándole nueva vida, porque lo legitiman en nombre de valores pretendidamente modernos 3/.

Mientras que Europa conoció los violentos desplazamientos en la estructura del poder que caracterizaron el largo ciclo que va de la revolución burguesa a la fracasada revolución proletaria —ejemplificados en el proceso francés desde el derrocamiento de la monarquía en 1789 hasta la Comuna de París en 1871—, los Estados Unidos pasaron por la Guerra de Secesión como desenlace de la presencia incompatible de dos modelos económicos y sociales —el agrícola esclavista y el moderno capitalismo industrial—, Rusia y China sufrieron transformaciones profundas originadas en los violentos procesos culminados en 1917 y 1949, y en parte del Tercer Mundo la descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial se vinculó con el establecimiento de nuevos modelos sociales, en América Latina, por el contrario, la característica dominante ha sido la adaptación, el cambio social parcial, en un proceso "continuista" sujeto a crisis endémicas.

La Revolución Independentista constituyó un profundo trauma, derivado fundamentalmente

de las dificultades para construir los nuevos Estados, pero no implicó cambios esenciales ni en las estructuras productivas ni en las relaciones de dependencia entre los grupos sociales, y menos aún en los valores y manifestaciones de la cultura de origen colonial, que se proyectó a lo largo del siglo XIX y, en algunos países, hasta el siglo XX. Con las únicas excepciones de la revolución mexicana de 1910-1920 y la revolución cubana de 1959, no se registraron situaciones en las que la cúpula del poder perdiera el control del Estado en condiciones de violencia en favor de un modelo que alterara profundamente las relaciones preexistentes. Las largas, y a veces sangrientas, luchas políticas latinoamericanas, estuvieron en general motivadas por las contradicciones entre grupos que pertenecían tradicionalmente a la cúpula del poder, mientras que los variados intentos de los sectores populares para asumir un rol protagónico fueron asimilados o bloqueados, concluyendo en la mayoría de los casos, en reformas parciales en beneficio de algunos grupos sociales, que no aseguran una dinámica de participación creciente para los restantes, ubicados en posiciones más débiles en cuanto a poder.

Obviamente, una definición que generalice tendencias en América Latina es un ejercicio de limitada validez, ya que debe tenerse en cuenta las profundas diferencias que desde sus orígenes condicionaron a las diferentes regiones, ahondadas a través del tiempo por las desiguales experiencias de poblamiento, de inserción en los mercados mundiales, por las distintas formas de relación que se establecieron entre sus clases sociales y por la diversidad de escala de las sociedades nacionales.

Un adecuado análisis supera los alcances de esta Introducción. Pero resulta legítimo recuperar algunos rasgos comunes a la historia de las grandes masas que habitaron y habitan los espacios rurales de la región y cuyos antepasados no "eligieron" formar parte de las nuevas sociedades, a diferencia de aquellas que llegaron a nuestra América —especialmente a los países del cono sur— a partir de mediados del siglo XIX, atraídas por la escasez de mano de obra y la esperanza de obtener ingresos.

2/ *Emile Durkheim, L'évolution pédagogique en France, Presses universitaires de France, 2ª edición, París, 1969, pág. 16 (versión castellana de Germán W. Rama).*

3/ *Sobre el fenómeno de las sucesivas rearticulaciones entre lo "arcaico" y lo "moderno", cfr. Florestan Fernandes "Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina", en Raúl Bentez Zenteno (coordinador), Las clases sociales en América Latina, Siglo XXI editores, México, 1973; y sobre el concepto similar de "fusión" cfr. Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición, Paidós, Buenos Aires, 1962.*

La preeminencia de las estructuras rurales perdura en Latinoamérica hasta un pasado muy cercano. Aun en 1950 no más del 26% de la población residía en centros de más de 20.000 habitantes, alcanzando al 45% en 1975. La fuerte dispersión sigue siendo un atributo que distingue a la población rural. Si bien no hay mediciones directas del fenómeno, un estudio sobre distribución poblacional según unidades administrativas —lo que incluye urbano y rural— demostraba que hacia 1970, el 35% de la población total residía en unidades de menos de 25 personas por kilómetro cuadrado, densidad que dificulta el establecimiento de relaciones sociales y culturales fluidas.

Para comprender la naturaleza de los actuales problemas culturales y educativos de la región es menester comparar con el proceso de urbanización en los países de temprano desarrollo industrial: en 1801, en Inglaterra, el 25% de la población total ya residía en centros de más de 5.000 habitantes y el 40% estaba concentrado en pueblos de más de 2.000; en Holanda el 65% de la población era urbano en 1795 ^{4/}.

Fue precisamente en el espacio rural donde se establecieron articulaciones sociales y culturales que se proyectan en el presente. Un inventario de los elementos que han perdurado y se reintegran como condicionantes en las estructuras que emergen en ciclos recientes, particularmente a partir de la década del 40, debería tener en cuenta que:

a) América Latina sufrió una dominación colonial extraordinariamente prolongada. Esa dominación estableció relaciones de dependencia muy específicas —el sistema “oligárquico”—, con variadas formas de servidumbre y esclavitud para los diferentes modelos económicos que se sucedieron. Estas distintas formas de dominio sobre los hombres correspondieron a diferentes formas de acumulación de capital, relacionadas con la apropiación de la tierra, que en algunos casos se establecieron al comienzo del período colonial y en otros se fijaron en la etapa de exportación de bienes primarios.

b) A casi cinco siglos del descubrimiento y conquista de América se mantiene la discriminación de la población indígena. Esta tiene importancia numérica fundamentalmente en los países andinos, México y Guatemala —con un total calculado para la región del orden de los veinte millones e importantes tasas de crecimiento para los años recientes— y su identidad se destaca en los casos de las llamadas “regiones de refugio”, en las que, en el transcurso de la larga experiencia de dominación, se ha configurado una “cultura de resistencia”.

Las formas que asume están muy lejos de las que existían antes de la conquista, empobrecidas por los procesos de aculturación derivados de la relación de dominio y por la rigidez impuesta por la misma actitud de resistencia. Sin embargo, la defensa empeñosa de la lengua, vehículo esencial para la conservación de un universo cultural diferenciado, define a esos grupos sociales, cuyas características son atribuibles a algo más que a las paupérrimas condiciones a que están reducidos y a la forma en que obligadamente se insertan en las relaciones de producción. ^{5/}

Para esos grupos testimoniales el traumatismo de la conquista inició “el tiempo de los blancos (...) /como/ inversión simétrica del tiempo de los antepasados (...) /que/ (...) representaba el orden y la medida; una vez destruido, el presente sólo puede ser tiempo loco” ^{6/}.

c) Otro componente de importancia en la conformación de la población latinoamericana, especialmente la rural, fue el esclavo africano, traído fundamentalmente para las plantaciones de Brasil y la zona del Caribe. En este caso la evolución cultural fue diferente, porque la trata fusionó en una sola categoría de “negros” a grupos provenientes de culturas diferentes, y las condiciones de trabajo los vincularon en mayor medida a las formas de producción relativamente más modernas de la época, por lo que las lenguas originales desaparecieron rápidamente. Pero la esclavitud estuvo vigente en algunos países de América Latina hasta hace menos de cien años (hasta 1888 en Brasil), de manera que las relaciones entre minoría blanca aristocrática y mayoría negra, estigmatizadas por la esclavitud, están aún de alguna manera presentes en la memoria colectiva.

4/ Cfr. UNICEF, *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Cap. II “Distribución espacial de la población”, Santiago de Chile, 1979; págs. 36 y 37; Fernand Braudel, *op. cit.*, Tomo I, *Les structures du quotidien*, Cap. 8 “Les villes”, págs. 424 y 425.

5/ *Las tendencias recientes hacia la organización de la población indígena se expresan, entre otras fuentes, en Documentos de la segunda reunión de Barbados: Indianidad y descolonización en América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México, 1979; véase en particular Guillermo Bonfil Batalla, “Las nuevas organizaciones indígenas”.

6/ Nathan Wachtel, *Los vencidos, Los indios del Perú frente a la conquista española (1530-1570)*, trad. de Antonio Escobotada, Ed. Alianza, Madrid, 1976, pág. 59; la cita proviene de Chilan Balam, edición traducida por B. Peret, pág. 56 (original francés: *La vision des vaincus, Les indiens du Pérou devant la conquête espagnole*, Ed. Gallimard, Paris, 1971) y *Literatura del México antiguo*. Edición y versiones de textos de Miguel León Portilla, cap. X “Visión de los vencidos: el testimonio indígena acerca de la conquista”, Ed. Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1978.

d) Diversos tipos de relaciones de servidumbre y de fijación de los hombres a la tierra caracterizaron a las estructuras sociales rurales desde la Colonia hasta épocas recientes. Sin pretender una recapitulación de las distintas formas coactivas que han acompañado y acompañan a la explotación de la mano de obra rural, debe recordarse que para satisfacer demandas de las economías centrales y ampliar la frontera agrícola se han reiterado procedimientos de sujeción y violencia entre los cuales el trabajo forzoso a través del endeudamiento permanente ha sido uno de los más generalizados.^{7/}

e) La temprana apropiación de las tierras por parte de una minoría, la reserva de mano de obra provista por la población indígena, la importación de esclavos y posteriormente el trasplante de los "indentures" asiáticos a las colonias inglesas del Caribe (forma más o menos disfrazada de esclavitud),^{8/} unidos a las tecnologías de explotación que se adoptaron en las sucesivas etapas, bloquearon la aparición de un campesinado medio, al tiempo que impidieron el desarrollo de instituciones intermedias y de tipo comunal autónomo en relación con el poder del Estado.

En las sociedades del Río de la Plata, el vacío poblacional y la demanda de productos agropecuarios en la segunda mitad del siglo XIX atrajeron un importante contingente de población europea motivada por la posibilidad de acceso a la tierra.

Las tendencias iniciales de asentamiento en colonias agrícolas habrían posibilitado el desarrollo de sociedades basadas en clases medias rurales, pero el proceso tuvo alcances parciales en la Argentina, y más limitados en el Uruguay, en virtud de la concentración del poder y del acaparamiento de la tierra por las grandes explotaciones ganaderas.^{9/}

Más exitoso fue el caso de Costa Rica: el surgimiento de una clase de pequeños propietarios dedicados a la producción de un bien exportable, el café, tuvo una considerable gravitación en el estilo de desarrollo de ese país —analizado por J.F. García en el trabajo que se incluye en este libro— ya que los distintos grados de participación de esa clase media agraria en la estructura de poder se reflejan en la configuración de un sistema político con funciones de arbitraje entre los distintos grupos sociales y en relación al cual la educación cumplió el papel primordial de instrumento integrador de la población en una sociedad nacional.

La necesidad de mano de obra para extender la frontera agrícola, en regiones donde el valor económico de la tierra era nulo sin la previa aplicación de trabajo humano en forma intensiva, es la base del surgimiento de clases medias

agrarias que no alcanzaron escala nacional, como en el caso del antiguo Caldas, en Colombia.^{10/}

Las limitadas excepciones descriptas destacan el peso del conjunto de factores, enunciados al principio de este apartado, que influyeron para que la evolución de la sociedad rural, y en consecuencia la de la sociedad toda de las ex-colonias ibéricas, haya sido tan diferente de la que experimentaron tanto las colonias de poblamiento anglo-sajón como los países europeos del norte, cuyos procesos sociales incluyeron la conformación de una variada gama de pequeños y medianos productores rurales apoyados en formas asociativas, vinculada tempranamente con la economía comercial y los centros urbanos locales y con participación política expresada en partidos agraristas.^{11/}

La relación educación-Estado en dos contextos históricos

La historia de la educación en América Latina presenta diferencias apreciables con la expe-

7/ Cfr. *Colloques internationaux du Centre national de la recherche scientifique, Les problèmes agraires des Amériques Latines*, París, 11-16 octobre, 1965, Editions du Centre national de la recherche scientifique, París, 1967. Para el caso del caucho véase N. Lopes Paterra y O. Ianni, "Conceição do Araguaia", en *Pesquisa nacional sobre reprodução humana, Estudos de população II*, São Paulo, Centro Brasileiro de análise e planejamento (CEBRAP), 1978.

8/ El "indenture system" consistió en un "contrato" mediante el cual el inmigrante, a cambio del pasaje, debía trabajar para el empresario durante 7 años sin recibir salario. Cfr. Colin Henfrey, "Guyana" en Claudio Veliz (ed.) *Latin America and the Caribbean. A Handbook*. Ed. Anthony Bloud, Londres, 1968.

9/ Para el caso de Uruguay cfr. G.W. Rama, "Dependencia y segmentación en el Uruguay en el siglo XIX", en *Revista paraguaya de sociología*, N° 44, enero-abril de 1979. Para el caso de Argentina, cfr. H. Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina*, Ed. Solar, Buenos Aires, 1974; y J.R. Scobie, *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino, 1860-1900*, Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1968.

10/ Cfr. Rodrigo Parra Sandoval, *La educación rural en la zona cafetera colombiana*. UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/15, Buenos Aires, septiembre 1978.

11/ Para el caso de Nueva Zelanda, cfr., entre otros, W.B. Sutch, *Colony or Nation?*, Sidney University Press, 1968; A.H. McIntock (ed.), *An encyclopaedia of New Zealand*, Wellington 1966; para el caso de Dinamarca: I.B. Frederiksen "L'agriculture" y F. Skrubbeltrang, "Le mouvement coopératif", en *Le Danemark, Ministère des Affaires Etrangères, Copenhague*, 1972. Para una interpretación más general del papel de las clases medias propietarias y la democracia, véanse: Barrington Moore Jr., *Social origins of dictatorship and democracy*, Allen Lane, The Penguin Press, London, 1967; y C. Wright Mills, *Las clases medias en Norteamérica (White-Collar)*, trad. de José Bugeda Sanchiz, Ed. Aguilar, Madrid, 1961.

riencia cultural y educativa de Europa y de los países anglosajones de ultramar.

En los países europeos y en las naciones originadas en colonias de poblamiento británico —que tienen en común haber iniciado tempranamente la experiencia democrática y que cuentan con los registros de mayor continuidad institucional— la alfabetización se desarrolló bajo la influencia inicial de la Reforma religiosa, que planteó que “(...) los hombres de Dios debían ser instruidos porque tenían que aprender la palabra de Dios en páginas impresas”. Es decir, la importancia asignada a la comunicación directa del hombre con la divinidad a través de la lectura de la Biblia abrió el cauce a un proceso general de alfabetización —o al menos de aprendizaje de la lectura— que, aunque no estuviera originado directamente en las demandas del aparato económico, influyó poderosamente en el desarrollo del moderno capitalismo en cuanto permitió la capacitación de la mano de obra para el desempeño en las tareas cada vez más complejas que aquel requería, y fue uno de los factores que favoreció el temprano desarrollo económico de las regiones protestantes.^{12/}

Un conjunto de factores impulsa el desarrollo de la alfabetización: ellos van desde las facilidades provistas por la difusión de la imprenta, hasta el papel de las ciudades y la estrecha vinculación entre éstas y las áreas rurales, pasando, en el plano político, por la disputa por el poder entre la nobleza y la burguesía y las necesidades de ésta de establecer la unidad nacional integrando en un solo mercado y bajo un sistema político áreas culturalmente diferenciadas. El peso de cada elemento varía según los casos nacionales, pero parece evidente que el factor religioso fue crucial para la alfabetización de grupos sociales bajos, cuyos integrantes desempeñaban ocupaciones con escasos o nulos requerimientos de calificación. Una prueba de ello son las diferencias educativas entre poblaciones protestantes y católicas de un mismo país —por ejemplo Alemania y Suiza— aún a fines del siglo XIX.

Pero aún con los altibajos y las diferencias anotados, la capacidad de leer y luego de escribir se difundió primero en los centros urbanos y luego en el medio rural, con anterioridad a la intervención del Estado y precediendo en alguna medida a los requerimientos de calificación planteados por el desarrollo de la industria. Por ejemplo, a fines del siglo XVIII, en la región norte y noroeste de Francia, cerca de las tres cuartas partes de los hombres firmaban su acta de matrimonio; en París, en 1847-1848, el 87% de los obreros y el 79% de las obreras sa-

bían leer; en Alemania, en 1887, sólo el 0,8% de los reclutas del ejército eran analfabetos; en 1900, en Bélgica, el 83% de la población de 8 a 15 años era alfabeto; en Inglaterra y Gales, en 1901, sólo el 1,4% de los hombres y el 1,9% de las mujeres no sabían firmar el acta de matrimonio; en 1907 en Suecia, el número de conscriptos analfabetos no superaba el 0,3%.

En América Latina, los escasos datos obtenibles muestran una situación inversa: en Argentina, el analfabetismo de la población de 14 años y más llegaba al 53% en 1895; en Chile, en el mismo año, ascendía al 68%; en Cuba, al 43% de la población mayor de 10 años; finalmente, en Brasil, en la segunda década del siglo XX, mientras en el distrito de Río de Janeiro el analfabetismo alcanzaba al 41%, estaba en el orden del 80% para el conjunto del país.^{13/}

Los orígenes de esta situación deben rastrear-se en las estructuras de dominación que se establecieron a partir de la Colonia. Al monopolizar el lenguaje dominante y negar valor social al lenguaje dominado, los ibéricos y sus descendientes hicieron efectivo un importante mecanismo de control de la mediación^{14/}. Fueron conscientes de que cualquier modalidad integradora podía crear un tipo de aculturación con capacidad no sólo para proponer una nueva identidad, sino para viabilizar la resistencia. En este sentido, una Real Orden advertía que “(...) el establecimiento de escuelas en los pueblos puede traer perniciosas consecuencias”

12/ “(...) algunos empresarios fabriles se quejaron, en mi presencia, de no poder utilizar como contramaestres a ciertos obreros, que si bien eran excelentes, carecían de conocimientos escolares. Este era especialmente el caso de las regiones católicas”. K. Marx y F. Engels, *Critique de l'éducation et de l'enseignement*, compilación y traducción de Roger Dangeville, Ed. F. Maspero, París, 1976, pág. 70.

13/ Datos de: François Furet y Jacques Ozouf, *Lire et écrire: alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*. Les Éditions de Minuit, París, 1977; Carlos Cipolla, *Educación y desarrollo en Occidente*. Ariel, Barcelona, 1970; *Anuario estadístico de la República Oriental del Uruguay*. Censo General de la República en 1908. Montevideo, 1911; Gino Germani, *Estructura social de la Argentina*. Ed. Raigal, B. Aires, 1955; Jorge Nagle, *Educación e sociedades na Primeira República*. Ed. Universidade de Sao Paulo, 1974; Germán W. Rama, “Educación media y estructura social en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* N° 3, Santiago, 1972.

14/ *La inferioridad social y psicológica que se plantea para los hablantes de la lengua dominada ha sido descrita por el lingüista Gavino Ledda que fue hasta los 20 años pastor analfabeto, en los siguientes términos: “Allí nadie comprendía mi sardo. En aquel lugar yo era “mudo” y carecía de lenguaje: como un ser inferior que no podía expresar lo que pensaba”. Padre padrone, traducción del italiano de Silvia Furió, Editorial Crítica, Barcelona, 1978, pág. 191.*

y que "los indios deben ser instruidos solamente en la doctrina cristiana, pues cualquier otra enseñanza es muy peligrosa, respecto a que desde la conquista parece que no ha habido revolución de esos naturales que no proceda de alguno más instruido".^{15/}

Para el conjunto de la población rural y para la población obrera de las ciudades en el siglo XIX, los mecanismos coactivos del poder impulsaron una autoridad mantenida mediante la interiorización de conductas de acatamiento, surgidas de relaciones de dependencia muy personalizadas.

Para la tecnología imperante bastaba la capacitación provista por la socialización familiar o por el aprendizaje directo en el trabajo, que hacían innecesaria la educación formal, mientras que la legitimidad de la dominación se establecía por la socialización emergente de las relaciones de dependencia en las haciendas y latifundios y por la labor de la Iglesia, definida por una concepción mágica rebosante de amenazas de sanciones y no por una orientación hacia la educación sistemática.

En este contexto, los intentos de proveer a las masas de una educación elemental respondieron a motivaciones eminentemente políticas, en una doble vertiente: hacer de ella el elemento unificador para construir la nación y la piedra clave para la configuración de los ciudadanos. Tempranamente, en el pensamiento de la revolución independentista, la educación es percibida como la base de una nueva sociedad, cuyo perfil de integración, rechazo de la discriminación racial y participación colectiva en las decisiones es exactamente asimétrico con el de la dominación colonial. Este enfoque, que presenta Gregorio Weinberg^{16/}, se manifiesta en las palabras de Manuel Belgrano: "Nuestros lectores tal vez se fastidiarán con que les hablemos tanto de escuelas; pero que se convenzan de que existen en un país que necesita echar los fundamentos de su prosperidad perpetua (...)", mientras que la Disposición constitucional de 1811 sobre la educación de Venezuela, al referirse a los indios expresa que "las bases del sistema de gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela no son otras que las de la *Justicia y la Igualdad*, encarga muy particularmente a los gobiernos provinciales; que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de la religión, de la sana moral, de la *política de las ciencias y artes útiles y necesarias para el*

sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos *ciudadanos* naturales a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tienen con todos los demás *ciudadanos*, las consideraciones que como ellos merecen al gobierno, y los derechos de que gozan por sólo el hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie (...)"^{17/}

Posteriormente, los más eminentes propulsores de la educación popular, entre los que figuran en primer término Domingo Faustino Sarmiento y José Pedro Varela, se apoyaron en la experiencia norteamericana. Impresionados por la relación entre la clase media rural, las organizaciones locales de carácter intermedio cuya función era asegurar la participación social balanceando el peso del poder del Estado central, y la educación popular, propusieron un conjunto de reformas de las que la educativa es la más frecuentemente recordada, sin tener muchas veces en cuenta que sus propuestas estaban estrechamente vinculadas a la constitución de vastos sectores de pequeños propietarios de la tierra y de artesanos, y a la organización de la democracia política. Su meta era precisamente ésta, y para lograrla pretendían sustituir el monopolio oligárquico del poder detentado en sociedades no articuladas, por el funcionamiento de la democracia política y la participación en sociedades organizadas como Estados nacionales. Por ello, José Pedro Varela es tan enfático al definir el objetivo último de la educación:

"La extensión del sufragio a todos los ciudadanos exige como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos: ya que sin ella el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonadamente (...) hemos creído que basta para instituir la República el decretarla, y que el empuje de algunos movimientos revolucionarios, que cambian los hombres sin cambiar las cosas, sin operar revoluciones verdaderas, basta para alterar las instituciones y vaciar en nuevos moldes la vida de

15/ Real Orden al virrey del Perú sobre el Colegio de caciques e indios nobles en Lima (San Lorenzo, 24 de noviembre de 1785). Reproducido en *Biblioteca Americana* (Tomo I, Londres, 1823, pág. 367). Se cita de acuerdo con la edición facsimilar de la Presidencia de la República de Venezuela en Homenaje al 6º Congreso de la Asociación de Academias de la Lengua, Caracas, 1972.

16/ G. Weinberg, *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/5, Buenos Aires, 1 de julio de 1977, pág. 15.

17/ *Ibidem*, pág. 17.

la sociedad. La obra es imposible: el sueño quimérico. Para establecer la República, lo primero es formar los republicanos; para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo: para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública, y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la República, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar y siempre educar".^{18/}

Pero el proyecto global que ellos proponen fracasa en cuanto paradigma de referencia para la transformación societal. En la realidad de América Latina no existían las condiciones que caracterizaban a las sociedades que les habían servido de referencia, ni los factores religiosos, ni la integración de las áreas rurales con un sistema de ciudades, ni había siquiera comenzado el proceso de industrialización; inversamente, las estructuras de poder internas y las formas de articulación con los centros económicos dominantes frenaron la reforma educativa. Esta recién comenzará a tener ejecución generalizada en los medios urbanos, ya que las clases medias artesanales y comerciales se convierten en portadoras del proyecto, al que adhieren impulsadas por el proceso de movilización social derivado de la inmigración.

Todo esto, entre otros elementos, explica que mientras en Europa la acción educativa estatal coronó un proceso de alfabetización ya establecido, extendiendo sus alcances a bolsones de marginalidad^{19/}, en América Latina fue la acción estatal la que inició la alfabetización; en tanto que en Europa el avance educativo fue paralelo al proceso de urbanización, a la economía mercantil, a la transformación de la condición rural, al ciclo de las revoluciones burguesa y proletaria, el desarrollo educativo fue, en los países de América Latina que lo iniciaron, un proyecto intencional de cambio.

Por otra parte, como las masas europeas sabían leer y podían acceder a los diversos mensajes, en el transcurso del largo período de conflictos ideológicos y sociales que se abre con la caída del Antiguo Régimen, para los grupos dominantes fue indispensable establecer mecanismos institucionales de socialización. "La educación de las masas (...) cambió la fisonomía de la política. Permitió con mayor realismo el funcionamiento de la democracia y del sufragio universal; aumentó ampliamente las posibilidades de relación entre el gobierno y el pueblo; permitió a las masas vigilar a aquellos que designaba para administrar el país. Pero a la vez, las hizo más

expuestas a la propaganda y al lavado de cerebros, y las persuadió de que debían sacrificar sus intereses y sus inmediatos deseos a causas nacionales supuestamente más importantes (...)"

Y Guizot, al comunicar la ley de 1833 que exigía que cada localidad tuviera su escuela primaria, decía a los Prefectos: "Hemos querido crear en cada comuna una fuerza moral a la que el Gobierno pueda recurrir cuando la necesite".^{20/}

Finalmente, en el gran debate sostenido en Europa entre conservadores, progresistas, socialistas y subgrupos diversos, todas las partes apostaron a la educación, considerándola agencia clave para la socialización, y lucharon entre sí ya para asegurarse el control ideológico del aparato oficial, ya para mantener redes educativas autónomas de éste, haciendo de la escuela el espacio privilegiado de las luchas políticas y confiando en su mediación para internalizar en las masas los valores preconizados por cada grupo^{21/}. Inversamente en América Latina la opción fue educar o no educar. Y cuando por fin se inició la acción estatal, el vacío educativo

18/ José Pedro Varela, *La educación del pueblo*, edición original de 1874, se transcribe de acuerdo con la nueva edición de la colección de Clásicos Uruguayos de la Biblioteca Artigas, Montevideo, 1964, pág. 71.

19/ Cfr. François Furet y Jacques Ozouf, *Lire et écrire: L'alphabétisation ...*, op. cit.

20/ Théodore Zeldin, *Histoire des passions françaises*, Tomo II, "Orgueil et intelligence", Ed. Recherches, Paris, 1978. Traducción del inglés de Catherine Erbel y Odile de Lalène, págs. 161 y 172. Título original: *France 1848-1945*, vol. I "Ambition love and politics" (1973), vol. II "Intellect, taste and anxiety" (1977) (versión castellana de Germán W. Rama).

21/ Los conservadores afirmaban con Guizot: "La instrucción primaria universal es, a partir de ahora, la garantía del orden y de la estabilidad social". (François Furet y Jacques Ozouf, op. cit., Tomo I, pág. 142, versión castellana de Germán W. Rama). Pero no debe olvidarse que en los momentos de crisis, luego de la Revolución de 1848, el pensamiento de los salones parisinos se oponía violentamente a la educación, a la que se acusaba de promover los actos de rebeldía: "(...) todos estaban de acuerdo en la urgente descentralización, y proponían muchos medios, tales como (...) transferir a Versalles el asiento del gobierno, ubicar en Bourges las escuelas, suprimir las bibliotecas, confiar todo a los generales de división; y se exaltaban las campañas; ¡el hombre iletrado tenía naturalmente más sentido que los otros! Los odios abundaban: odio contra los maestros y los bodegueros, contra las clases de filosofía, contra los cursos de historia, contra las novelas, los chalecos rojos, las barbas largas, contra toda independencia, toda manifestación individual; pues era necesario restablecer el principio de autoridad; ¡que ella se ejerciese en nombre de no importa qué; que ella viniera de no importa dónde con tal de que fuese fuerza, Autoridad!" (Gustave Flaubert, *La educación sentimental*, Traducción de Josefina Delgado, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977, págs. 311/312).

función de tal magnitud y el carácter adscriptivo de la educación a la posición social superior tan intenso, que la oferta fue acaparada por los grupos más altos de la escala social, manteniéndola como un instrumento del statu-quo y no como canal para la movilidad.

Por ello no puede extrañar que, a pesar de las propuestas de los reformadores, en 1950, a casi un siglo y medio de la Independencia, la tasa de analfabetismo para la población mayor de 15 años fuera de casi el 50% para el conjunto de la región.

Avances y límites de la educación popular

En Latinoamérica el proceso de alfabetización de las grandes masas no es un fenómeno que se manifiesta al mismo tiempo y con similar penetración para todos los países. Unos pocos realizaron el mayor abatimiento de las tasas de analfabetismo en la primera mitad del siglo XX: se trata de los tres países del Cono Sur y Costa Rica, seguidos a cierta distancia por Cuba, Panamá y Paraguay. Aún así, para 1950 Argentina y Uruguay tenían un analfabeto por cada 6 personas mayores de 15 años, en Chile y Costa Rica había uno por cada 5, y casi uno de cada 3 en los restantes.

Las causas del cambio en la situación educativa tampoco fueron exactamente las mismas para todos los países. Sin embargo hay un elemento común, que se manifiesta en el descenso sostenido de las tasas en todos los países de la región —con excepción de Haití— haciéndolo a razón de casi un uno por ciento anual entre 1950 y 1970 en los países con mayor proporción de analfabetos.

Un factor explicativo es la urbanización acelerada a partir de la primera fecha. La ciudad establece requerimientos y estímulos para la alfabetización, al tiempo que se facilita el acceso a los servicios educativos. Pero si la urbanización constituye una condición favorable, no explica la totalidad del fenómeno ni es suficiente para generar los procesos de movilización social que son, en último término, los que explican la expansión educativa. Por una parte, sociedades con asentamientos humanos fundamentalmente rurales, como la costarricense y la paraguaya, lograron elevadas tasas de alfabetización, y Panamá, con una tasa de urbanización más alta, pero aún por debajo del promedio latinoamericano, estableció registros significativos. Inversamente, países con tasas de urbanización por encima del promedio regional, como Brasil, Colombia y México, registraron históricamente

un alto porcentaje de analfabetos.

Dado que la alfabetización está asociada a diversas variables: integración cultural nacional, participación social, formación ideológica y capacitación mínima de los recursos humanos para procesos productivos complejos, el avance en la situación educativa debe responder en diverso grado a cada una de ellas, cuyo predominio en los sistemas nacionales depende a su vez de la correlación de fuerzas existente entre los grupos sociales y de los objetivos de éstos en cuanto a la imagen de la sociedad que aspiran a construir.

La primera variable puede haber sido la causa más importante del proceso paraguayo; una combinación de las dos primeras fue seguramente determinante de la evolución histórica de los países del Cono Sur y Costa Rica; en tanto que la participación en la cultura, y la socialización de sectores masivos de la población en un nuevo mensaje ideológico en el marco de la reestructuración de las relaciones de poder han sido factores predominantes en los procesos revolucionarios de Cuba y Nicaragua. En el caso del proceso educativo acelerado del Perú sin duda jugaron intensamente, al igual que en el Río de la Plata, la voluntad de construir la Nación y el intento de establecer canales de participación para las masas, que, en Perú, estaban doblemente excluidas por las condiciones sociales y por la superposición lingüística; inversamente, la extrema polarización de las condiciones de alfabetización y educación de países como Brasil, Colombia y México sugiere que la integración cultural estuvo condicionada por el ingreso parcial y paulatino de áreas geográficas y grupos sociales al espacio urbano y moderno de la sociedad, manteniéndose simultáneamente la exclusión cultural para los que permanecían en la periferia de dicho espacio.

Apelando a un análisis más desagregado se pueden observar los procesos sociales y educativos de acuerdo con secuencias que permiten ordenar una considerable cantidad de casos nacionales en dos agrupamientos fundamentales. Por una parte se encuentran los países cuyas economías estuvieron tempranamente articuladas al mercado mundial, con grados relativamente avanzados de modernización social y una gama medianamente extendida de estratos sociales medios y de obreros fabriles y artesanales. Al término de la Segunda Guerra Mundial se desarrolla la industria sustitutiva de importaciones y se registra un incremento considerable de la urbanización que reclaman mano de obra calificada y mecanismos de socialización para asegurar la estabilidad del sistema y la integración de la población desplazada. Ambos fenómenos están ligados al desarrollo del mercado interno y

a las formas paulistas que en ese lapso caracterizan a la alianza de poder. En este período los esfuerzos educativos están dirigidos a la generalización de la educación elemental en el ámbito urbano y a la penetración sostenida en el ámbito rural, mientras que la educación media registra intensas ampliaciones en la cobertura. Esta pasa a situarse entre el 20% y el 30% de la población en edad escolar, pero se registra una fuerte canalización de la demanda hacia las ramas normalistas y técnicas; la educación superior, a partir de umbrales ya considerables, se incrementa en forma limitada y canalizando en algunos casos a los recién llegados hacia carreras de menor status.

Este esquema, predominante en el cono sur, revela una afirmación de las políticas de integración educativa al nivel básico, una asignación de educación post primaria diversificada según la estratificación de los grupos sociales y una educación superior a la que se accede según filtros sociales y académicos.

En la alianza populista cada grupo social recibe asignaciones educativas en relación con el punto de partida, con lo que todos los grupos se sienten en movimiento y la relación de clases es parcialmente modificada por una tasa de movilidad ascendente más intensa, que en parte se origina en la expansión del nivel superior.

Por otra parte, figuran países cuya articulación económica con los mercados internacionales fue más débil, con mercados internos menos importantes, con menor grado de urbanización y una discontinuidad urbano-rural muy alta, al igual que la registrada entre los estratos; en ellos la clase media era poco numerosa y de tipo tradicional y el sector obrero mínimo. La industrialización es en algunos casos más débil o más tardía o presenta ambas características —por ejemplo Ecuador y Perú; aún en aquéllos en que se desarrolla intensamente— por ejemplo Brasil, Colombia y México— asume desde el comienzo tecnologías avanzadas que no demandan grandes contingentes de mano de obra (entre 1950 y 1960 el porcentaje de la PEA en la manufactura —que agrupa industrial y artesanal— evoluciona del 9% al 12,8%, del 12% al 14,4% y se mantiene en el tercer caso estable en el 12%, respectivamente). Inversamente, el incremento de la urbanización es muy acelerado: la población en ciudades de más de 20.000 habitantes salta por ejemplo en Colombia del 22% en 1950 al 36% del total en 1964, o del 14% al 29% en Perú en 1961, o del 31% al 47% en Venezuela en la misma fecha.

La tasa bruta de escolarización primaria estaba en el orden del 50%-60% frente a registros del 80%-90% para los países de la otra agrupa-

ción, pero en el lapso comprendido entre 1950 y 1960 se produce un incremento muy considerable, que los aproxima a las coberturas de la primera agrupación, especialmente en Venezuela.^{22/}

La explicación fundamental de este fenómeno debe buscarse en un proceso de urbanización sin concomitante desarrollo del empleo industrial o simplemente del empleo. La crisis de las estructuras rurales, la migración rural hacia las ciudades y la marginalidad urbana constituyen el trasfondo de la ampliación de la cobertura educativa elemental. Se plantea el problema de los mecanismos de integración de una "masa en disponibilidad" que no se relaciona con los empresarios —porque no accede a la ocupación en el sector formal— sino con el Estado: sus integrantes ingresan a la ciudad y a la "ciudadanía" y no a la condición de productores.

No pudiendo reivindicar en el marco de relaciones productivas reivindicar en cuanto a consumidores. El Estado es el destinatario de sus demandas y éstas no son meramente reprimidas. La literatura del período fluctúa entre dos perspectivas extremas: los marginales son "clases peligrosas", o son portadores de una condición revolucionaria que el proletariado no tendría por su posición relativamente privilegiada^{23/}.

El control de este nuevo actor social se realiza bajo diversas formas. En unos casos se establecen relaciones de clientelismo y paternalismo; en otros, políticas populistas lo incorporan como masa electoral; en otros más, propuestas reformistas aseguran una conducción heterónoma de los marginales y aíslan a los partidos de base proletaria de una masa fácilmente percible como "lumpen".

En cualquiera de los casos, la educación elemental se transforma en una de las más importantes gratificaciones que reciben los sectores marginales.

En los países del primer agrupamiento, en los que la proporción de marginales urbanos era más baja, la resolución del problema pasó fundamentalmente por la integración progresiva al mercado de empleo; mientras que en los países

22/ Datos de escolarización y de PEA provienen de Centro Latino Americano de Pesquisas en Ciências Sociais: *Situação Social da América Latina, Rio de Janeiro, 1965*, Cuadros N.ºs. 18-22-41-42-79-104-111. Los datos de población urbana provienen de la fuente anterior y de *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, CEPAL, N. York, 1968, N.º de venta de Naciones Unidas, s. 68, II-G.7, cuadro N.º 14.

23/ Una revisión de la bibliografía sobre este tema se encuentra en Germán W. Rama y Nora Schlaen, *El estrato popular urbano*, CEPAL, borrador para comentarios, ECLA/DS/Draft/94, julio 1973.

del segundo agrupamiento los mecanismos de integración social parcial y la conformación de sectores del mercado de tipo informal, acompañados de una progresiva segmentación social, tendieron a consolidar una situación en la que la condición subproletaria dejó de ser un "factor explosivo".

Paralelamente las clases medias de los países del segundo agrupamiento demandaron una considerable expansión de la enseñanza media que incrementó su cobertura de acuerdo con tasas superiores a la de la primaria y antes de que ésta hubiera conseguido comprender a todos los niños en edad escolar y menos aún lograr tasas de egresos del orden del 30 o 40%. Este desbalance se mantuvo en las etapas posteriores por la acción de los factores que le dieron origen y el efecto de nuevas dimensiones en el estilo de desarrollo.

A partir de la década del sesenta, se registra, para el conjunto de la región, una serie de nuevos fenómenos, se modifica el modelo económico y la correlación de fuerzas en el poder, y estos cambios van a influir con peso variable para que la acción de alfabetización y educación popular no llegue a ser un proceso generalizado y homogeneizador de las sociedades nacionales:

a) Cambia la orientación hacia el mercado del aparato industrial. Las inversiones antes mayoritariamente dirigidas a la producción masiva de bienes de consumo inmediato, se orientan preferentemente hacia la industria dinámica, de bienes intermedios y en algunos casos de bienes de capital, que requieren procesos tecnológicos más sofisticados y están orientados hacia un mercado de consumo mucho más estrecho. Consecuentemente la PEA en manufactura se mantiene estable, en porcentajes generalmente inferiores al 20% de la PEA total.

b) La creciente modernización capitalista del agro provoca la descomposición de la agricultura tradicional y acelera el deterioro de las condiciones sociales campesinas. Además de la concentración de la propiedad de la tierra, la aplicación de moderna tecnología —en los casos en que esto ocurre— implica la expulsión de una mayoría de la mano de obra, y sólo califica a porcentajes mínimos de los nuevos asalariados rurales. La existencia de una masa desocupada que en la mayor parte de los casos no es ejército de reserva sino población excedente o marginal al sistema productivo explica, como lo demuestra el estudio de E. Torres Rivas que se incluye en este libro, que parte de la acción estatal, impulsada por el temor a las consecuencias políticas de la existencia de una masa desarraigada y "en disponibilidad" esté dirigida a la "recampesinización" o a su mantenimiento fuera de los asentamientos urbanos.

c) Las características del estilo de desarrollo predominante (concentración del ingreso, producción agrícola e industrial dirigida a los mercados externos de demanda restringida o a las capas superiores del mercado interno, utilización de tecnologías ahorradoras de mano de obra, etc.) determinan que la meta de pleno empleo, incluida en los postulados del proceso de industrialización, no se cumpla ni tenga perspectivas de cumplirse en lo inmediato. Un sector considerable, aunque en proporciones distintas según las sociedades, permanece marginado del sistema económico moderno, y reducido a desempeñarse en algunas de las variadas formas de lo que ha sido denominado mercado informal de trabajo.

Desde el momento en que la economía no requiere de la totalidad de la fuerza de trabajo, tampoco reclama su calificación educativa. El ciclo de expansión de la educación popular se frena ante la doble limitación económica y política, dado que los grupos en el poder, en tanto expresan el estilo de desarrollo, no están en condiciones de asumir los riesgos de proporcionar una educación que puede deparar más frustraciones que satisfacciones, en la medida en que tiene más posibilidades de elevar el nivel de la conciencia que el de la existencia.

Para el conjunto de América Latina, entonces, la educación se desenvuelve actualmente en el particular contexto de una economía cuyas orientaciones implican la no incorporación de un porcentaje importante de la fuerza de trabajo, con pautas de distribución del ingreso que tienden a polarizar la condición de los grupos receptores, y en relación con un sistema político que funciona sobre la base de distintos tipos de exclusiones.

La consecuencia es la tendencia a la polarización en el sistema educativo. Mientras la educación popular se expande lentamente, se estimula el crecimiento de los niveles medio y superior para satisfacer las demandas de grupos sociales medios que, si bien no participan adecuadamente ni en el poder ni en el ingreso, alientan expectativas de movilidad ascendente a través de esta oferta de educación prolongada, convirtiéndose en legitimadores del sistema por la participación simbólica que tienen en él. Por otra parte, el proceso de urbanización y el creciente papel del Estado como empleador aseguran a estos sectores un mercado de empleo en los servicios, cuya tasa de expansión es muy superior a las de los mercados industrial y rural, ingresos variables y con tendencia a la polarización interna, y el status determinado por una ocupación no manual.

Un estudio realizado para el Proyecto por

Juan Pablo Terra ²⁴, basado en los censos realizados en la región alrededor de 1970 muestra que mientras el analfabetismo de los jóvenes entre 15 y 24 años es un fenómeno en extinción en las capitales y tiene un grado variable de incidencia en los otros centros urbanos, se presenta como extremadamente elevado en las áreas rurales. En éstas el sistema educativo sólo se ha desarrollado, salvo excepciones, bajo los efectos del impacto de las formas capitalistas en el agro y de la comunicación social incrementada con los centros urbanos, lo que implica socialización anticipatoria para la potencial y futura condición de urbanos o rurales, y, en consecuencia, demandas educativas para asumir las nuevas pautas culturales.

Como resultado de los factores mencionados, si bien el analfabetismo ha descendido regularmente desde 1950 hasta 1970 —de acuerdo con las informaciones censales— aun sigue siendo del orden del 18% en el tramo de 15 a 24 años para un total de 22 países de los que se dispone de dicha información. Con tasas de menos del 10% figuran los países del Cono Sur, Costa Rica y Paraguay, con los primeros por debajo del 5%. Con un analfabetismo que va del 10 al 15% de esos jóvenes figura un grupo de países que comprende a Colombia, Venezuela, Panamá, Perú y Ecuador en orden ascendente. México, Bolivia, República Dominicana y Brasil figuran con tasas entre el 15 y el 25%. Y por encima del 25% se encuentran los países de América Central —excluidos Costa Rica y Panamá— y Haití. No sólo las tasas son extremadamente altas sino que la mayor reducción de las mismas se produce precisamente en los países que ya estaban avanzados en la lucha contra el analfabetismo.

Pero estas tasas poco satisfactorias deben considerarse en el marco de las exigencias sociales. Cuando, hace ya más de un siglo, los reformadores propusieron la alfabetización popular, consideraron ese objetivo como el nivel cultural mínimo en relación a las sociedades de su tiempo. Hoy, al borde del siglo XXI, dicha meta es obsoleta y corresponde plantearse cual es el nivel educativo mínimo que la sociedad debería proporcionar a todos sus integrantes para posibilitar una participación activa compatible con el actual nivel del desarrollo científico y tecnológico. Y la respuesta menos exigente debería plantear una escolarización de seis años como mínimo.

Salvo Argentina, Chile y Uruguay, en los restantes países de la región menos del 50% de los jóvenes de 15 a 24 años censados entre 1970 y 1975 logran 7 o más años de educación.

Pero la situación es aún más grave porque

debe considerarse que quienes no accedieron a la educación, o aprobaron sólo de uno a tres años escolares, permanecen en un nivel de analfabetismo funcional, con capacidad insuficiente para comprender un texto escrito, con uso precario de las técnicas de escritura y extrema dificultad para utilizar los códigos matemáticos, sin hablar de los principios científicos ²⁵. Dicho de otra forma, en 16 países de la región alrededor de un 20% de los jóvenes de 15 a 24 años no recibió escolarización, en tanto que otro 20% tuvo como máximo entre uno y tres grados escolares, es decir, que no recibieron del sistema los instrumentos para alcanzar un nivel de desarrollo cultural e intelectual que los califique para una plena participación social y productiva. Sólo cuatro países (Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica, de menor a mayor) registran menos del 20% de los jóvenes en escolarización nula e incipiente. Panamá, con el 22,6%, figura como único representante en el tramo del 20 al 30% del grupo de edad marginado del desarrollo cultural mínimo. En la tercera categoría, con 30 a 40% de excluidos, figuran, también de menor a mayor, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Perú y Bolivia. En la cuarta categoría, con cuatro a cinco de cada diez jóvenes en condición de semi-analfabetismo, están Colombia, República Dominicana, México y Brasil. Finalmente, con más del 50% de los jóvenes marginados se registran los casos de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Haití.

En el medio rural el problema se agudiza. Sólo tres países (Uruguay, Argentina y Costa Rica) tienen menos del 25% de sus jóvenes con escolarización nula e incipiente; en Chile, uno de cada tres jóvenes de zona rural está en esa condición; en Panamá y Paraguay, cuatro de cada diez; en México y Ecuador, uno de cada dos, y los restantes países registran proporciones crecientes de marginados educativos en el medio rural, hasta sobrepasar el 80% en Nicaragua, Guatemala y Honduras. Dos casos merecen atención especial: Venezuela, que con el 69,2% presenta una situación incongruente dado el escaso volumen de su población rural y los

24/ Juan Pablo Terra. *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, Bs. As., mayo de 1980.

25/ A esto hay que agregar que el valor de socialización cultural y de aprendizaje instrumental de tres años de escuela es hoy, sin duda alguna, inferior en sí mismo (sin considerar su relación con las exigencias sociales) al correspondiente a décadas pasadas. En la medida en que el ciclo de estudios que cumple un sector minoritario de la población es progresivamente más extenso, la educación pasa a atender con mayor detenimiento el desarrollo expresivo y la actividad lúdica de la niñez, transmitiendo en los primeros grados un cuantum de conocimientos inferior al que proporcionaba en el pasado.

elevados recursos del país, y Brasil, que con el 71,8% de jóvenes marginados de la educación en ese medio tiene un enorme peso sobre la situación regional por la gran proporción de la población rural en el conjunto del país, y por las dimensiones de su población total respecto del volumen poblacional de la región.

La expansión de la enseñanza superior

La enorme expansión cuantitativa de la educación no ha logrado —tal como lo señala C. Filgueira en el estudio que se presenta en este libro— modificar en forma significativa la desigualdad para el acceso al “capital escolar”.

Las presiones para la apropiación de la oferta educativa se han incrementado en la medida en que las tendencias a la concentración del ingreso ^{26/} han reducido las posibilidades de ascenso a través de la dimensión económica, y en que la estabilidad de las cúpulas, reclutadas en algunos casos de acuerdo con mecanismos adscriptivos, ha limitado considerablemente el ascenso a través del sistema político.

Paralelamente, la expansión del mercado de empleo en el período intercensal 1960-1970 se ha producido fundamentalmente en el sector terciario tradicional —que no requiere calificación educativa— y en el terciario moderno, en el que existe una enorme competencia para el acceso a los niveles que deparan ingresos y status satisfactorios. Los grupos sociales tratan entonces de reforzar su capacidad competitiva obteniendo niveles educacionales cada vez más altos, como credenciales para insertarse en ese sector del mercado de empleo.

Pero el beneficio individual que aporta la educación depende directamente de la difusión limitada del respectivo nivel educativo en el conjunto de la población. En la medida en que otros sectores sociales ascienden al mismo nivel, el privilegio educativo se anula, lo que genera un movimiento de permanente ascenso que exige cada vez mayores esfuerzos individuales y sociales para obtener y prestar cada vez más educación, y que en último término sólo asegura el mantenimiento de la posición relativa original y no el mejoramiento real de la misma. Tras la enorme expansión de la matrícula de la educación superior en América Latina figura el problema del empleo, pero figura negativamente: porque las oportunidades de una ocupación que permita ubicarse en los sectores medios de la sociedad son relativamente limitadas, y porque la demanda de técnicos para la industria se incrementa débilmente, los grupos sociales nuevos se incorporan en medida creciente a los estudios de tercer nivel, intentando lograr por esa vía ocupaciones no manuales y un status superior.

La expansión de las matrículas universitarias no significa siempre una mayor democratización social. Por una parte, familias de status social alto y medio que anteriormente sólo destinaban a algunos de sus miembros a la educación superior, hoy lo hacen con la totalidad de sus hijos. Por otra parte, la feminización de la matrícula que se ha concretado en el período, si bien implica una menor discriminación sexual, no implica necesariamente una menor discriminación social ^{27/}. Además, la expansión de las categorías socio-ocupacionales medias respecto del total de la población ocupada contribuye a hacer menos aparente el cambio en la estratificación social. Dicho de otra forma, la universidad amplía su cobertura siguiendo la expansión de los sectores terciarios modernos, y por ello los cambios en el origen social de los estudiantes en algunos países que ya tenían una matrícula considerable, no son tan significativos como las cifras parecerían indicar.

Sin embargo, este hecho no quita relevancia a la magnitud del crecimiento de la cobertura de la educación superior en el grupo de edad en condición teórica de asistencia. Hacia 1950, sólo dos países (Argentina y Uruguay) tenían 25 estudiantes universitarios por cada mil jóvenes de 20 a 24 años; otros cuatro países (Costa Rica, Panamá, Perú y Bolivia) tenían entre 20 y 25, y en los restantes había menos de 20 estudiantes por cada mil jóvenes en esa edad.

Hacia 1975, los 19 países de los cuales se dispone de información pueden clasificarse en cuatro grandes categorías, de acuerdo con su tasa bruta de escolarización universitaria. La categoría baja, con menos de 80 estudiantes por cada mil jóvenes comprendía en orden descendente a El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Honduras, Guatemala y Haití; la categoría **media-baja**, con 80 a 100 estudiantes por cada mil jóvenes, incluía a Brasil, República Dominicana, México y Colombia, también en orden descendente; en el grupo medio-alto, con 100 a 150 estudiantes, figuraban Perú, Uruguay y Bolivia, y finalmente la categoría **alta**, con más de 150 estudiantes por cada mil jóvenes de 20 a 24 años se iniciaba con el alto registro de la Argentina (280 estudiantes), y seguía con Venezuela, Panamá, Costa Rica, Chile y Ecuador, que en orden descendente registraban entre 190 y 160 estudiantes por cada mil jóvenes.

^{26/} Cfr. J. Graciarena “Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 2, segundo semestre de 1976.

^{27/} Un desarrollo del tema puede encontrarse en D. Klubitschko. *El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto “Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe”, Fichas/9, Buenos Aires, agosto de 1980.

La matrícula universitaria se expandió en forma particularmente intensa entre 1960 y 1975, multiplicando más de diez veces su volumen inicial en Brasil, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana; más de ocho veces en Colombia, El Salvador y Venezuela, y más de cinco veces en Costa Rica, Chile, Honduras, México y Panamá ^{28/}.

Si se comparan las tasas brutas de escolarización universitaria con la información sobre escolarización nula e incipiente del grupo de edad entre 15 y 24 años contenida en los censos realizados alrededor de 1970, es posible apreciar en toda su magnitud las contradicciones en la configuración de un sistema educativo en el que la marginación de un sector es simultánea con la educación avanzada de otro sector de la misma generación: los jóvenes del primer grupo reflejan la situación de sociedades pre-modernas, mientras que el otro polo, constituido por aquellos que acceden a la educación superior, es comparable con la situación de las sociedades desarrolladas del hemisferio Norte. Así por ejemplo, Ecuador tiene 175 estudiantes universitarios por cada mil jóvenes mientras que, simultáneamente, 312 jóvenes de cada mil no asistieron a la escuela o no llegaron a completar tres grados de educación básica, es decir que se encuentran por debajo del alfabetismo funcional. En Brasil, cinco de cada diez jóvenes permanecen en la condición de semi-analfabetos, mientras que uno de esos diez recibe educación universitaria. En los países con menor desarrollo educativo la situación no es mejor. En El Salvador, sobre 100 jóvenes, alrededor de 55 no logran atravesar el umbral de la alfabetización plena, 84 no llegan a completar los seis años de escolarización, pero de los 16 restantes, ocho son estudiantes universitarios.

Las relaciones anteriores sugieren una serie de preguntas que sólo se soslayan porque sobandan el alcance de esta Introducción. Una de ellas se relaciona con el funcionamiento futuro de la sociedad política cuando la distancia que media entre sectores masivos de las nuevas generaciones es de esta magnitud. ¿Es posible establecer algún código común de comunicación social? ¿Es posible establecer consenso sobre niveles de participación social y sobre la calidad de la participación? En otras palabras: ¿Es posible establecer una democracia sobre estas bases?

Las relaciones entre educación y mercado de trabajo

Y aquí, para evaluar las posibles consecuencias políticas y sociales de la particular estructura que asume el sistema educativo en la región, se debe volver a sus relaciones con el mercado

de trabajo. Generalmente esas relaciones han sido consideradas de acuerdo con las distintas teorías que sobre economía y educación se han manejado en los países desarrollados, sin tener en cuenta, como bien lo destaca R. Carciofi ^{29/} que en América Latina el problema debe situarse en un contexto en que un porcentaje muy alto de la fuerza de trabajo no tiene empleo o es subutilizado —la suma de ambas categorías se estima en un 27% de la PEA— y que incluso el mercado de trabajo regular o formal tiene un funcionamiento altamente heterogéneo en cuanto al reclutamiento y a los módulos de las relaciones entre capacitación y remuneración.

Tal como lo demuestra Juan Carlos Tedesco en el artículo que se incluye en este libro, el nivel de calificación educativa del personal ocupado en la industria está en relación con el nivel educativo promedio del país y no con los requerimientos que teóricamente corresponden a la tecnología empleada. Dicho de otra forma, para una tecnología dada es posible producir con recursos humanos de distinto nivel educativo. Dada la existencia de una reserva de mano de obra que en los centros urbanos posee cierto nivel educativo formal, existe en la región la tendencia a ocupar personal "sobrecalificado", puesto que la educación asegura al menos una mayor adaptabilidad de la mano de obra y un mejor funcionamiento de la empresa en lo relativo a organización social.

Si bien la educación tiene un valor de *Laissez passer* para acceder a determinados tramos del mercado de empleo y puede ser muy apreciada en economías en que la mano de obra tiene índices bajos en cuanto a calidad y años de estudio, a partir de la incorporación a dicho mercado, otros factores cuentan con peso similar o superior al de la educación en la definición de la movilidad. La experiencia y el aprendizaje no formal tratándose de niveles medios o de calificación incipiente, y la capacitación sistemática de los técnicos y semitécnicos, son los más destacados, aunque no se debe olvidar el doble juego de presión sindical e interés empresarial

28/ La información proviene de UNESCO, *Anuario estadístico 1976*, París, 1977, para la matrícula universitaria, y del programa censal OMUECE correspondiente a censos efectuados entre 1970 y 1975 para la estimación de la población de 20 a 24 años.

29/ R. Carciofi: *Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/10, Buenos Aires, 1980.

que redunda en el establecimiento de un sistema de promociones internas ^{30/}.

Pero, además, si bien la denominación no ha cambiado, el perfil de muchas ocupaciones es diferente. Algunas ocupaciones del sector terciario se han vuelto repetitivas mientras que otras, presuntamente manuales, están adquiriendo una complejidad técnica relevante.

Debe señalarse que la mayor parte de los análisis han estado centrados en las ocupaciones productivas y no en las de servicios, cuando son estas últimas las que se incrementan y también las más vinculadas con educación. Los requerimientos educativos son en este caso muy dispares; no siempre se tiene presente la productividad eventual del asalariado, porque los criterios de reclutamiento son adscriptivos —como es a veces el caso del Estado— o porque la eficiencia resulta de una combinación de factores —capacidad individual, responsabilidad, adaptabilidad, etc.— entre los que pesa la educación, pero no como un indicador cuantitativo —años de estudio o títulos— sino como resultado en calidad de conocimiento y “estructura mental”.

Los análisis sobre relaciones empleo/educación han estado dominados por metodologías en las que prima un determinado tipo de abstracción económica que no permite incorporar los aspectos sociales e institucionales, ni abordar a nivel micro los mecanismos de decisiones ^{31/} en el reclutamiento y las promociones.

Frecuentemente, desde esa perspectiva no se ha tenido presente la divergencia de relaciones que se plantea en los casos en que el sistema educativo actúa “adelantado” a la demanda económica, ya sea por la demanda social, o por proyectos de transformación generados a nivel político o académico; o por el contrario “responde” a las demandas del sistema económico que se producen luego que se ha registrado una escasez de determinado tipo de recursos humanos ^{32/}.

Por último, la calidad del conocimiento figura como punto relevante en el papel económico de la educación. En la investigación, *Aprendizaje, innovación y recursos humanos universitarios*, realizada por el Proyecto RLA/79/007 quedó de manifiesto que de la calidad científica de los recursos humanos dependía la transformación de conocimientos potenciales en conocimientos de disponibilidad efectiva por parte de las firmas y que parte de la innovación realizada en éstas se originaba en el surplus de capacidad y conocimientos científicos que permitía a los técnicos de esas características la reconsideración y modificación de los procesos de producción, aunque hubieran sido contratados para actividades que implicaban fundamentalmente operación.

La consideración de años de estudio o de títulos como si fueran unidades homogéneas y por ende intercambiables implica desconocer que uno de los efectos mayores de la expansión educativa ha sido la progresiva desigualdad en el nivel académico.

La contradicción entre requerimientos del mercado de empleo y demanda social de educación —sin desmedro de la alta tasa de crecimiento de ocupaciones que requieren educación formal— ha incidido en lo que se conoce con el nombre de “devaluación educativa”. Esta no es general para toda la enseñanza, sino que está en relación con las diversas respuestas de los grupos sociales ante el exceso de competencia que implica la expansión cuantitativa de la educación, y se ha manifestado en una tendencia creciente a la asociación entre diferentes grados de calidad y distintos niveles sociales.

En muchos países de la región existen “corredores” o “circuitos” de formación educativa que se inician en la preescolar y terminan en instituciones universitarias claramente identificables por el desigual nivel de la formación académica o por el diferente status social de sus egresados.

La segmentación de los sistemas educativos ha sido facilitada porque la rápida expansión de la educación superior se produjo en buena medida a partir de un universo cultural y social polarizado. En consecuencia, parte de la actual población universitaria no sólo constituye la primera generación que accede al tercer nivel, sino que se registran saltos de padres con educación incipiente a hijos con educación universitaria.

30/ Véase J.C. Tedesco, *Educación e industrialización en la Argentina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto “Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe”, DEALC/1, Buenos Aires, 1977; y J. Vivas, R. Carciofi y C. Filgueira, *Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto “Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe”, DEALC/23, Buenos Aires, 1980. Es interesante destacar que en los países desarrollados, en nombre de un capitalismo meritocrático, se recurre actualmente a la promoción unida en algunos casos a la formación complementaria como criterio para adjudicar incluso cargos técnicos. Cfr. B. Girod de L'ain, “La compétition pour les postes de cadres”, *Le Monde, édition internationale*, N° 1640, 3 a 9 abril, 1980.

31/ Un buen ejemplo de análisis estadístico combinado con encuestas y estudios monográficos de empresas e institutos de enseñanza se encuentra en *Education, work and employment*, vol. I: Jacques Hallak y Françoise Caillods, *Education, training and access to the labour market*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1980.

32/ Véase al respecto J. Vivas, R. Carciofi y C. Filgueira, *op. cit.*, especialmente capítulo I “La formación universitaria de los ingenieros y científicos: visión de los empresarios” y Carlos Filgueira *Expansión educacional y ocupaciones en el sector servicios en América Latina*, Proyecto RLA/79/007, borrador para comentarios, 1980.

A las diferencias de capital cultural familiar ^{33/} se ha sumado un desarrollo de instituciones educativas en las que no existe correlación entre incorporación cuantitativa y adquisición de elementos generales de la cultura y desarrollo de los conocimientos.

Uno de los efectos de las demandas sociales ha sido la progresiva eliminación de las barreras social-académicas y de los ciclos educativos dirigidos formalmente hacia diferentes estratos sociales. Así, se eliminaron las pruebas de selección entre la primaria y la media, y los distintos tipos de ésta —corta o larga, técnica o general, humanista o científica— tendieron a ser unificados por una enseñanza general de larga duración o por el predominio casi absoluto en volumen de la secundaria sobre los restantes tipos de educación media.

En los países europeos la expansión de la educación media fue en la posguerra un proceso no sólo gradual, sino explícitamente condicionado por la desigualdad en la estratificación social. Los grupos inferiores desde el punto de vista de la estratificación, habían internalizado expectativas educativas limitadas, mientras que la educación mantenía pautas culturales fuertemente elitistas en los niveles medios y superiores. Sobre esta base los consejos de profesores establecieron, para los egresados del ciclo básico, orientaciones prácticamente obligatorias en cuanto al tipo de enseñanza media a elegir, que tendían a ubicar a los miembros de cada estrato en el nivel de estudios socialmente "conveniente". Estos criterios no se originaban en una ideología clasista formulada como tal por los consejos de orientación, sino en la internalización de una determinada correlación entre clase y cultura, como resultado de la cual una elección incongruente del tipo de ciclo medio desembocaba en el fracaso del candidato carente de base cultural familiar, del adecuado desarrollo lingüístico o de lo que se entendía como suficiente capacidad intelectual.

En América Latina, donde este tipo de barreras no existió, los mecanismos de control han adoptado fundamentalmente dos formas. La primera ha consistido en no ofrecer ciclos educativos completos, que permitieran continuar estudios superiores. Ello acontece con la mayor parte de la enseñanza primaria en el medio rural. La segunda, aplicada de hecho en todo el sistema, ha constituido en reintroducir la estratificación social a través de la desigual calidad de los conocimientos que reciben los diferentes grupos sociales.

El sistema educativo es formalmente homogéneo y parecería otorgar mayores posibilidades de movilidad ascendente (por ejemplo, llegar a la universidad), que las que ofrecieron

los países europeos en etapas similares de desarrollo y diferenciación social. Pero la desigualdad se reintroduce, esta vez fundada en las diferencias en la calidad del conocimiento que se transmite, diferencias que pasan por la escisión entre enseñanza urbana y rural, por la desigual jerarquía académica entre algunos institutos privados y otros, fiscales y privados de niveles inferiores, y aún por desniveles entre instituciones fiscales con diferente "clientela" socio-educativa ^{34/}.

Los problemas de la calidad de la educación están asociados a una serie de factores internos del sistema educativo, algunos de los cuales han sido analizados por Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo en el artículo incluido en este libro, pero la irracionalidad pedagógica y organizativa que domina a esta expansión de la cobertura se apoya fundamentalmente en el hecho de que actualmente la educación es un campo social en el que se dirimen los conflictos entre grupos que pretenden ascender socialmente por la vía educativa y otros que tratan de impedirlo.

El conflicto no sólo se expresa a través de exclusiones, sino que se ha diseñado un sistema educativo, aparentemente homogéneo e integrador, pero que mantiene y consolida la reproducción social por la vía de limitar de hecho la calidad del conocimiento recibido por una proporción significativa de los educandos.

La función del sistema educativo y el papel de las clases medias

La valoración de la expansión educativa de los últimos tres decenios como una conquista democrática es un eje fundamental para comprender

^{33/} Pierre Bourdieu en "Les trois états du capital culturel", *Actes de la Recherche en sciences sociales* N° 30, París, noviembre de 1979, pág. 3, dice: Los economistas, al no ubicar "las estrategias de inversión escolar en el conjunto de estrategias educativas y en el sistema de estrategias de reproducción, se condenan a dejar escapar, por una paradoja necesaria, al factor escondido y socialmente más determinante de las inversiones educativas, es decir la transmisión doméstica de capital cultural: sus preguntas sobre la relación entre la "aptitud" (ability) para los estudios y la inversión en estudios testimonian que ellos ignoran que la "aptitud" o el "don" es también el producto de una inversión en tiempo y en capital cultural (...) [y se ignora que:] (...) el rendimiento escolar de la acción escolar depende del capital cultural previamente invertido por la familia, y que el rendimiento económico y social del título escolar depende del capital social, también heredado, que puede ser puesto a su servicio".

^{34/} Cfr. por ejemplo Carmen García Guadilla, *Acción educativa de la escuela primaria en Venezuela*, CENDES, Área de desarrollo cultural y educativo, proyecto "Escuela y el proceso de desarrollo", Caracas, julio de 1979.

los problemas intrínsecos de la educación y las relaciones de ésta con la sociedad.

El hecho de que las demandas de extensión de la cobertura y el alargamiento del ciclo educativo no hayan figurado como prioridades en los programas de los partidos políticos o de los movimientos sociales estructurados, no significa que éstas no se hayan contado entre las aspiraciones más frecuentemente expresadas en la acción directa o espontánea de una pluralidad de grupos de nivel medio y popular.

En cuanto a los grupos marginales, la exclusión del mercado de trabajo determina la imposibilidad de definir a un opositor y establecer una identidad a partir de relaciones de producción. En consecuencia, su acción social se desplaza: el destinatario de sus movilizaciones no es otra clase social sino el Estado, frente al cual existen en su condición de ciudadanos, y en consecuencia sus reivindicaciones económicas se concretan en la demanda de servicios. En lo que hace a los grupos integrados al mercado de trabajo, ha gravitado fuertemente el papel jugado por el Estado como árbitro estabilizador del sistema, y como resultado sus avances sociales se manifestaron en mayor medida en términos de acceso a los servicios que de participación en el ingreso, en la propiedad o en el poder.

En el caso de la educación, las movilizaciones sociales han sido el fundamento principal de la creación de un consenso de la opinión pública, que considera a aquella como un derecho que no debe negarse a ningún grupo social. El avance de la participación en el plano educativo ha sido entonces mayor que los obtenidos en otras dimensiones sociales y, en consecuencia, la educación es un plano donde los grupos sociales medios y populares han obtenido un mayor poder relativo.

Dado que la reestructuración de las relaciones sociales en el espacio cultural y en el proceso de selección académica tiene consecuencias evidentes en la asignación de posiciones de poder, la ampliación de la cobertura educativa con simultáneo mantenimiento de la calidad del conocimiento impartido, y, de la universalidad en el reclutamiento y de la igualdad de oportunidades para la selección, provocaría en teoría un proceso de renovación de las cúpulas sociales sobre una base meritocrática, obviamente distinta a los criterios predominantemente adscriptivos que rigen en la selección.

Por ello la educación se ha transformado en un campo de confrontación social, en el que, en líneas generales, los grupos inferiores aspiran a la ampliación de la oferta, mientras los superiores intentan limitarla aunque casi nunca lo

declaren. Pero mientras los primeros, desconociendo la complejidad de los procesos culturales y de los mecanismos de capacitación, reducen su demanda a la mera exigencia de cobertura, los segundos orientan su acción a anular el efecto democrático de la expansión, limitando al circuito educativo reservado para ellos mismos la oferta de conocimientos de nivel compatible con el desempeño de posiciones de poder y la capacitación efectiva.

La educación contiene en sí un principio igualitario. El concepto de educando implica considerar a cada sujeto como desnudado de su posición social de origen; y educar implica que el conocimiento es transmisible, y teóricamente adquirible por todos. Aún descontando los condicionamientos y limitaciones de la práctica, la mera postulación de que un subsistema social —clave en el funcionamiento de la sociedad global— se define por un concepto de igualdad, constituye un elemento revolucionario, en mayor medida para algunas de las sociedades latinoamericanas, en las que hasta hace apenas unas décadas la escisión entre minoría y masa estaba regida por líneas demarcatorias muy rígidas, robustecidas en algunos casos por situaciones "estamentales".

Debe subrayarse que la alfabetización se difundió en amplios sectores, que creció significativamente el número de los que adquirieron una educación elemental y que porcentajes significativos de las generaciones jóvenes recibieron educación media, general o especializada. Considerada globalmente, esta expansión educativa debería ser valorada más como un agente potencial de cambio que como un instrumento para la reproducción social, tanto más cuanto que se produjo en el marco de un sistema que no es capaz de proporcionar empleo a toda la población económicamente activa. Por decirlo de otra manera, la expansión educativa resulta de una dinámica social que se impone a pesar de las resistencias originadas en la infraestructura del sistema, y su importancia se acrecienta por el hecho de haberse concretado en el plano de la cultura, la más inerte de las dimensiones sociales, en la que los efectos de las transformaciones requieren los plazos mayores.

La educación cumple, en todos los casos, dos grandes funciones, la producción y la reproducción, que pesan en forma variable en la definición de su orientación y su calidad, según el marco estructural en que esté incluida. Por una parte, la importancia de la adquisición de conocimientos y del desarrollo de aptitudes es tanto mayor cuanto más complejo es el proceso económico y más intenso el empleo de recursos humanos calificados, en tanto que la función re-

productiva, es decir de socialización política en su más amplio sentido, tiene mayor peso cuando el aparato productivo, por la simplicidad de sus procesos, tiene un bajo requerimiento de calificación formal para la mano de obra.

Pero la importancia de una u otra función depende también de la articulación que las clases tengan entre sí. Si el poder está en manos de una minoría excluyente, ya sea de tipo oligárquico o moderno, ésta considerará al sistema educativo para las masas fundamentalmente como una agencia de socialización política, ya que necesitan transmitir contenidos ideológicos que contribuyan a garantizar la tenencia exclusiva del poder y limitar la difusión del conocimiento, que constituye potencialmente una fuente de poder.

Por ello, la configuración de un sistema educativo universal en cuanto a su cobertura, definido por la producción de conocimientos y la igualdad de oportunidades para acceder a niveles crecientes de educación, reconocido como tribunal de selección social, está necesariamente vinculada con una sociedad democrática, caracterizada por la movilidad social y por el desarrollo sobre bases científicas, en la que las clases medias cumplan un papel relevante.

Para que ello ocurra, se requiere que éstas afirmen valores que se constituyan en referencia positiva para las restantes clases, conformando un principio de poder social equiparable al capital y al "linaje". Como carecen de ambos, deben establecer sus aspiraciones de poder sobre el conocimiento.

Además de su valor cultural, el conocimiento ha adquirido un papel creciente para la economía y la organización de la sociedad, ya que es elemento indispensable en el proceso de racionalización del funcionamiento social. Por otra parte, es adquirible en función de la capacidad intelectual —cuya distribución es más igualitaria que cualquier otro atributo— y de la motivación hacia el logro, componente nato en la definición de las clases medias. Pero, para que el conocimiento sea instrumento de poder social, debe ser productivo, debe transmitirse y adquirirse en forma institucional, lo que implica la superioridad del capital escolar en relación con el capital cultural familiar ^{35/}, por lo que la consolidación de la calidad de las instituciones educativas constituye una forma de desvalorización de la distinción en la que se funda la cultura "gratuita" de los grupos superiores.

Si el saber es adquirible institucionalmente y constituye un valor económico y social prioritario, es la institución educativa la encargada de calificar para el desempeño de las distintas posiciones de poder social. En consecuencia, la fun-

damentación del orden social sería la selección meritocrática, realizada "imparcialmente" por el tribunal educativo.

Esta concepción meritocrática legitima el poder que las clases medias urbanas aspiran a ejercer sobre las clases inferiores, en razón de que, al estar las instituciones educativas adecuadas a su propio bagaje cultural, las posibilidades de éxito son mayores para sus miembros que para los hijos de obreros y campesinos. Pero el poder resultante no es percibido socialmente como arbitrario, sino como consecuencia de la capacidad individual.

El funcionamiento de un sistema educativo como el descrito sólo es posible bajo ciertas condiciones.

La primera es que las clases medias hayan afirmado su identidad y sean partícipes de una alianza de poder portadora de un proyecto societal opuesto tanto al de la antigua oligarquía cuanto al de burguesías cuyo modelo de desarrollo implique la exclusión de vastas capas sociales de la producción, el consumo y el poder.

La segunda es que el modelo admita la continuidad del proceso de movilidad que permitió la constitución de las clases medias, y, en consecuencia, no se intente bloquear el ascenso de los grupos proletarios.

La tercera es que las clases medias tengan alguna intervención en el control del proceso de cambio social; es decir, que éste se realice en el marco de las reglas acordadas en la alianza de poder que integran, y que no se encuentren amenazadas ni por el conflicto entre las clases populares ni por modelos económicos concentracionarios que reducen su espacio social. En estos casos las clases medias se escinden y sus grupos superiores se adosan a la burguesía, recibiendo beneficios generalmente económicos, pero perdiendo identidad, con lo que el sistema educativo meritocrático, carente de apoyo en el sistema social, entra en crisis.

En aquellas sociedades latinoamericanas en que se produjo un ciclo de ascenso y consolidación de las clases medias, los efectos en el plano educativo fueron notables. La educación adquirió un alto grado en la jerarquía social, confiéndose prestigio a los educadores y a su misión, aunque sus ingresos se mantuvieran en los tramos inferiores de la escala. No se les prometió fortuna ni poder político, exaltándose, por el contrario el sacrificio que implicaba su función

^{35/} Cfr. P. Bourdieu, *La distinción. Critique sociale du jugement*, Les éditions de minuit, Paris, 1979, Chap. 1, "Titres et quartiers de noblesse culturelle".

de "misioneros" en la construcción de la sociedad, lo que los ubicaba por encima de las fracciones políticas. Más aún, se entendía que su cometido consistía en superar la división de clases ^{36/} porque la clave del mensaje consistía en considerar que la peor de las desigualdades era la existente entre educados y no educados y que el verdadero desarrollo implicaba "que todos los ciudadanos, hombres o mujeres, sepan pensar; modestamente, si se quiere, pero bastándose a sí mismos..." y "que la verdadera civilización estriba más en el desarrollo de las facultades morales de una nación, que en su quietud interior y en la satisfacción de sus necesidades materiales" ^{37/}.

Esta orientación estaba respaldada por la cúpula social, mediante la atención que se confería a los problemas educativos, el carácter de gran debate nacional que adquirirían las discusiones sobre las leyes de educación y el reconocimiento de los cargos de rector de la universidad y de ministro de educación entre las posiciones más prestigiosas de la sociedad.

En ese contexto, el énfasis respecto de la función de las instituciones educativas no recaía en la formación especializada o técnica sino en su contribución a la creación y difusión del conocimiento. Por ello el movimiento reformista universitario —expresión del ascenso de las clases medias que se inicia en 1918— entiende que la universidad no sólo debe ser laica (conocimiento no bloqueado por conceptos metasociales), nacional (abierta a todos los grupos sociales), y autónoma (no limitada por un poder político que podía resultar arbitrario en relación con la búsqueda del conocimiento), sino que "(...) debe ser además un gran centro de cultura, un gran centro de investigación científica profesional, si se nos permite el término. Esta obligación es mayor en América donde no hay, fuera de las universidades, ningún otro foco de cultura (...) Por su carencia de finalidad científica, la universidad vive desconectada con la realidad nacional. Lo está también por su hermetismo de casta (...) no es capaz tampoco de ilustrar a las grandes masas sobre esos problemas" ^{38/}.

En ese modelo educacional, asumido por las clases medias, la institución escolar tenía como objetivo primordial transformar a los sujetos que a ella llegaban en integrantes de un universo cultural en cuyos valores —ceranos a los de las clases medias— ella era la encargada de moldearlos. Los educadores se asumían como agentes de una transformación social y cultural que consideraban posible, por lo que —independientemente de la distancia cultural que mediara entre el universo de la escuela y el de los grupos

obreros y campesinos— actuaban eficazmente para lograr el mayor número de pasajes de éstos a aquél. Pocas veces se adaptó la escuela a la subcultura del medio, y también pocas veces se admitió la permanencia del educando en la escuela si no satisfacía las exigencias que ésta planteaba. Es que este modelo educativo implicaba que la ampliación de la cobertura era un proceso gradual y no súbito, pero a la vez aplicaba instrumentos —y fundamentalmente motivaciones— dirigidos a lograr una resocialización eficaz de los educandos en los valores y conocimientos que trasmite la escuela.

El universalismo en la admisión a la institución educativa estaba acompañado por una selección muy exigente, determinada sobre la base de la capacidad y la voluntad de adquirir conocimientos. La defensa de este criterio era fundamental, porque si el sistema se vaciaba de sus contenidos, se derrumbaba automáticamente el punto de apoyo del poder de las clases medias en la sociedad.

Pero además, la alianza de clases en que se inscribe este tipo de modelo educativo implicó entregar la conducción de la educación a los intelectuales de las clases medias. Estos aportaron el racionalismo y la creencia en el valor y la función del método científico, elementos que de por sí constituían niveles de pensamiento más avanzados que los de la cultura tradicional. Aún más, la aceptación de que el conocimiento, lejos de ser inmutable, es un proceso en desarrollo permanente, y la consiguiente adopción del principio de la duda, introdujo un pluralismo ideológico, compatible con la estructura social, que hizo del ámbito educativo un espacio en que la heterodoxia fue moneda aceptada.

Pero procesos como los descriptos no fueron frecuentes en la región, y los que se concretaron no tuvieron una duración que asegurara la internalización permanente, tanto de los valores propuestos en la sociedad como en los actores del sistema educativo.

En algunos países las clases medias se constituyeron y se mantuvieron bajo la dependencia

36/ Así lo propuso Jules Ferry a los maestros en su "Discurso sobre la igualdad de la educación", citado por Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France (1800-1967)*. Ed. Armand Colin, París, 1968, pág. 14.

37/ Jacobo A. Varela, *Memoria correspondiente a los años de 1883 y 1884 presentado a la Dirección General de Instrucción Pública*, Montevideo, 1895. *Discurso del Inspector Nacional de Instrucción Pública (Ruperto Fernández) y del Ministro de Gobierno (Carlos de Castro) en oportunidad de la colocación de la piedra fundamental de la Escuela normal de maestros*.

38/ Carlos Quijano, "La reforma universitaria (1918-1930), selección, prólogo y cronología de Dardo Cúneo, Biblioteca Ayacucho, Caracas, s/f, págs. 259 y sigs.

de grupos oligárquicos tradicionales, y su objetivo fue asegurarse un circuito propio de educación lo más parecido posible al de la oligarquía.

La tendencia a adoptar soluciones adscriptivas para el propio grupo y a no plantear opciones educativas universalistas fue más fuerte en la medida en que la distancia social entre las clases medias y los obreros y campesinos estaba ampliada por diferencias de raza y cultura y por la experiencia histórica de una relación segmentaria.

En algunos casos el proceso de desarrollo no aseguró una ampliación sostenida del mercado ocupacional, mientras que en otros, aunque la oferta de trabajo creciera, el ritmo de ese crecimiento fue menor que el de la demanda de empleo. En esas sociedades, la enorme competencia en el mercado ocupacional empuja a cada subgrupo dentro de las clases medias a asegurarse la inserción exclusivista a través de una educación que garantice el diploma y el prestigio requeridos como condición para el empleo.

Un complejo e intrincado conjunto de instituciones educativas privadas —aparentemente irracional— que los miembros de las clases medias y altas reconocen fácilmente por la vinculación de cada tipo de institución con cada tipo de subgrupo social, se consolida paralelamente a un sistema fiscal que en el plano de la educación primaria es unánimemente reconocido como “la escuela de los pobres”.

En otros países la pirámide social presentó canales más fluidos, la movilidad estuvo reforzada por un democratismo social de base y el mercado de empleo registró tasas de expansión aproximadas al crecimiento de la demanda de ocupación. En ellos el Estado fue el agente clave de una oferta educativa extendida y con una infraestructura adecuada relativamente igualitaria, pero también fue el principal generador de empleo, aunque ello estuvo determinado en mayor medida por razones de tipo social que económico.

El hecho de que el empleo no sea adjudicado en función de la capacitación sino de acuerdo con mecanismos de tipo clientelístico, y que la ocupación, lejos de estar vinculada a las necesidades productivas, sea una forma de atenuar el desempleo, tiene efectos disolventes sobre la calidad de la educación. Las familias, los estudiantes, los docentes, dejan de creer en los fines de la educación y pasan a actuar burocrática o ritualísticamente en función de la certificación que resulta el único producto del sistema educativo con valor económico de mercado.

Obviamente, la perspectiva de los grupos superiores es otra, y la respuesta es un sistema

educativo paralelo que asegura conocimientos y en el nivel superior, competencia técnica.

En estos ejemplos se manifiesta con mayor intensidad un problema general de la región: las limitaciones a la calidad del conocimiento que se derivan del escaso estímulo del sistema productivo. La existencia de un exceso de oferta de mano de obra permite al poder económico desinteresarse por los resultados del sistema educativo. Cuando el nivel de competencia para el desempeño de una determinada ocupación no se obtiene con un determinado grado de educación, el empleador modifica la descripción del cargo incorporando como exigencia un grado educativo más alto, a sabiendas de que ello no implica mayor remuneración de la mano de obra. Si, por el contrario, la mano de obra fuera escasa y el cambio en el perfil educativo implicara mayor costo, los empleadores reclamarían al sistema educativo mayor eficiencia y calidad.

El hecho de que la demanda de calidad por parte del sistema económico no sea determinante, tiene como consecuencia fundamental que los motores posibles de una educación universalista y en función del desarrollo intelectual sean fundamentalmente la demanda social y el propio sistema educativo.

Algunos problemas y perspectivas

Las consideraciones anteriores implican ubicar los problemas del desarrollo y de la calidad de los sistemas educativos en una concepción de la estructura social que define a ésta como una articulación dinámica en la que las dimensiones económica, política y cultural mantienen una congruencia no exenta de desfases y de conflictos, que originan procesos de cambio renovados periódicamente por la sucesiva reestructuración de relaciones que (salvo casos de cambio revolucionario) conservan lo esencial del orden social, pero en un plano distinto del precedente.

Ello significa considerar que las contradicciones entre distintas dimensiones y subniveles de las mismas, y entre grupos sociales y organizaciones son un factor constante del proceso y que sólo podrían ser superadas hipotéticamente en situaciones de hiperintegración social que suponen una reproducción de la estructura sólo compatible con una anulación de la historia a devenir.

Contrariamente a lo que ocurre con las concepciones finalistas, para las cuales las contradicciones sociales son disfuncionalidades a supe-

rar por un ajuste necesario y posible, la contradicción es considerada aquí como una instancia permanente, en la que se apoyan desacuerdos, hostilidades y, en un nivel más alto, proyectos que, a partir de la crítica, plantean alternativas diferentes de ordenamiento social.

Las contradicciones en el campo educacional son particularmente intensas por la polaridad de las demandas que se ejercen sobre él, por la exacerbada función de control de tensiones y de legitimación social que le adjudican los sistemas de poder latinoamericanos, por la extraordinaria dinámica registrada en las últimas décadas, y por el papel jugado por la cultura en el proceso histórico reciente.

Sin intentar un listado exhaustivo de contradicciones se presentan a continuación algunas que se consideran relevantes en cuanto a la posibilidad de concebir, a partir de ellas, alternativas de cambio social y educativo.

El progreso educativo como paradoja

José Medina Echavarría ^{39/} describió la situación contemporánea como de progreso sin fe en el progreso "donde el Progreso como ilusión se ha convertido en Progreso como fatalidad".

En la filosofía del progreso la educación tenía un papel relevante, no sólo porque abría cauces para el conocimiento, generador de aquél, sino porque se la asociaba a la expectativa sobre la perfección indefinida de la especie humana. Condorcet, en su *Bosquejo...*, describe un futuro de progreso moral, de igualdad de sexos y de naciones, y considera que la masa pasará a ser el sujeto de la historia ^{40/}.

Hoy, a pesar de la extraordinaria expansión de los últimos decenios, el orgullo que despierta la educación como avance social es en los hechos limitado. Pocos gobiernos presentan el estado de la educación como un logro destacable, el debate público sobre el tema es escaso, y pocas las propuestas —de cualquier signo ideológico— que asocian la educación con el futuro, o que la consideren como posible prefiguración del mismo, lo que significa plantearse el problema del papel de la cultura respecto del poder y del cambio social.

En la medida en que la educación se expande a consecuencia de demandas sociales, limitadamente controlables por los centros de poder, comienza a ser considerada como una fatalidad, y en algunos países su análisis tiende a ubicarse en una perspectiva que oscila entre calificarla

como consumo o como problema ideológico.

Esta paradoja es percibida por la juventud, cuya importancia numérica en la conformación de la población es hoy decisiva, y probablemente es uno de los factores que determinan la intensa desconfianza recíproca entre ella y la generación adulta.

La cúpula social ha descubierto con cierta estupefacción que la expansión educativa no genera satisfacción sino demandas ocupacionales o de participación difíciles de incorporar, y que el racionalismo no sólo resulta apto para producir mejor, sino también para criticar el sistema de valores establecido. Y en consecuencia llega a considerar a la filosofía, al conocimiento de la historia o a las concepciones matemáticas como causa de la existencia de movimientos que acuden a la violencia para cambiar el orden social, es decir, cuestionan el progreso educativo por no ser instrumento para lograr la adhesión emocional al sistema.

La educación normalmente es factor de progreso, si su desarrollo constituye una respuesta a demandas económicas, científicas y políticas, y si funciona como mecanismo de movilidad social y de selección meritocrática. Aunque el aparato productivo no pueda en lo inmediato dar ocupación a los educados, la alternativa es la postulación de un desarrollo cuyo eje sea el factor humano, en cuyo caso la educación formaría a las futuras generaciones considerando la potencialidad de la capacitación en el crecimiento económico y apoyando con política cultural la participación de aquellas en la creación de modelos de desarrollo alternativos.

Al no mediar ni las necesidades materiales del presente ni los proyectos para el futuro, cada grupo social reacciona ante la expansión permanente considerando a la educación como un espacio de socialización y de apropiación de conocimientos a llenar según sus propios intereses y de acuerdo a su propia capacidad de aporte cultural, lo que implica la existencia de una educación diferente para cada grupo social.

La fe en el progreso educativo supone un cierto grado de consenso sobre un proyecto societal en el que los diversos grupos sociales se consideran partícipes, en tanto que la noción del progreso educativo como fatalidad refleja una sociedad antagónica.

39/ *Filosofía, educación y desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 1967, págs. 71 y sigs.

40/ John Bury, *La idea del progreso*, trad. del inglés de E. Díaz y J. Rodríguez, Alianza Editorial, Madrid, 1971.

Integración y heterogeneidad social

El cumplimiento de las funciones del sistema educativo depende en gran medida de que las distancias que median entre los grupos sociales sean reducidas. Las diferencias abismales que resultan de la destrucción social y cultural de un grupo teóricamente componente de la nación, como ocurre con la mayoría de las comunidades indígenas latinoamericanas, o las disparidades entre la subcultura de los grupos superiores y los marginales en una misma comunidad lingüística que se han producido y consolidado con la urbanización, interrumpen la comunicación social e imposibilitan la realización del proceso pedagógico. Si las distancias son extremas, y el sistema escolar no realiza ningún esfuerzo de adaptación a las subculturas de su clientela, el proceso pedagógico se frustra.

Pero aun más importante que la discontinuidad cultural es la condición de extrema pobreza de ciertos grupos sociales. Hace ya más de un siglo Benito Juárez definió con precisión el problema de la educación en su país al decir que "aunque se multiplique el número de escuelas y cátedras a un grado excesivo, dotadas competentemente, habrá siempre escasez de alumnos, mientras no se remueva la causa que, especialmente en nuestro Estado, impide la concurrencia de los niños a la enseñanza. Esa causa es la miseria pública" ^{41/}. Ella no solamente explica el ausentismo y la deserción de los escolares, sino que determina fundamentalmente la imposibilidad del aprendizaje por causa de la desnutrición.

Como lo señala el trabajo de Stella Vecino y colaboradores incluido en este libro, en ciertas regiones rurales de América Latina el cumplimiento de objetivos educativos en la escuela es sólo aparente y no se logra el desarrollo de los principios científicos, ni el dominio del cálculo e incluso no se consolida la lectoescritura. Esos resultados son conocidos por quienes están relacionados con la educación.

Si no se reacciona ante ellos, es fundamentalmente porque no se cree que se puedan lograr resultados mejores. Las autoridades educativas entienden que la mera presencia de la escuela significa un factor de transformación, pero que fundamentalmente es necesario esperar que cambie la condición social para que la escuela sea eficaz. Los educadores, por su parte, son portadores —inconscientes— de los prejuicios sociales de sus grupos de origen y su expectativa sobre la capacidad de la educación para elevar la condición de grupos que consideran inferiores es muy limitada. Por múltiples razones no se

percibe que es el proyecto cultural pedagógico escolar el que no funciona.

La eficacia de los educadores está reducida además porque fueron capacitados para enseñar a las clases medias y no a otros grupos sociales. Un maestro patagónico narra el choque entre la imagen que le había proporcionado su formación y la realidad: "Tengo frente a mi una torcida hilera de niños congregados por el sonido de la campana. Son los alumnos de la escuela. Desde hoy, mis alumnos. ¿Alumnos? No los reconozco. Ni los identifico con mi concepto de alumnos. Ni siquiera de niños. Para alumnos les falta el guardapolvos blanco; para niños, la vivacidad del niño, la mirada del niño, la sonrisa del niño" ^{42/}.

Es interesante al respecto ubicar la experiencia de las pequeñas naciones latinoamericanas y el caso de las sociedades originadas en la colonización inglesa en el Caribe que analizan F. García, D.M. Rivarola y L.D. Carrington, en sus respectivos artículos para este libro.

Como ha señalado Carlos Real de Azúa ^{43/} "una cohesión o una homogeneidad mayores que la media pueden ser diagnosticados como trazos de la naturaleza sino de la esencia de la pequeña dimensión nacional".

El problema de la viabilidad de un Estado en el contexto de esas dimensiones suscitara un refuerzo de los mecanismos de integración social y una mayor preocupación por la calidad de los recursos humanos identificados con la población, factores ambos que estimulan una atención preferente a la educación básica.

La homogeneidad puede lograrse por la transformación de la lengua popular en lengua nacional, lo que asegura comunicación entre grupos superiores e inferiores y ciertos valores culturales comunes, o puede establecerse con el esfuerzo sistemático de una socialización llevada a cabo por la escuela difundiendo los patrones culturales con los que se aspira a definir la nacionalidad.

Pero en la mayoría de los casos en que la escuela enfrenta desigualdades culturales no existió ni la idea de que era necesario pensar un modelo pedagógico adaptado a la peculiaridad de

^{41/} G. Weimberg, *op. cit.* pág. 36.

^{42/} Julián I. Ripa, *Recuerdos de un maestro patagónico*, Ed. Marymar, Buenos Aires, enero de 1980.

^{43/} "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constructivo", en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1977, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77, II 6.5, pág. 167.

los grupos marginales para que la labor de integración tuviera éxito.

Por una parte se registra como constante del proceso educativo una extrema incapacidad para observar la realidad social y para dudar de que el mero trasplante de modelos educativos extranjeros sea la forma adecuada de resolver los problemas. Por la otra, en un sistema que se expande de acuerdo con la demanda, es decir, con el poder relativo de los grupos, los que están situados en la base de la escala social carecen en algunos casos de poder para obtener la asignación de servicios, y en otros han internalizado en tal grado la noción de inferioridad de sus formas culturales impuesta por los grupos superiores, que no llegan a concebir que la escuela pueda responder a sus necesidades y valores.

Conocimiento y uso social del conocimiento

Un sistema educativo tiene como objetivo el desarrollo de las capacidades del educando en función del uso social de las mismas en las dimensiones cultural, económica y política. Pero mientras en la primera dimensión el horizonte de lo posible está definido por el nivel de avance del propio sistema educativo o de su referente en la cultura universal, en las dos restantes es el contorno lo que define los límites del valor y del uso del conocimiento.

En la dimensión económica la potencialidad "productiva" del conocimiento puede ser anulada por su inaplicabilidad social. La lectoescritura o la iniciación en el conocimiento de las leyes físicas pueden fácilmente ser consideradas como irrelevantes o como esfuerzos educativos estériles, en el contexto de las formas de producción agraria tradicional y en las condiciones de extrema pobreza de ciertos grupos rurales. Mecanismos similares pueden actuar en el nivel universitario cuando, por ejemplo, se sabe que los egresados de ciertas carreras obtendrán difícilmente ocupación en su propia profesión; en esos casos ¿cómo insistir en el aprendizaje?

La falta de relación de la universidad con la capacitación para empleos productivos y con el reclutamiento de élites que señala J. Graciarena⁴⁴ como tendencia latinoamericana, lo que la haría comparable con la universidad medioeval es simbólica de la problemática educativa, a pesar de no constituir estadísticamente un fenómeno general a todos los países y menos aún a todas las clases sociales.

La cultura sin valor económico no es materia que en la sociedad actual pueda atraer grandes

masas al sistema educativo, y los que continúan asistiendo lo hacen al precio de expectativas futuras más bajas, y por ende invierten menores esfuerzos en la adquisición de los conocimientos.

Otro aspecto es el uso político del conocimiento. Diversos factores⁴⁵ han limitado tanto el papel de la política en el proceso de educación como la función de la universidad en la formación de las élites políticas.

Educación sin política es un contrasentido, porque las líneas demarcatorias entre ciencia e ideología son esquivas y porque el desarrollo del conocimiento se produce a partir de la aplicación de la racionalidad crítica, que no puede ser incentivada en relación con la ciencia y simultáneamente negada para la política.

Una consecuencia de los intentos de "despolitizar" la educación ha sido la falta de conocimientos sobre la teoría y sus relaciones con las estructuras sociales nacionales. Estas últimas son virtualmente desconocidas por los estudiantes secundarios y universitarios de los países de América Latina, cuya socialización histórica finaliza con una enumeración de los Presidentes del siglo XIX, sin haberlos siquiera acercado al conocimiento de los datos básicos de la estructura económica, de la relación entre los grupos sociales, y menos aún de los actores colectivos anónimos —equivalentes a sus propios padres— como sujetos de esa sociedad, para integrar la cual están siendo formados.

Estas falencias afectaron también la formación de los actuales educadores que no recibieron una visión estructural en la que ubicar una metodología educativa apta para el caso concreto de su sociedad nacional.

El modelo escolar y las tendencias de los procesos sociales

La institución educativa, especialmente en el nivel primario, continúa reproduciéndose, indiferente a los cambios de la sociedad global y a las nuevas condiciones a las que está enfrentada como consecuencia de la ampliación social de la cobertura educativa. La docencia es una de las

⁴⁴ *Esbozo de una interpretación de la crisis actual de la universidad latinoamericana, ponencia presentada al Seminario de CLACSO sobre "Situación actual de las Universidades en América Latina", realizado en Bogotá, 26 a 29 de septiembre de 1978.*

⁴⁵ *Un desarrollo del tema se encuentra en Germán W. Rama, Condicionantes sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios, mimeo, Buenos Aires, 1980.*

pocas actividades en que el ser humano tiene como referencia su propia experiencia como objeto de esa acción, es decir, su pasado de educando. Por ello es una actividad en la que el conservatismo puede tener una enorme gravitación si, entre la experiencia de educando y la de educador, no media una formación verdaderamente profesional.

Es precisamente en la etapa de formación de los educadores que se registra como grave contradicción la tendencia a la imitación de los modelos de los países desarrollados y la simultánea carencia de análisis de los problemas concretos que tiene el proceso pedagógico en su propio contexto social. En el artículo de R. Vera incluido en este texto se señala cómo las reformas de la educación media aplicadas en América Latina en los años recientes tienen todas una matriz común en ciertas propuestas de los organismos internacionales, lo que explica que sean tan semejantes entre sí a pesar de las enormes diferencias entre las realidades culturales, económicas y sociales de los países que las sancionaron.

Es sintomático que sean mejor conocidos los fundamentos de la pedagogía aceptados en los países desarrollados que las características socio-culturales de las sociedades en las que ha de ser aplicada la política educativa.

Simultáneamente se niega la diversidad cultural y la posibilidad de aplicar una multiplicidad de procesos educativos. En nombre de la integración nacional y de una mayor igualdad de oportunidades, en la mayor parte de los países de la región se han establecido programas nacionales únicos para escuelas urbanas y rurales, para áreas culturalmente diferenciadas y para zonas marginales urbanas ^{46/}. Paralelamente la escuela actúa como si fuera la única institución depositaria de conocimiento y la única capaz de educar, justamente cuando el proceso de diferenciación social y los avances en la tecnología de las comunicaciones sociales la han reducido a la condición de una de las agencias que tienen a su cargo la función educativa.

El aferramiento a sus propios fines, que en último término han sido suplantados por los fines de los educadores, la condena irremisiblemente a permanecer ajena a los sucesos sociales que se desarrollan fuera del aula, a actuar como si no existieran, tal como lo demuestra el artículo de R. Maidana, en el que resulta evidente que la educación formal sigue cumpliendo sus ritos, mientras que a su lado el medio rural experimenta cambios estructurales que generan una "educación incidental"; o a recelar de la participación de la comunidad inmediata porque ella la obligaría a redefinir un currículum que partiendo de instancias y problemas concretos

del medio elevara la formación al nivel abstracto que por definición debe tener ^{47/}.

Formalización temprana del sistema educativo y condiciones del proceso pedagógico en grupos marginales

En la historia de la educación de los países desarrollados, los primeros maestros fueron personas con un acervo de conocimientos algo superior al del resto de la comunidad, y muy frecuentemente el educador actuaba como tal complementariamente al desempeño de otros roles, generalmente de tipo productivo. En etapas posteriores fueron hijos de campesinos o de obreros con educación primaria y un ciclo posterior mínimo de formación. En cualquiera de los casos, la articulación con la comunidad campesina o proletaria era espontánea y estaba condicionada por la residencia en el lugar.

En América Latina, la falta de "otros" educados locales y la presión de las clases medias sobre uno de los segmentos más expansivos del mercado de empleo, determinó que los esfuerzos estatales estuvieran dirigidos hacia la formación institucionalizada de los docentes.

El problema de la educación tiene ciertas similitudes con el del ejercicio de la medicina: en ambos casos, cuanto más elevado es el nivel de formación más difícil resulta cubrir la atención de los grupos sociales inferiores; y cuanto más sofisticada es la atención, mayores son los recursos que se concentran en una minoría, en desmedro de los que podrían ser aplicados a la mayoría. La diferencia consiste en que, mientras la formación del médico está organizada sobre el estudio del objeto —cuerpo humano— que en cuanto ser biológico es una unidad, la formación del educador está desprendida del objeto —educandos— que además no se define a partir

^{46/} Es interesante el esfuerzo del actual Ministerio de Educación brasileño para identificar las formas culturales populares nordestinas, incluyendo el lenguaje y la literatura oral, y a partir de ellas redefinir enseñanza, teniendo presente que "no hay sociedad capitalista aceptable sin, por lo menos, incluir dos componentes fundamentales de la política social: salario y participación. Está fuera de duda que la educación es más importante como condición de participación que como condición de acceso al ingreso. Es preciso, pues, reponer la participación dentro de las reglas del juego democráticas, lo que se consigue, de modo creativo y eficaz, a través de una política alternativa de cultura". (Pedro Demo, *Relevância da dimensão cultural para a política social*, Ministerio de Educación y Cultura, Brasilia, noviembre de 1979, trad. de Germán W. Rama).

^{47/} Véanse los estudios de A. Prada y J.P. Núñez incluidos en este libro.

de la heterogeneidad ni de la particularidad social nacional. Cuando la relación con el educando existe es bajo formas artificiales —escuelas de práctica— a las que asisten educandos que en virtud de su origen social corresponden con la imagen “ideal” de la teoría educativa.

La formación sistemática prolongada —que sería un avance si estuviera vinculada a los problemas reales de la educación— al ser realizada en instituciones regidas por sus propios valores, ha determinado que la distancia cultural entre los educadores y el medio social de los educandos marginales urbanos y rurales sea de tal magnitud que, cuando no median profundas convicciones éticas, políticas o pedagógicas profesionales, se transforma en una brecha insalvable.

Esta temprana formalización no ha sido acompañada, salvo las escasas excepciones basadas en el papel protagónico de las clases medias a las que se hizo referencia, por movimientos sociales que confirieran a la función educativa el papel de instrumento transformador de la sociedad. Y tampoco fue nutrida por una preparación profesional de alto nivel, cuya responsabilidad fuera asumida por los intelectuales y la universidad, por lo que el cuerpo docente, en la mayoría de los casos no adquirió el carácter profesional y el orgullo basado en la eficiencia técnica.

Pero la formalización no confirió al sistema las características de una burocracia moderna en el sentido weberiano. Por una parte el valor adjudicado a la educación por los grupos que controlan el Estado ha sido tan bajo, que se considera mínima la rentabilidad del conocimiento aplicado a la educación; de ahí que en algunos países la remuneración de los docentes sea de nivel mínimo —en algunos por debajo del salario vital— y por lo tanto la profesionalización se haga imposible. Pero además, los criterios meritocráticos implícitos en el sistema educativo no se han aplicado a los propios docentes y en lugar de la consolidación de la “carrera docente” con asignación de cargos según la capacidad profesional se han establecido mecanismos adscriptivos —relaciones políticas o personales— que regulan el desempeño de los docentes en cuanto funcionarios. Por ello no es extraña la irracionalidad técnico-pedagógica que preside la distribución de cargos: los puestos donde la tarea exige una mayor delicadeza profesional son adjudicados al personal sin experiencia, porque son también los más ingratos desde el punto de vista técnico y social.

La formalización ha sido particularmente eficaz para bloquear la emergencia de nuevas modalidades de acción educativa. El poder político

ha manejado frecuentemente los problemas de los docentes en cuanto educadores en forma discrecional (pocos países tienen un estatuto docente en vigencia), pero ha respetado sus intereses en cuanto funcionarios, aceptando que sólo los maestros titulados puedan ejercer y obligando a implementar toda acción educativa en el marco de una gestión administrativa. El artículo de J. Rivero incluido en este libro no sólo es explícito sobre la resistencia de la organización administrativa ante un intento de educación no formalizada, con transferencia de decisiones a los grupos locales y a los animadores de cada experiencia, sino que demuestra los obstáculos planteados ante cualquier iniciativa innovadora por los intereses de los educadores en cuanto grupo de funcionarios.

Conclusiones

En el transcurso del corto período que media entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la actualidad, se produjo un enorme cambio de nivel en las condiciones educativas, en el marco de un proceso que podría sintetizarse así: la población de América Latina se duplicó, la proporción de los jóvenes en la población total adquirió especial gravitación (más del 40% de menores de 15 años), el predominio de los asentamientos rurales cedió paso a la urbanización, y la gran barrera cultural del analfabetismo empezó a resquebrajarse, mientras que vastos sectores se incorporaron a la educación.

El cambio no fue resultado espontáneo de las fuerzas del crecimiento, sino de demandas sociales —en algunos casos asumidas por el poder político— y se concretó en un período en el que la ruptura de los modelos tradicionales de dominación posibilitó tanto la movilización social como el ejercicio de la coerción, en un proceso conflictivo de reestructuración de poder al mismo tiempo que de establecimiento de nuevos modelos de organización social.

El concepto de la educación como un derecho —y no como un consumo o una inversión— se fue imponiendo como una conquista democrática en el ciclo de la expansión de los servicios. Pero ésta no respondió a un proyecto de transformación societal, sino que resultó de acciones no coordinadas, y frecuentemente antagónicas, de distintos grupos que fueron consiguiendo acceso a la educación de acuerdo a la fuerza social de que disponían.

Por ello los grupos con menor poder, los ca-

rentes de voz social, quedaron parcial o totalmente excluidos del proceso, y su actual posición de no educados, en relación con una sociedad que avanzó en términos educativos, significa una acentuación de su marginalidad.

Al ser la expansión educativa muy superior a la apertura de otras dimensiones sociales, se produjo un factor de inestabilidad en los modelos sociales restrictivos. Por una parte, grandes masas se integraron a los circuitos de comunicación social, lo que teóricamente les permite, acción política mediante, escoger entre los distintos tipos de mensaje. Por otra parte, la expansión afectó la función de reproducción social de la escuela, al incluir en matrices de formación de élites, a masas que ahora tienen teóricamente iguales oportunidades de ser calificadas y seleccionadas para el desempeño de posiciones superiores.

En algunas condiciones de desarrollo las clases medias asumieron la dirección de ese proceso, haciendo del conocimiento la clave de su propio poder y edificando un sistema educativo eficaz en cuanto a la trasmisión de cultura y a la selección de los educandos en función de la adquisición del capital cultural escolar. Pero en la mayoría de las sociedades, la reestructuración de la estratificación se logró a través de una segmentación de los circuitos educativos, en los que los niveles de calidad académica se establecieron en forma correlativa con el nivel social de la clientela.

En sociedades antagónicas, la respuesta a un proceso de orientación igualitaria consistió en anular los efectos de la expansión a través del vaciamiento de la calidad académica de las instituciones educativas destinadas a los recién incorporados a este servicio social.

Ahora, la barrera está erigida entre quienes

pueden completar su dotación por medio del capital escolar, y quienes, en virtud de su origen socio-cultural, se encuentran inhabilitados para adquirirlo.

El acceso de los nuevos grupos al capital escolar depende, en primer término, de la reestructuración de los componentes de ese capital: valorización de las formas culturales de las poblaciones que no son de origen europeo, y del pensamiento y lenguaje propios de las subculturas de los marginales; presentación de los sujetos colectivos como protagonistas de la historia, etc. Pero también de una reestructuración de la escuela que hasta el momento no ha identificado la situación cultural y social de los nuevos educandos y en nombre de una visión falsa los trata como si fueran iguales a los miembros de las élites y por tanto continúa transmitiendo sólo aprendizajes específicos inasimilables por quienes carecen del aprestamiento y la socialización necesarios.

Mientras las masas estuvieron fuera de la escuela, ésta poco podía hacer para impulsar el cambio de las condiciones culturales. Ahora, el sistema educativo abarca una parte considerable del campo apto para una acción democratizadora de la cultura.

En la historia latinoamericana se abre un nuevo escenario, a pesar de lo cual se siguen repitiendo las viejas consignas basadas en el concepto de que todos los problemas se encuentran fuera de la escuela.

El esfuerzo de concebir una educación válida en condiciones socioculturales marcadamente heterogéneas no es fácil. Pero debe convenirse que el acceso de las mayorías a la escuela abre un espacio de acción muy considerable, tanto más cuanto que prácticamente todo está por hacerse.

II Parte

ESTRUCTURA SOCIAL Y EDUCACION

Gregorio Weinberg**

Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*

* Este artículo reelaborado por su autor, constituye una síntesis del Documento DEALC/5, *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, julio de 1977.

** Gregorio Weinberg, especialista en historia de la educación y la cultura latinoamericanas, fue profesor en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Dirigió el Centro de Documentación Internacional (Proyecto Conjunto Gobierno Argentino-UNESCO).

Consultor, entre 1967 y 1977 de la Comisión Económica para América Latina (ECLA).

Dirige dos colecciones de carácter histórico, *Dimensión Argentina* y *Dimensión Americana* con más de 120 títulos publicados.

Autor de numerosos trabajos, entre los que se destacan: *M. Fraguero, pensador olvidado*; *Consideraciones críticas sobre educación y cambios socio-culturales*; *The Enlightenment and Some Aspects of Culture and Higher Education in Spanish America*; *Sobre el quehacer filosófico latinoamericano*; *El pensamiento sarmientino sobre educación y desarrollo, y Tradición científica latinoamericana*.

En su **Introducción** al texto mayor que con el mismo título editó el proyecto **Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe**, señala Germán Rama que los problemas de la educación latinoamericana, en su perspectiva histórica y en líneas generales, no estuvieron vinculados a los recursos humanos sino que fueron eminentemente políticos. Y esto es cierto, sobre todo a partir del proceso emancipador, cuando su objetivo fundamental aparece asociado “a la creación de una sociedad independiente, en cuyo centro estaba la concepción de ciudadano”. Y agrega Rama: “Participación y exclusión son los dos polos de referencia del concepto de orden que se reiteran en forma más o menos constante a lo largo de toda la historia de América Latina... y la educación que cumple un papel central en este debate... es analizada, propugnada y combatida en términos políticos, porque lo que está en juego es saber cuáles son los valores que se deben incluir en el principio de socialización, quiénes son los sujetos que se deben socializar y quiénes constituyen las agencias sociales responsables del proceso”. Queda señalada así la vigencia de un enfoque histórico toda vez que el mismo supere los tradicionales de carácter cronológico o biográfico.

Durante los últimos años se ha registrado un notable enriquecimiento del concepto de educación por el añadido de nuevas dimensiones a su estudio. Si se dejan de lado los aspectos estrictamente cuantitativos, que requieren un enfoque diverso, parece del mayor interés detenerse sobre el papel sobresaliente que, en tal sentido, debe atribuirse a distintos conceptos: **desarrollo, planificación** y, más recientemente, los de **modelos o estilos de desarrollo**. Si por un lado esto permite repensar tanto el significado como los alcances del proceso educativo, por

otro consciente de establecer nuevas relaciones, determinar proyecciones, analizar consecuencias, mediatas o inmediatas. Este ensanchamiento de su ámbito brinda nuevos instrumentos conceptuales para un estudio más refinado de todas sus implicaciones, y constituye al mismo tiempo un aliciente para la posible renovación del quehacer pedagógico y didáctico.

Los conceptos de **modelo** o **estilo de desarrollo** a los que se apelará indistintamente como encuadre para intentar una mejor comprensión de algunos momentos significativos del proceso histórico latinoamericano, tienen ya una copiosa e importante bibliografía; entre sus contribuciones más notables y recientes se recuerdan sendos estudios de A. Pinto, M. Wolfe y J. Graciarena, quienes sitúan el problema con espíritu crítico y señalan perspectivas fecundas^{1/}. Ahora bien, por el carácter mismo de este trabajo, se ha preferido considerar supuestos los elementos condicionantes de cada momento tratado, para prestar mayor atención a ciertas interrelaciones o interdependencia de factores, y sólo se subrayarán determinadas semejanzas y diferencias de los procesos registrados, las líneas de influencia ideológica, las peculiaridades que adquieren al encarnarse en la realidad y las limitaciones que ésta impone.

Si las mencionadas ideas de **modelo** o el de **estilo de desarrollo**, evidentemente favorecen el entendimiento de los procesos, y también por supuesto, el de las contradicciones ínsitas en ellos, esto no justifica desatender ciertas especificidades cuando se aplica, como en este caso, a un campo determinado. Así, al abordar un tema tan amplio como el educativo, tampoco pueden dejarse de lado la asincronía o el **desfasaje** en y **entre** los distintos planos de las ideas, de la legislación y de la realidad educativas que constituye un factor de distorsión cuyo examen suele descuidarse.

Sostener que las ideas no se compadecen con las instituciones o las necesidades, parece haberse convertido en un lugar común; pero quizás sea no menos significativo el caso de las ideas educativas puestas al servicio de **modelos** que, por diversas razones, no tuvieron pleno éxito o se desvirtuaron en la práctica; en suma, las ideas se anticipan casi siempre, pero no necesariamente, a los requerimientos que plantea la realidad postulando objetivos de difícil logro por carecer, a veces, de **agentes** para su concreción. Pero como la lógica parece indicarlo, y la historia lo confirma, en otras circunstancias las ideas suelen retrasarse con respecto a las exigencias que eventualmente puede suscitar un **modelo de desarrollo**, sobre todo cuando a

raíz de su adopción se registran modificaciones muy aceleradas.

Existen, como es sabido, ciertas concepciones educativas, particularmente subyacentes en la formulación de propuestas o políticas a mediano y a largo plazo (y muchas veces compartidas cuando no apropiadas por la opinión pública, o por lo menos por un sector muy significativo de ella). Como aspiración se anticipan, por tanto, a la realidad y por momentos, logran inspirar una legislación casi siempre incumplida hasta ahora en muchos países latinoamericanos; pero con capacidad suficiente para generar una suerte de **confianza** en la importancia de la educación.

Sin pretender que haya una correspondencia mecánica entre el **estilo** o **modelo** adoptado y el sistema educativo vigente en cada caso, una sumaria consideración histórica del proceso latinoamericano ofrece algunas sugestivas conclusiones que permiten reflexionar sobre muchas de sus dimensiones y condicionantes.

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

Muchos elementos permiten, por tanto, reexaminar experiencias recientes o procesos históricos, cuyos aciertos o fracasos se tornan más elocuentes si se los refiere al contexto que le ofrecen aquellos conceptos de **modelo** o **estilo**. Vale decir, pues, que revisten un elevado interés doctrinario e instrumental; porque simultáneamente con la caracterización más precisa de qué entiende cada época por educación, qué valores le atribuye y qué resultados se aguardan de las postulaciones teóricas y las inversiones humanas y económicas, autoriza descripciones y diagnósticos muy atractivos de nuevos planos del fenómeno educativo, o por lo menos, de factores hasta entonces inadvertidos.

1. Anibal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina" (págs. 97-128); Marshall Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?" (págs. 129-172); Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa" (págs. 173-193), en *Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, Santiago de Chile*.

La Ilustración

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

Caracteriza el modelo de la Ilustración su espíritu modernizador: secularización de la vida en general, con sus consecuencias sobre la sociedad y la administración; diversificación productiva; actualización cultural y educativa, aunque la preocupación estuviese limitada sobre todo al propósito de instruir una clase dirigente, ampliada por su número, por la incorporación de nuevos sectores y, en cierto modo, también modificada cualitativamente. Las influencias, española, francesa e italiana, arraigan en el Nuevo Mundo con retraso, nota ésta en apariencia perdurable ya que puede advertirse prácticamente en todos los procesos de influencia ideológica hasta nuestros días.

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

El tradicionalismo autoritario imperante (recuérdese por ejemplo que, según María Angeles Galino, aún a mediados del siglo XVIII, en castellano, “la palabra **novedad** tiene todavía el sentido de **desgracia**”²) explica algunos principios entonces vigentes: “La letra con sangre entra”, “el niño está corrompido por el pecado original”, etc., que al pensamiento moderno, y, más tarde a la Ilustración, tantos esfuerzos costaría desarraigar. A grandes rasgos puede decirse que los lineamientos educativos y culturales se trazaban desde la península; repárese así que las Leyes de Indias no hacen mención alguna a la educación elemental, interesándose en cambio por los otros niveles. Y no parecen demasiado significativas las variedades resultantes de los criterios de aplicación.

En España el espíritu renovador apeló siempre a la educación como instrumento que suponía idóneo para superar con eficacia las inadecuaciones advertidas tanto en el campo de la actividad económica, como en el de las relaciones sociales. La Ilustración, para la cual la educa-

ción es un factor clave, contribuyó a socavar el rígido tradicionalismo, el conmovido principio de autoridad y, en última instancia, a incorporar nuevas pautas, valores y actividades en sustitución de las vigentes. Advértase que el trabajo manual siguió considerándose legalmente degradante y servil en España y sus colonias hasta 1783. En síntesis, los ilustrados estaban convencidos de la necesidad y de la posibilidad del progreso, entendido éste como un impulso que llevase a la difusión y secularización de ideas tales como las de **felicidad** y **libertad**, sin descuidar por cierto las de **utilidad**. Y aquí la educación desempeña un papel sobresaliente.

A medida que las ideas modernas van difundándose se advierte la disfuncionalidad de las que pretendía mantener o imponer la Metrópoli; situación que confirma el retraso del sistema de enseñanza y su escasa adecuación a las necesidades que estaban planteando los nuevos tiempos y los requerimientos más recientes. El espíritu crítico actúa como un factor disolvente y las nuevas generaciones criollas se irán adueñando del mismo. A todo esto deben sumarse las serias consecuencias que traerá aparejada la expulsión de la Compañía de Jesús. Por una parte, este hecho fue resultado de la dinámica misma del proceso de secularización del Estado y la natural tendencia a la homogeneización de sus estructuras políticas, administrativas y judiciales, donde esa orden ejercía particular gravitación. Pero por otro lado con ella desaparece un baluarte del orden constituido, de fuerte cuando no decisiva influencia sobre amplios y muy acreditados sectores de la clase dirigente. Los jesuitas ocupaban un lugar preponderante en el sistema educativo, y, cuando fueron alejados, su sustitución se hizo con sensible mengua de la calidad de los niveles alcanzados y métodos aplicados; además hicieron más imprecisos los objetivos. Más todavía, el destierro forzoso de centenares de sacerdotes —muchos de los cuales eran criollos profundamente enraizados a su tierra— contribuyó a aumentar el número de los críticos del régimen colonial, cuando no de sus enemigos. Desde otro punto de vista podría decirse que el extrañamiento de la orden constituye un temprano ejemplo de drenaje de **materia gris** por razones políticas, que infortunadamente, se repitió muchas veces a lo largo de la historia y hasta nuestros días. Ade-

2. Un significativo testimonio del espíritu tradicional puede hallarse en el célebre *Diccionario de la lengua castellana o española*, de Sebastián de Covarrubias, de 1611, donde se define: “**Novedad**: Cosa nueva y no acostumbrada. Suele ser peligrosa por traer consigo mudanza de uso antiguo”. Se cita según la edición preparada por Martín de Riquer, S.A. Horta, Barcelona, 1943, aunque aquí se moderniza la grafía.

más, y el hecho será advertido bien pronto, la Corona no estaba en condiciones ni disponía de los profesionales indispensables para sustituir las labores de una orden con experiencia secular, entre cuyos propósitos capitales estaba precisamente, como se lleva expresado, la formación de una clase dirigente.

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

Las universidades languidieron durante el siglo XVIII por el franco predominio de las ideas tradicionales, lo que acarrió como consecuencia que la enseñanza se fuera vaciando de sentido y enajenando los instrumentos conceptuales que le permitiesen entender la realidad. Por eso las nuevas necesidades que planteaba el **modelo** en proceso de adopción pudieron en parte ser satisfechas por el desarrollo de otras ideas y técnicas, pero fuera de los claustros, anticipándose así, en muchas décadas, a los cambios profundos en las universidades. Las **novedades** científicas, económicas, culturales, buscarán un clima más propicio en instituciones menos rígidas, menos formalizadas, esto es, más permeables a la innovación y a las inquietudes; donde era menor el peso de la rutina y de la inercia; así, habría que recordar el naciente periodismo, las grandes expediciones científicas y también algunas polémicas suscitadas por la difusión de ideas filosóficas o científicas heterodoxas.

En América fueron las Sociedades Económicas de Amigos del País y los Consulados los centros desde donde dichas ideas se difundieron, o quizás mejor aún, desde donde los **modelos**, un tanto teóricos al comienzo, fueron encarnándose en la realidad; dejaban de ser así muchas veces construcciones más o menos racionales signadas de buenas intenciones e inficionadas de humanitarismo, para transformarse en propuestas a mediano y largo plazo. Las iniciativas, y también los logros, deben situarse durante la última década del siglo XVIII y primera del XIX.

Así, el agudo historiador de la educación venezolana Ildelfonso Leal indica que "Desde el Real Consulado señalaron los medios para la construcción de caminos, puertos y canales, y también ofrecer premios para los que redactaron las mejores memorias sobre el cultivo del tabaco, algodón, añil, caña de azúcar y cacao en las que con claridad y evidencia se detallan completa y circunstancialmente los hechos

y combinaciones que encadenan la cultura, el beneficio, la fabricación, el consumo y el giro de estos preciosos frutos y cuanto sea necesario para organizar una hacienda ³. A miles de leguas de distancia, en Buenos Aires, Manuel Belgrano, secretario del Consulado, se plantea contemporáneamente una serie de iniciativas tendientes al "mejoramiento de la situación del país, aumento de sus riquezas y felicidad de sus pobladores". De aquí su preocupación que todo lo abarca, desde los caminos, puertos, faros, estudios agronómicos, escuelas de comercio, agricultura, náutica, difusión de cartillas vertidas al español con indicaciones de nuevos y mejores métodos de trabajo en el campo, abonos, cercos, forestación, rotación de cultivos, exposiciones y congresos para discutir y exhibir lo realizado. Además, corolario lógico, reclama "escuelas gratuitas, donde pudiesen los infelices (labradores) mandar a sus hijos sin tener que pagar cosa alguna por su instrucción...".

De todos modos los pocos cambios registrados en los establecimientos de enseñanza superior, incorporación de nuevas carreras, particularmente derecho y medicina que crecen en detrimento de la orientación teológica; u otras materias en programas envejecidos, así **física recreativa** a expensas de la **física filosófica**; etc., como también las desatendidas solicitudes de erección de nuevos establecimientos de enseñanza, indican que la renovación se daba por otras vías. Y dicho sea de paso, si elocuentes son las creaciones no lo son menos las listas de proyectos frustrados, en diversas etapas de su gestación, y por diversas razones.

Desde muchos planos podrían confirmarse los cambios en las actitudes y en los hechos que se siguen del nuevo **estilo** adoptado, el que informa y colorea numerosas actividades o iniciativas: creación de establecimientos de enseñanza inspirados ya en otro espíritu, sobre todo práctico, enriquecidos además por una modificada extracción social. Estamos en presencia de una nueva ideología, que dispone de nacientes instrumentos, uno de ellos excepcionalmente importante: la difusión del libro. El momento siguiente será, por tanto, el del predominio de esa ideología en busca de actores con fuerza y capacidad suficientes para **hegemonizar** el proceso de cambio que se avecinaba; esos nuevos protagonistas serán los inspiradores y conductores de la independencia.

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

Emancipación

Durante el proceso emancipador y los años que siguieron, la mayoría de los países sufrió un profundo desplazamiento poblacional, provocado por migraciones de grandes masas como consecuencia de la guerra; un sensible empobrecimiento por la mengua de las actividades productivas y el derroche de recursos que exigió el conflicto; inestabilidad e incertidumbre derivadas de los altibajos de esa lucha. Si bien perduraba la tradición borbónica que atribuía creciente importancia al Estado en materia de educación, no es menos cierto que se habían agravado las precarias condiciones del erario y la desorganización administrativa. De todas maneras debe señalarse, por lo menos en la nueva clase dirigente que se estaba formando, la perduración predominante de ideas de la **Ilustración**, cuyo **modelo** se enriquece con algunas innovaciones muy significativas, particularmente por el añadido de una nueva vibración política, expresada sobre todo por la sustitución del ideal del súbdito fiel por la del ciudadano activo. Aunque por momentos pueda parecerse ingenua su actitud, ella responde a los nuevos principios incorporados. Así, se trata de estimular la participación de **todo** el pueblo en el quehacer educacional; se mandan imprimir obras de avanzado espíritu político, aunque pedagógicamente discutibles, como la versión realizada por Mariano Moreno del **Contrato Social** o **Principios del derecho político**, por Juan Jacobo Rousseau, o en otros casos cartillas sobre derechos y deberes de los ciudadanos, todo ello para formar por cierto las nuevas generaciones; se intenta extirpar los castigos corporales de las escuelas; se alienta la preocupación por la enseñanza de la mujer o de los indios, etc. Hay en todo esto un **estilo** renovado que se asienta ahora sobre ideas de igualdad, libertad, justicia, tal como las entendían los distintos grupos que abarcaban un amplio espectro desde los llamados jacobinos a los moderados; de todas maneras el tema de la educación y de la cultura está a la orden del día.

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

Con referencia a la prohibición de castigos corporales en las escuelas, tan difundidos y aceptados como método disciplinario, interesa recordar que se integra con una serie de medidas inspiradas en idénticos propósitos y responden al **estilo** que estaban adoptando por en-

tonces los acontecimientos, tales como la abolición de la inquisición y el servicio personal de los indios; es decir, todas ellas medidas congruentes.

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

Así pues, el modelo democrático inicial se verá enfrentado ante una realidad indócil, la anarquía que reclamará una reacción autoritaria por la construcción y la consolidación del Estado con el monopolio de la fuerza.

Liberales y Conservadores

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

El período que media entre el ciclo independentista y la vinculación de la economía latinoamericana a los mercados internacionales se caracteriza por la prioridad atribuida a la creación del Estado, entre cuyas condiciones mínimas estará el citado monopolio de la fuerza y una estructura administrativa elemental, proceso que irá acompañado por la exclusión de las masas populares de las decisiones políticas, fenómenos estos que explican de alguna manera la baja prioridad atribuida a la educación.

Pero pronto también comenzará a advertirse síntomas indicadores de una intensa redefinición de fuerzas. Así, los tradicionales grupos de espíritu conservador (otrora vinculados al Estado, su administración y su burocracia, pero

sobre todo aferrados a una economía y una sociedad basadas en la hacienda, la plantación y, en menor escala, en los monopolios) tratan de recuperar posiciones. Y frente a ellos los liberales renovadores, por su parte, con programas opuestos. Parecería un tanto aventurado arriesgar una generalización que afirmase el franco predominio de algunos de esos grupos sobre los otros, cuyo poder, por momentos, era bastante similar. Además, y por diversas razones, las corrientes liberales y conservadoras adquirieron en el Nuevo Mundo un contenido y características diferentes de las que poseían en Europa.

Ambos, liberales y conservadores (que a veces aparecen bajo denominaciones que no necesariamente coinciden con las de unitarios y federales, republicanos y monárquicos, etc.) pretenderán tener la capacidad y la clave para restablecer el orden constituido, que de eso se trata en el fondo.

Ahora bien, parece necesario destacar que, en ciertos casos, la oposición entre ellos ha sido mucho menos frontal de lo que indican las apariencias. Claro aparece el antagonismo cuando se trata de la posición que mantienen ante la Iglesia o frente a la secularización, pero ya no lo es tanto con referencia a otros problemas. Además importa su diferente actitud frente al Estado. Los liberales constituyen el momento negativo en el desarrollo del proceso de consolidación del Estado, pues casi siempre rechazaron el papel que tradicionalmente solía atribuírsele o, en otros casos, algunos grupos radicalizados lo desaprobaban de plano. Esta actitud es difícil de explicar si se recuerda la ausencia de grupos en condiciones de realizar aquellas actividades que los liberales consideraban no competían al Estado, por ejemplo participar en el desarrollo económico; estos límites teóricos impuestos a la función del Estado acarrearán serias consecuencias en diversos campos: así los tuvo, y graves, para admitir en el campo educativo la obligatoriedad de la enseñanza, que por momentos les pareció contradictorio con el proclamado principio de libertad de enseñanza. Además, sus críticas al Estado las hacían desde un punto de vista europeo, insatisfactorio e insuficiente por supuesto para aprehender la realidad política e institucional latinoamericana en una etapa muy diferente de su proceso de fortalecimiento; además prejuiciosamente, lo reputaban un resabio de los tiempos coloniales y por supuesto está la ausencia de una clase burguesa propia de un capitalismo avanzado como ya lo era el europeo. Por su parte los conservadores, en tanto reivindicaban el orden, favorecieron su afianzamiento, lo que en cierto modo explica que, en algunos casos, hayan llegado a ser proteccionistas o considerasen indispensable el sostenimiento de ejér-

bitos regulares y organizados; más por el papel atribuido a la Iglesia en materia educativa, negaban al Estado función alguna en este campo, o la reducían al mínimo.

Pero además habría que añadir que aún cuando la población latinoamericana era predominantemente rural, ninguno de esos grupos hizo demasiado por la educación en el campo, lo cual parece bastante lógico si se toma en cuenta el carácter predominantemente urbano de los liberales por un lado, y la manifiesta falta de interés de los conservadores por elevar los niveles culturales del campesinado, constituido en su mayoría por peones y grandes masas indígenas no siempre integradas a la economía monetaria. Y este vacío en la política educativa de ambas corrientes favoreció la demora en incorporar a dichos sectores rurales a una economía y a una sociedad más modernas, y por supuesto, en alcanzar su participación política.

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

Hacia la Educación Popular

En toda América Latina, y sobre todo a partir de los años posteriores a los ciclos de la Reforma de México y de la Organización en Argenti-

na, se intensificaron los esfuerzos por incorporar un número creciente de personas al ámbito generosamente llamado **civilización**. Todos los intentos anteriores no habían alcanzado los resultados previstos como consecuencia, entre otros factores, de la precariedad de sus economías y de su débil integración a las economías centrales, de las guerras civiles, la desorganización administrativa, las penurias del erario, pero también por dificultades derivadas de una geografía muchas veces difícil, de la dispersión, de una población predominantemente rural (con zonas de abrumadora mayoría indígena). Para integrar los países parecía requisito previo superar al aislamiento, la miseria, la fragmentación lingüística, dotarlos, en fin, de instituciones y legislación modernas y estables. Todo ello, siempre a juicio de algunos de los hombres más caracterizados de aquella generación, requería políticas educativas a largo plazo, con inversiones de significativa magnitud para formar docentes, construir edificios, etc. La consolidación de los Estados nacionales parecía irrealizable sin antes haber conseguido por lo menos encausar los esfuerzos hacia el logro de esos objetivos.

Además de la experiencia acumulada por la generación anterior, caracterizada por los sucesivos fracasos en poder materializar esa política educativa, se sumaban a las crecientes necesidades advertidas diagnósticos muy lúcidos por parte de los nuevos líderes que estaban surgiendo; en este sentido hay varios de excepcional elocuencia y que conservan sorprendente actualidad. Así, entre los precursores, debe concederse un lugar especial al mexicano Benito Juárez, a partir de su **Exposición al Soberano Congreso de Oaxaca al abrir sus sesiones** (22 de julio de 1848), donde ya anunció un penetrante punto de vista sobre la situación educativa en aquel Estado, el que irá enriqueciendo a través de los años y las vicisitudes políticas.

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

Las ideas educativas de Domingo Faustino Sarmiento, en su intento por imponerlas en su país, estaban indisolublemente ligadas a una concepción que la integraba con una política inmigratoria y colonizadora; o expresado con otros términos, propiciaba el pasaje de una Argentina ganadera a otra agropecuaria; lo que implicaba no solo una modificación de la estructura productiva, sino también del régimen de la propiedad, que apuntaba a la formación de una clase media agrícola; ahora bien, uno de los elementos esenciales para lograr ese proyecto, tal

como se lo acaba de enunciar, era la educación que, por entonces y a nivel primario, permitiría la formación de hombres que pudieran ser productores y, simultáneamente, partícipes de ese proceso de cambio. Tenía por tanto la educación una función tanto política como económica y social. Es a todas luces evidente que aquella propuesta se anticipaba a la realidad y apuntaba a la creación de una nueva sociedad con componentes distintos en sus mismas bases y la presencia de una pluralidad de grupos sociales participantes. Ahora bien, su preocupación por el nivel primario era correcta, pues educación elemental y educación popular podrían considerarse por entonces poco menos que equivalentes. Desde luego que la efectiva alfabetización siguió un ritmo menos intenso del previsto, porque al no alcanzar los trabajadores de la tierra la propiedad de la misma, al impedirle también el goce de los derechos políticos y el ejercicio efectivo del sufragio, el factor educativo no llegó a desempeñar en este plan el carácter de una variable **cambiadora** tal como se desprendía del **modelo sarmientino** inicial, sino que pasó a ser una variable **modernizadora**. Pero de todos modos, estas ideas educativas jugaron un papel fundamental cuando se sanciona la ley N° 1.420, inspirada en ellas, y que tendrá efectos nacionalizadores sobre la inmigración y contribuirá a integrar el país.

Esta política permitió una cobertura bastante temprana de un sector muy importante de la población en edad escolar; es decir, se cumplió en gran parte el propósito de universalizar la educación primaria. Y de este modo el centro de gravedad del sistema se mantuvo en la educación primaria —equivocadamente asimilada más tarde a popular—, y por otro lado se concebía la secundaria sólo como paso a la universidad, y ésta para formar la clase dirigente y los profesionales que el desarrollo requería.

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

Varela persigue el propósito de averiguar "las causas radicales del estado en que nos en-

contramos'', para obtener así elementos de juicio que le permiten opinar sobre ''los medios de combatir los graves males que nos aquejan''⁴. Hay una deficiente estructura productiva; y además señala la falta de hábitos industriales y la necesidad de crear una industria de transformación, para ocuparse más adelante de los hábitos de consumo y de trabajo. Y para no extender demasiado las referencias que podrían espigarse en un texto tan sustancioso, quizás baste citar algunas de sus ideas educativas vinculadas con otras dimensiones del quehacer nacional: ''La instrucción es, pues, el único de los servicios cometidos a la administración pública que no consume el capital invertido en él, sino que lo incorpora, bajo una nueva forma, el capital que representan los individuos a quienes instruye'' (pág. 90). El razonamiento, intenso y riguroso, llega a resaltar que un ''doble esfuerzo es necesario realizar, pues, para destruir las causas fundamentales de nuestra crisis política; el uno para destruir la ignorancia de las campañas y de las capas inferiores de la sociedad; el otro para destruir el error que halla su cuna en la Universidad y que arrastra en pos de sí a las clases ilustradas, que intervienen directamente en la cosa pública'' (pág. 111); además débese recordar que ''el error no es peculiar de la Universidad de la República, sino de todas las Universidades privilegiadas'' (pág. 114).

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

En suma, Domingo Faustino Sarmiento y José Pedro Varela, postulaban un ordenamiento social que permitiese superar el atraso económico y cultural (sobre todo de la población rural que seguía siendo la abrumadora y postergada mayoría) y la inestabilidad política; por ello son partidarios de un orden fundado en la **educación** y en la **participación**, que significaba algo muy distinto al orden que luego tratará de imponer el positivismo, sobre todo cuando éste se vaya apartando de su inicial entronque con el liberalismo. Además, como carecieron de las fuerzas sociales indispensables que respaldaran su programa transformador, estos **visionarios** quedaron, en cierto modo, en el vacío, pero sus

planes de todas maneras, adquirirán sentido y tendrán comienzos de realización cuando los hagan suyos los nuevos grupos urbanos, en particular cuando surjan las clases medias; es decir, las propuestas no encontraron sus **actores agentes** en el sentido indicado por Jorge Graciarena⁵; ''la viabilidad del estilo depende de las fuerzas sociales que pueda movilizar para superar **obstáculos y resistencias** que, como conflictos, se oponen a su realización o continuidad''. Asimismo, cabe destacar que fue la primera propuesta sistemática de educación de los sectores rurales concebida en función de ese cambio; pero no pudieron transformar los peones en campesinos en momentos que la modificación de la economía ganadera fortalece la oligarquía terrateniente; y los agricultores arrendatarios mal podrían convertirse en propietarios, toda vez que el designio de los dueños de la tierra era aprovechar su fuerza de trabajo y en el mejor de los casos que les aprestasen nuevas extensiones de campo para las pasturas que requería la expansión ganadera.

Si como el liberalismo descreyó de la universidad de origen colonial (o en casos excepcionales, como ocurrió en Buenos Aires, estuvo en condiciones de erigir una de inspiración diferente), por considerarla una institución identificada con los valores tradicionales y por tanto perpetuadora de sus pautas de prestigio, en el momento que ahora se está estudiando, y por motivos que en el fondo son muy semejantes, cuando se proyectan grandes reformas educativas, éstas no serán **elitistas**, serán más bien antiuniversitarias. Esto es comprensible si se recuerda que la universidad (por la extracción social de los estudiantes, por las carreras que en ella se cursaban y por la función profesional y cultural de sus graduados), que seguía siendo de signo minoritario cuando no francamente oligárquico, mal podía entender y mucho menos expresar los intereses y aspiraciones de los nuevos grupos, cuyo ''modelo'' de desarrollo no se asentaba ni mucho menos sobre la educación superior, sino que, antes bien, reclamaba una amplia cultura de masas con un doble signo **político** y **utilitario**. Los actores de esta pro-

4. José Pedro Varela, *La educación del pueblo*, Montevideo, 1874 — ''escrita en carácter de informe a la directiva de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular'' — y *La legislación escolar*, Montevideo, 1876 — ''escrita para fundamentar un Proyecto de Ley de Educación Común'' — reeditadas ambas obras bajo el título genérico de *Obras Pedagógicas*, en Biblioteca Artigas, de la Colección Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1964. Las citas corresponden a *La legislación escolar*.

5. Jorge Graciarena, ''Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa'', artículo citado, pág. 180.

puesta revolución educativa aspirarán a llevarla a cabo con sujetos de fuera de la universidad (recuérdese, por ejemplo, que Sarmiento y Varela no fueron universitarios), con gente que ambicionase dar una educación popular para las grandes masas, como un efectivo aporte a la democratización de la sociedad.

La Etapa Positivista

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

De todas maneras, el impulso inicial significó la acumulación de excedentes que no siempre invertirán con criterios económicos ni productivos; tampoco existían las clases sociales ni los estímulos necesarios para hacerlo, sino que, antes bien, se derrochará muchas veces en consumo conspicuo y suntuario. Por lo menos en cierto sentido, y para determinados sectores, **progreso** parecería sinónimo de acrecentado confort, y de mayor consumo de cosas cada vez más refinadas y complejas. La riqueza se concentrará en núcleos reducidos de la población (los vinculados con la producción exportable y con su comercialización). Desde otro ángulo el **progreso** también implicará una modificación profunda en la distribución especial de la producción y del empleo —nuevas actividades se asentarán en zonas que los nuevos medios de transporte hacen ahora accesibles, o ampliarán las ya existentes—, de donde la alteración del penoso equilibrio alcanzado que modifica al mismo tiempo el peso relativo de las diferentes ramas de la producción. Además, el Estado organizado favorecerá la vinculación con los capitales extranjeros y les facilitará el acceso al mercado. Este estado de cosas creará formas de relación originales entre países desarrollados y otros que no lo eran. De todas maneras para cumplir con los requisitos que los tiempos planteaban, América necesitaba **orden político y libertad económica**, los que una vez logrados

le darían, como por arte de magia, el progreso que, por su lado, le abriría las puertas de la civilización. El positivismo le ofrecía la clave. La paz, innegablemente, era un verdadera y muy sentida necesidad; la receta era bien clara: terminar para siempre con los enfrentamientos ya crónicos entre conservadores y liberales, acabar con las revoluciones, que en verdad no eran otra cosa que módicos golpes de Estado. Todos estos elementos recomendaban la aceptación de una filosofía del orden, capaz de encaminar nuestros países hacia el progreso, “transitando por el sendero de la tranquilidad”. El positivismo fue, en cierto sentido, la respuesta encontrada a esas apetencias e inquietudes; y por doquier se difundieron sus ideas alcanzando un eco y una influencia decisivos; aunque en pocos lugares con tanta profundidad y trascendencia como en México —si se exceptúa quizás Brasil— donde el grupo de sus adeptos ocupará algunos de los puestos decisivos en el gobierno.

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

El liberalismo se había hecho conservador y el orden antepuesto a la libertad, todo ello, desde luego, en nombre del progreso. O mejor dicho quizá, los ideólogos del nuevo **modelo** pretendían superar las contradicciones del momento anterior; y su supuesta síntesis es explicable ya que para ellos, “los liberales representaban el progreso y los conservadores el orden”^{6/}.

Gabino Barreda, uno de los artífices de la educación durante la primera etapa del positivismo, preocupado porque la libertad se transformaba en anarquía, escribe: “Representase comúnmente la libertad como una facultad de hacer o querer cualquier cosa sin sujeción de la ley o fuerza alguna que la dirija; si semejante libertad pudiere haber, ella sería tan inmoral como absurda, porque haría imposible toda disciplina y por consiguiente, todo orden. Lejos de ser incompatible con el orden la libertad consiste, en todos los fenómenos, tanto orgánicos como inorgánicos, en someterse con entera plenitud a las leyes que los determinan”^{7/}.

6. Leopoldo Zea, *Del liberalismo a la Revolución en la educación mexicana*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, México, 1956, págs. 96 y sigts.

7. Abelardo Villegas, *La filosofía en la historia política de México*, Ed. Pormaca, México, 1966, págs. 127 y sigts.

De este modo se comprueba entonces una notable inflexión del proceso, suficientemente conocido por lo demás ya que puede seguirse en detalle a través de la amplia bibliografía existente.

El concepto “moderno” que de la propiedad pretendía tener o imponer el régimen de Porfirio Díaz lo condujo, naturalmente, a una política que contribuyó a acelerar la disolución de las comunidades indígenas, pues so pretexto de permitirles convertirse en propietarios, fueron desposeídos de las tierras de sus antepasados que aún permanecían en su poder. Y en un plano muy distinto, pero no indiferente a su influencia directa, la extensión del español y el estímulo a los idiomas extranjeros, particularmente el inglés —otra forma de forzar el ingreso a la “civilización”—, significó una severa desprotección de las lenguas indígenas. Ahora bien, este importante problema de la enseñanza de las lenguas como factor político, adquiere relieve excepcional si lo vinculamos, como en este caso, al problema de la tierra y, en una instancia superior, si lo referimos mejor todavía al “modelo” del porfirato donde, por lo que se ve, mostrábase bien coherente con las demás dimensiones del proceso.

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

La Revolución Mexicana de 1910 abriría otras perspectivas tanto con el planteamiento del problema de la tierra, como con el de la escuela rural, de la enseñanza de la lengua; o mejor dicho, éstos y muchos otros problemas, tanto políticos o sociales, como económicos o culturales, adquirirían diferente sentido a la luz de un nuevo “modelo”. Pero el tema excede los límites fijados a este ensayo.

Ascenso de las Clases Medias

Casi todos los estudiosos modernos del proceso histórico argentino convienen en admitir en su evolución una serie de etapas que deben distinguirse a riesgo de dificultar su más adecuado entendimiento; así, Gino Germani,^{8/} por ejemplo, dentro del estado por él denominado “Democracia representativa con participación limitada” define dos fases: una de ellas “Orga-

nización nacional (1853-1880)” y “Gobiernos conservadores liberales (la **oligarquía**: 1880-1916)” la otra; de este modo la periodización contribuye a aclarar las diversas actitudes de dos generaciones separadas entre ellas por muchas notas distintivas, pues la llamada **generación del 80** llevó a sus extremos muchas de las inconsecuencias y limitaciones de la anterior y, otras veces, para eludir algunos obstáculos presentados escogió la línea del menor esfuerzo; piénsese para ilustrar estas diferencias sólo en el papel atribuido al Estado por los primeros en el desarrollo del país, y cómo privilegiaban los otros la iniciativa privada. La decidida consolidación del **modelo de crecimiento hacia afuera** corresponde a las dos últimas décadas del siglo pasado, ya que en el momento anterior se advierten, particularmente en Domingo Faustino Sarmiento como se ha visto, esfuerzos por darle un sentido diferente al proceso.

La idea vertebral del valioso libro de Juan Carlos Tedesco^{9/} “consiste en sostener que los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica; en tanto los cambios económicos ocurridos en este período no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de recursos humanos, la estructura del sistema educativo cambió sólo en aquellos aspectos susceptibles de interesar políticamente y en función de ese mismo interés político. Lo original del caso argentino es que las fuerzas que actuaron en el enfrentamiento político coincidieron —cuando cada una de ellas estuvo en la cúspide del poder— en mantener alejada la enseñanza de las orientaciones productivas”. Por ello, prosigue Tedesco, el proceso educativo fue, en aquel entonces, un esfuerzo por lograr un mejor ajuste a ese **modelo**, cuyas notas podrían caracterizarse diciendo que buscaba la difusión y pautas para lograr el consenso y, por otro lado, la formación de una clase dirigente y administradora.

En síntesis, las clases dirigentes elaboran un modelo de desarrollo a cuyo servicio estaba el sistema educativo; de aquí la congruencia que en el mismo se advierte una vez consolidado y los resultados obtenidos. Es un hecho suficientemente analizado que con el tiempo el sistema favoreció, fundamentalmente, a las clases medias no vinculadas a la producción primaria ni secundaria, pero que sí se beneficiaban con el

8. Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós, Buenos Aires, 1962.

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

creciente desarrollo de los sectores terciarios (burocracia, servicios, profesionales, etc.) De todas maneras, y esto ya lo han señalado diversos autores, las clases medias por su parte tampoco estaban en condiciones de proponer un modelo alternativo, e implícitamente compartían el de crecimiento hacia afuera que les brindaba una sensación de seguridad y, lo que quizá importe más aún, de progreso, palabra esta última como se ha visto ya, de enorme prestigio; todos estos factores explican de algún modo el hoy para nosotros ingenuo optimismo de la época. Pero a medida que los grupos dirigentes tradicionales debieron enfrentar crisis, adquirirían creciente rigidez, y advertían en la clase media sus rivales potenciales; como contrapartida esta última fue tomando cada vez mayor conciencia de sí misma, mostrándose al par más consecuentemente democrática. Pero considerada la educación como un canal de ascenso y de prestigio, también la clase media tratará de aprovechar y aumentar todas las posibilidades que el sistema le brindaba para alcanzar la universidad, baluarte de los grupos tradicionales; proceso que tuvo su expresión en el plano de la educación terciaria con la Reforma Universitaria de Córdoba (1918) y el suceso se propagó, con distinta profundidad y velocidad, por casi toda América Latina. Sus principales postulados reivindicaban la autonomía universitaria, la participación de profesores y estudiantes en el gobierno de las universidades, la libertad de cátedra, concursos periódicos para la designación del personal de enseñanza, además de un régimen llamado de **docencia libre** que permitía el funcionamiento de **cátedras paralelas**; la ampliación del ingreso, la actualización pedagógica, la extensión universitaria, etc. Todo esto implicaba una profunda redefinición del papel de la universidad, pues a ella se le asigna una función que excede la de formar profesionales y alentar la investigación científica, para sostener que debe contribuir a la efectiva democratización de la sociedad ¹⁰. Esto indica la irrupción de aquellos nuevos sectores, fortalecidos y ya envalentonados a partir de 1890 y que exigían una democratización de la vida política a través del sufragio, mecanismo de expresión política adulterado por el fraude y por la marginación de los inmigrantes privados del derecho al voto; y reclamaban además una mayor participación en la vida educativa y cultural, pero, se insiste, acataban siempre el **modelo de crecimiento hacia afuera**, aunque ampliaban sensiblemente la participación en sus beneficios.

Desde el punto de vista ideológico la influencia del positivismo en la Argentina fue amplia y profunda; es además suficientemente

conocida a través de una rica bibliografía¹¹ que hace justicia, en la mayoría de los casos, a la heterogeneidad y a los entrecruzamientos de sus diversas escuelas y tendencias. Con posterioridad al positivismo de los precursores, o **prepositivistas** como han sido llamados muchas veces, Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi y algunos de sus coetáneos, una corriente, tal como lo recuerda Francisco Romero ¹², "se estanca después en un pragmatismo cómodo y oportunista, ambiente del cual nacen algunas de las peores propensiones de nuestra vida colectiva"; es la que condujo al conformismo frente a los éxitos de la modernización que se estaba llevando a cabo bajo el lema de **Paz y Administración**, descuidando las graves contradicciones que se veían incubar. Pero otra, la que constituyó la llamada **Escuela de Paraná** ejerció enorme y beneficiosa influencia en particular sobre el desarrollo de las escuelas normales, convertidas a poco en centros de renovación, donde descollaron figuras como Pedro Scalabrini, en apariencia el primer expositor de Comte en la Argentina; J. Alfredo Ferreira, quizá el **representante más notorio e ilustre del positivismo comtiano**, entre muchos otros nombres que expresan una mayor preocupación por lo pedagógico que por su articulación con el modelo en general. Una tercer línea la constituye el spencerismo que dejó una huella perdurable en vastos círculos universitarios. Otra, y aquí en modo alguno se pretende agotar el espectro de tendencias, es aquella que, como lo puntualiza Leopoldo Zea, adquiere "el carácter de un **liberalismo avanzado y socializante**" con José Ingenieros y Juan B. Justo.

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

10. La obra fundamental de la ya copiosa bibliografía sobre el tema es *La Reforma Universitaria (1918-1940)*, compilación y notas de Gabriel del Mazo, Edición del Centro de Estudiantes de Ingeniería, La Plata, (Argentina), 1941, 3 volúmenes.

11. Ricaurte Soler, *El positivismo argentino*, Imprenta Nacional, Panamá, 1959, entre otros.

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

Algunas Consideraciones Finales

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

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

Estado fuerte para demorar o impedir los cambios, los liberales contribuyen a debilitarlo cuando carecían de otros medios para encarar las grandes modificaciones que, por lo menos en teoría, propiciaban.

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

Las rigideces de los sistemas hicieron que, en distintos momentos, las innovaciones se introdujesen o propagasen casi exclusivamente fuera de los mismos (como ocurrió con las universidades tradicionales con respecto a la ciencia y a la técnica modernas); y ante las limitaciones o dificultades doctrinarias de repensarlos dentro de un modelo diferente, se los niega.

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

Carlos Filgueira * *

Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*

Introducción

La expansión educacional en América Latina registra índices extraordinariamente elevados, tanto si los comparamos con los de otras regiones del mundo, como si los relacionamos con cualquier antecedente histórico conocido. La región ha experimentado en pocas décadas un proceso que en muchos países desarrollados se prolongó durante más de un siglo, hecho debidamente documentado y sobre el cual existe amplio consenso.^{1/}

El presente estudio se propone dos objetivos básicos: 1) caracterizar la magnitud de la expansión y sus rasgos específicos, tanto en el plano de las diferentes situaciones nacionales como en cada uno de los estratos sociales que la componen; y 2) brindar los elementos conceptuales que permitan diseñar un marco teórico explicativo de las evidencias empíricas presentadas.

En la elaboración de este marco teórico pueden distinguirse, a su vez, dos niveles: un nivel de crítica a las proposiciones que han explicado la expansión educativa exclusiva o preponderantemente en función de los requerimientos técnicos del aparato productivo, asociando además dicha expansión con mejoras en la distribución del ingreso; y un segundo nivel que intenta presentar un esquema explicativo de carácter estructural: aquí los hechos se analizan en relación

* Este artículo, reelaborado por su autor, constituye una síntesis del Documento DEALC/4, *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, septiembre de 1977.

** Carlos Filgueira, uruguayo, es egresado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), consultor de CEPAL en estudios sobre estratificación social, director del "Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay" y autor de numerosos artículos entre los que se destacan *Imbalance y movilidad parcial en la estructura social. El caso Uruguayo* y *Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones*.

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

con determinadas variables: la estructura social, la estructura de poder y el Estado.

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las muestras censales correspondientes a 1960 y 1970, sistematizadas en el registro OMUECE (Programa Operación Muestra de Censos) del Centro Latinoamericano de Demografía. Se seleccionaron tres problemas centrales alrededor de los cuales fue organizada la información disponible: la situación y tendencias de la expansión con respecto a los diferentes niveles de escolaridad, el problema de la desigualdad en la distribución de la escolaridad y el vínculo entre estructura ocupacional y nivel educativo.

Los niveles de instrucción. sus tendencias

En la década que se estudia (1960-1970), la región, considerada en su totalidad, experimentó un incremento educacional promedio del 11%. Esta cifra resulta de evaluar sólo cinco categorías o tramos educacionales: **Ninguna instrucción, Primaria inferior, Primaria superior, Secundaria y Universitaria.**

La cifra es extraordinariamente elevada si se tiene en cuenta el efecto de inercia de la población de más edad, cuyos niveles educacionales ya no varían. De hecho, el 11% registrado deriva de la alteración educacional de los tramos de edad más jóvenes. A su vez, este indicador, sin duda muy grosero, no hace visibles las transformaciones dentro de cada tramo.

Resulta más interesante indagar sobre las pautas de crecimiento de cada categoría educacional. Si medimos el porcentaje de crecimiento —o decrecimiento— registrado en la década del 60 sobre base 100, los resultados son los siguientes:

Ninguna instrucción	—15.0
Primaria inferior	—10.5
Primaria superior	27.8
Secundaria	56.0
Universitaria	73.2

Estos datos indican que la media de crecimiento de los países de América Latina es muy desigual según el nivel educativo que se considere. A medida que el nivel es más alto, también se eleva su crecimiento relativo. En el caso extremo de la educación superior, la media de la región demuestra que la enseñanza universitaria se in-

crementó en más de un 70% sobre sus valores de 1960. En el otro extremo, la reducción relativa del analfabetismo —o, más correctamente, de los **sin instrucción**— apenas se redujo en un 15% sobre sus valores iniciales.

Las cifras son suficientemente expresivas de dos características del proceso: por una parte, la celeridad del desarrollo de los niveles secundario y superior; por la otra, el profundo cambio en la composición educacional de la región. No obstante, el promedio latinoamericano no hace visible la gran heterogeneidad de situaciones. (Véase Cuadro 1).

Distinguiremos cuatro grandes grupos de países:

1. Países que cristalizan situaciones generadas desde hace varias décadas y que iniciaron prematuramente el proceso de avance educacional (tal el caso argentino, y probablemente el uruguayo). En ellos se percibe un crecimiento moderado de los niveles educacionales medios y superiores.

De todos modos, este crecimiento implica un volumen considerable de población con aspiraciones y características propias de los **altos educados**: presión por ocupaciones de tipo administrativo, demanda de bienes materiales de consumo, participación en el ingreso, etc.

Se trata de presiones que operan principalmente en el contexto urbano, y sus tensiones y conflictos se generan y resuelven allí. Por otra parte, determinan la aparición de algunos problemas ocupacionales: demanda por escasas ocupaciones no manuales en los estratos medios y altos, subocupación, falta de ajuste entre ocupación y estudios, emigración de profesionales, devaluación de la educación. Y en la esfera política, por tratarse de grupos fuertemente ideologizados, tienden a generar o reforzar movimientos de protesta con alta capacidad de movilización y presión sobre el Estado.

Constituye un factor decisivo en el desarrollo de las fuertes tensiones estructurales el grado en que los sistemas han perdido o agotado los recursos utilizados en etapas anteriores para satisfacer estas demandas. En efecto, estos países parecen caracterizados por procesos donde el desgaste de los recursos materiales y políticos se produjo durante períodos prolongados, mientras el sistema educacional continuaba expandiéndose progresivamente.

En efecto, la referencia al prematuro proceso de escolarización señala indirectamente un aspecto muy importante en la determinación de las nuevas demandas y aspiraciones. Por tratarse de

Cuadro 1. Niveles de instrucción para 15 países de América Latina, Población mayor de 15 años, 1960-1970

País	Año	Niveles de instrucción														
		Sin instrucción y preescolar			Primaria inferior a/			Primaria superior			Secundaria			Universitaria		
		Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res
Argentina c/	1960	8,9	7,8	9,9	25,7	25,5	25,9	47,1	46,5	47,7	15,0	15,6	14,3	3,3	4,5	2,1
	1970	1,1	1,2	1,2	18,2	17,9	20,0	55,6	54,5	53,3	20,7	20,9	22,0	4,4	5,5	3,5
Brasil	1960	42,8	39,0	46,6	28,9	31,5	26,4	19,8	20,1	19,6	7,5	7,7	7,2	0,9	1,5	0,3
	1970	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Chile c/	1960	16,1	14,6	17,5	20,7	21,4	20,2	36,3	36,0	36,5	25,0	25,3	24,8	1,7	2,7	1,0
	1970	10,1	9,5	10,6	18,7	18,7	18,6	44,7	44,4	45,0	23,6	23,0	23,6	2,9	3,7	2,2
Colombia	1960	27,1	25,0	29,0	36,0	37,7	34,5	22,8	22,1	23,0	13,2	13,2	13,1	1,1	1,9	0,4
	1970	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Costa Rica	1960	16,9	17,2	16,6	34,1	34,4	33,8	34,9	34,3	35,6	11,0	10,8	11,2	2,8	3,1	2,7
	1970	12,0	12,1	11,9	24,8	25,0	24,7	40,1	39,6	40,6	20,3	20,1	20,4	2,8	3,2	2,4
Ecuador	1960	33,0	28,2	37,8	28,0	29,5	26,7	28,3	30,6	26,3	9,3	9,9	8,7	1,4	1,8	0,5
	1970	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
El Salvador	1960	56,7	54,0	60,1	22,5	24,4	21,1	14,0	14,9	13,5	5,7	6,0	5,3	0,4	0,7	0,1
	1970	45,7	43,3	48,8	23,3	23,4	23,7	20,3	23,3	18,8	8,8	9,6	8,3	0,9	1,4	0,4
Guatemala b/	1960	2,5	3,5	1,5	17,8	21,5	14,2	11,3	12,1	10,6	4,4	4,5	0,4	0,7	1,1	0,3
	1970	(63,3) 55,9	(57,2) 49,7	(69,1) 63,1	(63,3) 20,3	(57,2) 25,2	(69,1) 16,0	(63,3) 14,8	(57,2) 16,3	(69,1) 13,6	(63,3) 6,9	(57,2) 7,2	(69,1) 6,8	(63,3) 1,1	(57,2) 1,6	(69,1) 0,5
Honduras	1960	57,0	54,3	59,8	26,4	28,4	24,5	12,0	12,5	11,4	4,2	4,0	4,1	0,4	0,7	0,2
	1970	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	1960	39,2	35,6	42,8	30,0	32,1	27,9	23,1	24,0	22,4	6,6	6,8	6,4	1,1	1,6	0,5
	1970	31,7	28,0	35,2	27,9	29,4	26,4	28,0	27,1	28,9	10,1	11,9	8,4	2,3	3,6	1,2
	1960	27,3	27,0	27,6	18,4	19,4	17,3	34,4	33,9	35,0	17,6	16,9	18,2	2,1	2,5	1,6
Panamá	1970	20,0	19,3	20,7	16,4	17,1	15,6	37,7	37,9	37,7	22,1	21,5	22,6	3,7	4,1	3,3
	1960	19,1	14,6	23,8	41,4	43,2	39,5	28,2	29,4	27,0	7,8	8,6	6,9	3,5	4,2	2,8
Paraguay	1970	15,4d/	—	—	41,8d/	—	—	31,0d/	—	—	10,5d/	—	—	1,3d/	—	—
	1960	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Perú	1970	27,1	16,2	37,6	24,6	27,3	21,9	22,9	26,5	19,4	20,5	23,8	17,3	4,9	6,2	3,7
	1960	35,5	33,2	37,7	38,6	39,1	38,0	21,9	23,1	20,8	3,2	3,3	3,1	0,7	1,1	0,3
Rep. Dominicana	1970	35,0	33,9	36,2	23,8	23,8	23,8	33,0	33,6	32,5	6,8	7,1	6,6	1,2	1,6	0,9
	1960	13,0	12,7	13,2	23,3	24,4	22,3	43,5	41,6	45,4	17,7	18,2	17,5	2,3	3,1	1,6
Uruguay	1960	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	1970	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: OMUECE

a/ Comprende primero a tercer año de instrucción primaria.

b/ Se incluye entre paréntesis el porcentaje correspondiente a nivel de instrucción no declarado.

c/ Chile en el período intercensal modificó los años de primaria pasando de 6 en 1960 a 8 en 1970 y la secundaria, en consecuencia, se redujo del noveno al décimo segundo año. Argentina también lo hizo, pasando así de 6 a 7 años la enseñanza primaria.

d/ Censo Nacional de Población y Vivienda, 1972.

sociedades que ya en las primeras décadas del siglo alcanzaron un alto nivel educacional, el impacto del crecimiento de la escolarización primaria y de la alfabetización se produjo antes de que la región experimentara una gran apertura al sistema internacional y a los estímulos de cambio en la esfera de la modernización.

2. Países en proceso de **transición avanzada**. Componen este grupo Chile, Costa Rica y Panamá. La situación educacional no es del todo semejante si se tiene en cuenta que los dos primeros poseen niveles superiores al de Panamá; no obstante, los tres países demuestran gran similitud en ciertas pautas de crecimiento caracterizadas por: a) alto nivel de expansión de los niveles educacionales medios y superiores, mucho mayor que el del primer grupo de países; b) importante reducción de la categoría **sin ninguna instrucción**, con las más altas tasas de decrecimiento en la década (Chile, 37%; Costa Rica, 28%; Panamá, 26%), y c) crecimiento moderado de la escolarización primaria completa.

Los tres países presentan porcentajes de población rural mucho mayores que los del primer grupo, y dos de ellos una discriminación urbano-rural igualmente elevada. Chile y Panamá deben resolver graves problemas de discontinuidad intranacional, y Costa Rica, atípico, presenta un peculiar proceso de modernización rural.

Si por una parte estos países demuestran aproximarse rápidamente al límite de escolarización superior y media que posee Argentina, también se hallan empeñados en la rápida eliminación de los niveles de analfabetismo rural. De este modo, a pesar de ser sociedades con tasas de natalidad mucho más elevadas que las de los países del primer grupo, durante la década lograron reducir en una cuarta parte la categoría de los **sin instrucción** en el área rural.

Presiones similares a las impuestas por los **altos educados** en los países más avanzados, además de la importante incorporación de nuevos grupos al sistema educacional, parecen ser los rasgos característicos de estos países. Sin embargo, un diagnóstico más correcto de la situación debe tomar en cuenta que junto a esta rápida adquisición de niveles educacionales más altos, otros factores contribuyen a la ampliación de las demandas. Como ya se anotó, no es lo mismo que un proceso expansivo de este tipo se haya producido en el decenio de 1960 que en el de 1930 ó 1940. Depende, por ejemplo, de si ha coincidido o no con un proceso de urbanización *ace' rad'* o si el mismo se ha inscripto en un proceso de apertura rápida a estímulos externos o a la presencia de marcos de referencia internacionales.

Por otra parte, puede presumirse que este grupo de países enfrenta los problemas derivados de la emergencia de aspiraciones tanto en su población rural como en la urbana. Son protagonistas de la primera los estratos bajos de la sociedad, mientras que en el sector urbano confluyen todos los niveles. No sólo es comprobable una presión activa sobre las estructuras educativas media y superior, las que deben absorber las nuevas demandas educacionales de los niveles inmediatos inferiores, sino que la alfabetización rural produce efectos migratorios hacia las zonas urbanas, donde se superponen a los reducidos núcleos urbanos de alfabetización reciente, todo lo cual conforma un tipo de presiones y demandas no conocidas hasta entonces.

Acaso el mismo dinamismo del sistema logre absorber su propio crecimiento durante un período relativamente prolongado, pero también parece correcto prever que estos países soportarán muy pronto graves tensiones estructurales derivadas de la extraordinaria expansión educacional descrita.

Mientras el status educacional pueda conservar significados simbólicos de participación en el mundo moderno, y haya capacidad de absorción de las demandas ocupacionales, cabe suponer que la educación por sí misma evitará los desajustes entre las aspiraciones generadas y los medios de satisfacerlas. No obstante, la experiencia de los países más avanzados demuestra que existe un techo o umbral a partir del cual las tensiones vinculadas al sistema educativo no pueden mantenerse aisladas de los otros órdenes institucionales.

Este umbral no es, por supuesto, inamovible; depende en buena medida de los recursos que puedan utilizar los detentadores del poder y de sus posibles combinaciones.

En este sentido, cabe admitir que el camino recorrido por los países más avanzados no tiene que ser necesariamente el mismo de los que se encuentran en un avanzado proceso de transición. Hay combinaciones y recursos para que cada caso cuente con su salida específica.

3. El tercer grupo está formado por países de **transición lenta** con situación más deficitaria. A pesar de sus significativas diferencias, integran este grupo Guatemala y El Salvador, y probablemente Honduras y Nicaragua (para los que se dispone de la información censal correspondiente a 1960-1970). La modificación de la pirámide educacional se produce en los niveles más bajos, y las cifras más elevadas de crecimiento pertenecen al sector primario superior: Guatemala, 31; El Salvador, 45. Sin embargo, el punto más rele-

vante está referido a la cobertura del sistema educacional. Como ya se señaló, a pesar del fuerte impulso dado, la mitad de la población de estos países permanece ajena al proceso educativo, y durante la década sólo se redujo en aproximadamente un 10% la categoría de los **sin instrucción**.

Si se piensa en el elevado crecimiento demográfico de estos países, son perceptibles las dificultades adicionales que año a año deben encararse frente a la incorporación de nuevos contingentes a los ciclos escolares.

El crecimiento del nivel medio y del universitario es aquí superior al de los países más avanzados, aunque de todos modos, inferior al grupo compuesto por Chile, Costa Rica y Panamá. No obstante, este crecimiento no modifica el reducido número de **altos educados** cuyo porcentaje inicial era muy bajo. Así, por ejemplo, el 13% que crece, en El Salvador, el nivel relativo de educación universitaria, implica poco más de un 0,5% de población incorporada durante la década a este nivel. Algo semejante ocurre con los valores del crecimiento de la educación media —57 y 54 respectivamente—, que significa un aumento del 2,5 y 3,1% en la pirámide de estratificación educacional.

Este conjunto de países parece tener aún gran capacidad de crecimiento en estos niveles educacionales si se los compara con los otros, pero sin las posibilidades de que en las próximas décadas lleguen a alcanzar el grado de **saturación** de los países que integran los grupos 1) y 2).

La estratificación educacional no sólo tiende a modificarse en los niveles más bajos, sino en toda la sociedad; tanto en las capitales como en las zonas urbanas o rurales. En este sentido, la homogeneidad del proceso es algo que los distingue de los países que integran los restantes grupos, lo que prueba que no existe una delimitación (**clivaje**) exclusivamente rural del mismo.

En este tipo de sociedades las consecuencias de la proliferación de bajos status educacionales quizá no alcance a crear desajustes semejantes a los registrados en los otros grupos debido a factores que pueden atenuar sus efectos: lentitud relativa del cambio, proceso que en gran medida tiene lugar en contextos ya expuestos a estímulos modernos (urbanos y capitalinos), naturaleza y contenido de la enseñanza (estudios incompletos, elevada deserción, elevada extraedad, etc.).

Finalmente, y con respecto a la enseñanza media y superior, el crecimiento evidenciado permite suponer que los nuevos status no condicionarán la estructura de las demandas y aspiraciones

al extremo de que no puedan ser satisfechas por la estructura ocupacional, pese al reducido dinamismo económico de estas sociedades.

4. En este grupo se encuentran países con situaciones difíciles de clasificar. En rigor, como no se trata de un grupo homogéneo, parece conveniente encarar cada caso por separado. La información disponible permitirá el análisis de México, Perú, Paraguay y Brasil.

Con respecto a México, la rapidez del cambio advertido en el sistema educativo se produce principalmente en los niveles más bajos y más altos del mismo. Se trata de modificaciones de la pirámide educacional que, en las áreas rurales, afectan principalmente al analfabetismo; y en la capital, de acuerdo con la información disponible, a la educación media y superior.

Tratándose de un país con elevado porcentaje de población rural, la rapidez del cambio en el área correspondiente puede ser particularmente conflictiva si se la relaciona con las otras dimensiones de la estratificación social.

El caso de Perú parece obedecer a características semejantes. En este país, la disminución del analfabetismo —la mayor del período 1960-1970— sigue pautas similares a las de México.

Aunque carecemos de información comparativa para el año 1960, de acuerdo con estos indicadores de analfabetismo y con la información sobre cobertura y crecimiento de la matrícula, Perú se encontraría en una situación muy semejante a la de México en lo que respecta a la movilidad educacional de los niveles más bajos del sistema.

Finalmente, merece una mención especial el Paraguay, por tratarse de un caso bastante atípico dentro de este conjunto de países en transición. Su análisis ha sido objeto de un estudio especial incluido en las páginas de este libro.

Brasil, en cambio, ofrece un proceso discontinuo, y desde cierto punto de vista regresivo a pesar del crecimiento de la movilidad de la región. Correspondería efectuar un detenido análisis de sus niveles educacionales para completar la información sobre analfabetismo en este país, pero de todas formas queda probado el carácter excepcional del proceso y su clara diferencia con el de los otros países estudiados.

En síntesis, de la heterogeneidad registrada en las consideraciones precedentes, es posible extraer dos conclusiones que se conectan con el planteo inicial:

La primera de ellas se refiere a la relación entre el crecimiento educacional anteriormente des-

cripto y el crecimiento del producto bruto "per cápita". No existen pautas claras ni es posible identificar una tendencia positiva que los relacione. Por el contrario, el comportamiento de ambas variables parece aleatorio y a veces contradictorio con las hipótesis del "manpower approach". Bajo dinamismo económico coincide a veces con gran expansión educacional.

En segundo lugar, la expansión educativa y las variantes de los niveles educacionales generan aspiraciones y demandas que presionan por una mayor distribución y participación en el producto. En este sentido, y de acuerdo con la teoría del **capital humano**, podría esperarse una relación positiva: a mayor expansión educativa, mayor distribución del ingreso. Ello implicaría adoptar el supuesto de que a nivel del Estado y de la articulación política existen mecanismos capaces de transformar las presiones y demandas en políticas redistributivas. Sin embargo, a la luz de las experiencias recientes en los tipos de estado **burocrático-autoritario**, nadie podría sostener razonablemente un supuesto de esta naturaleza.

Por otra parte, no sólo interesa la expansión educacional sino el tipo de educación que más se expande relativamente. Si el sistema educativo tiende a la desigualdad, es legítimo esperar una distribución más regresiva. En el punto que sigue se analizarán los datos relativos a este problema.

La desigualdad educacional

Las pautas de expansión educacional antes analizadas, y el hecho de que este proceso se caracterice por el crecimiento de los niveles secundarios y universitarios sin que se produzca una cobertura plena en el primario, trae como consecuencia una disminución muy débil de las desigualdades educacionales en la región.

A partir de la información disponible, puede afirmarse que la gran expansión educacional comprobada en la región fue acompañada por una importante reducción de las desigualdades sólo en aquellos países de **expansión educacional acelerada**. Los de mayor nivel, como Uruguay y Argentina, ya presentaban bajos niveles de desigualdad desde los comienzos del período.

Salvo los casos donde por diferentes motivos se reduce la desigualdad en forma significativa, las distancias relativas que separan a los individuos

en el sistema educacional tienden a mantenerse. La totalidad del sistema procura desplazarse hacia arriba, pero las diferencias internas que acompañan este movimiento no reducen las desigualdades en forma equivalente.

Esta particularidad de los sistemas educacionales indica la conveniencia de adoptar una perspectiva dinámica en el análisis de la estratificación educacional, puesto que el sistema se redefine continuamente por el movimiento ascendente en su conjunto, y por la consolidación o disminución de las desigualdades en un nivel cada vez más pronunciado.

La situación de los países de **crecimiento educacional acelerado**, entre los cuales Chile es el mejor ejemplo de igualación en la década, sugiere, en principio, que ésta se produce a través de un doble proceso: crecimiento de la escolarización y homogeneización de los costos institucionales de cada ciclo.

Parece atinado suponer que en estos países las presiones y demandas por mayor escolarización actuaron en forma concurrente con las orientaciones y políticas educacionales de los gobiernos; de este modo, permitieron absorber importantes sectores de población en todos los niveles educacionales. Los costos de la educación secundaria, y más en especial los de la universitaria, experimentan una caída significativa, que en algunos casos llega a la mitad. Es decir, que el costo de formación de un alumno permitirá formar a dos alumnos, lo que implica una alteración drástica de los recursos disponibles por alumnos en cada uno de los ciclos. Esta situación es un claro ejemplo de la permeabilidad y facilidad de expansión que brinda el orden educacional en relación con la rigidez del orden económico.

Si este tipo de expansión representa un cambio positivo en los niveles de formación y en la calidad de la enseñanza, o si por el contrario constituye un deterioro relativo por la disminución de los recursos "per cápita" es un punto que merecería una atención más detenida y la aplicación de adecuados instrumentos de análisis. No obstante, pese a estar fuera de los objetivos y posibilidades de este trabajo, demuestra el claro proceso de igualación educacional de estos países.

Educación y estructura ocupacional

En este punto trataremos las relaciones entre el sistema educativo y el ocupacional, y el modo

en que aquél se manifiesta en la estructura productiva.

De acuerdo con un trabajo precedente ^{2/}, hemos distinguido siete niveles ocupacionales:

1. Estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias:

- a) empleadores de comercio, industria y servicios.
- b) personal de dirección de comercio, industria y servicios;

2. Estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias:

- a) profesionales y semiprofesionales libres;
- b) profesionales y semiprofesionales dependientes;

3. Estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias:

- a) actividades por cuenta propia del comercio;
- b) empleados, vendedores y personal subalterno de industria, comercio y servicios;

4. Estratos bajos en ocupaciones secundarias:

- a) trabajadores asalariados;
- b) trabajadores por cuenta propia y familiar sin remunerar;

5. Estratos bajos en ocupaciones terciarias:

- a) trabajadores de servicio asalariado;
- b) trabajadores de servicio por cuenta propia y familiar no remunerado;

6. Estratos bajos en ocupaciones primarias:

- a) asalariado rural;
- b) trabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiar no remunerado;

7. Estratos medios y altos en ocupaciones terciarias:

empleadores agrícolas y en actividades extractivas.

A partir de este esquema, resumimos la pauta de crecimiento educacional para los estratos más significativos:

A. Con respecto a las **ocupaciones bajas en el sector secundario**, se trata de uno de los estratos con menores promedios de crecimiento

educacional. Sus causas se explican a través de ciertas pautas identificables: 1) Un primer grupo de países, entre los cuales Chile constituye el caso más ejemplar, experimentan su crecimiento educacional a partir del elevado descenso de los **sin instrucción** y **primaria inferior**, del moderado descenso de la **primaria superior** y del incremento de la **enseñanza secundaria**. Costa Rica comparte estas características, aunque no presenta valores decrecientes en todos los casos; por el contrario, demuestra una gran estabilidad en los **sin instrucción** y **primaria superior**. Los otros dos países que siguen las mismas pautas, aunque con algunas variaciones, son Paraguay y México. En el caso paraguayo, junto con un gran crecimiento de los niveles secundarios, hay incrementos en la **primaria superior**. 2) Un segundo grupo de países demuestra que el crecimiento se produce por el elevado incremento de la educación **primaria superior** y por un moderado decrecimiento de los **sin instrucción**. 3) El caso atípico de la distribución lo constituye la República Dominicana, que ve decrecer el nivel ocupacional por el incremento de la categoría **sin instrucción**.

El caso argentino no puede ser tenido en cuenta debido a problemas censales, aunque si se supone que la distorsión que produce el cambio de criterios censales es homogénea, los resultados de Argentina corresponderían a una situación aún más extrema que la de Chile. Aparentemente, detrás de los crecimientos educacionales advertidos en el estrato industrial urbano en ocupaciones bajas, aparecen alteraciones de mínima entidad: en algunos de los países más avanzados derivan de la existencia creciente de un reducido grupo de obreros **educados** que tienen enseñanza secundaria —probablemente técnica—; y en los países menos avanzados, de la cristalización de niveles crecientes de educación primaria completa.

B. Con respecto al estrato compuesto por los obreros agrícolas, en Chile, Costa Rica y Paraguay, los crecimientos dependen de los niveles educacionales más altos (**primaria superior**).

En estos países, la transición avanzada se manifiesta en el enérgico descenso de la categoría **sin instrucción**, y en una moderada reducción de la **primaria inferior**. Todo parece indicar que dicho estrato se aproxima en forma rápida a las situaciones de Argentina y Uruguay. Por otra parte, los países más atrasados, Guatemala y El Salvador, cuentan con un decrecimiento ape-

2. Carlos Filgueira, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, 1960-1970*. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, 1975.

nas moderado (0,86 y 0,88 respectivamente) de sus niveles de **sin instrucción**, con un crecimiento, también moderado, de la **enseñanza primaria inferior**, y otro mucho más elevado de la **superior** (1,82 y 2,26 respectivamente).

De todos modos, este intenso crecimiento afecta a pequeños sectores del estrato. México, por su parte, posee un comportamiento peculiar: no reduce la categoría de los **sin instrucción**, crece en **enseñanza primaria inferior** —un 2,42, que constituye el mayor crecimiento en todos los países—, para decrecer en la **primaria superior**. En apariencia, el importante esfuerzo educacional realizado en este país durante la década sólo alcanzó para elevar los niveles más bajos de la enseñanza elemental.

Como síntesis de lo expuesto, puede afirmarse que en los países considerados, las características educacionales del estrato bajo en tareas agrícolas viven generalmente un intenso proceso de transformación. Esto ocurre tanto en los países más avanzados, donde el incremento de los niveles de educación primaria completa alcanzan al 50% (Costa Rica 1,51 y Paraguay 1,54), como en los más atrasados, donde si bien este nivel se duplica para un número más reducido de individuos pertenecientes al estrato, la incorporación al sistema educacional afecta a amplios sectores de población.

C. Con respecto al estrato compuesto por **actividades de servicio** (sector terciario bajo), el comportamiento de los países sigue una pauta semejante al estrato anterior con un desplazamiento hacia niveles educacionales más elevados. En este estrato, Chile y Panamá son los países donde el crecimiento educacional se da en el nivel más alto. En ellos decrecen regularmente los niveles **sin instrucción**, **primaria inferior** y **primaria superior**, en tanto que la secundaria crece en forma importante en Chile (casi un 50%) y en forma moderada en Panamá.

Por su parte, Costa Rica, Paraguay, la República Dominicana y México siguen pautas semejantes a las de los anteriores, con la diferencia de que también crece en forma moderada la **primaria superior** para los cuatro países (1,30, 1,21, 1,16 y 1,19, respectivamente).

Sin embargo, el crecimiento de la enseñanza media es mucho mayor en Costa Rica, la República Dominicana y México (índices: 2,28, 1,85 y 1,97, respectivamente), que en Chile y Panamá.

Finalmente, los países más rezagados, El Salvador y Guatemala, decrecen sólo en la categoría **sin instrucción**. El nivel de **educación prima-**

ria inferior se mantiene casi estable (1,04 y 1,07); el de **primaria superior** crece en forma significativa (1,40 y 1,40), mientras que la educación secundaria lo hace de acuerdo con tasas muy elevadas (2,53 y 1,88). Al igual que en otros estratos, este último crecimiento afecta a un porcentaje muy reducido del mismo.

En la mayoría de los países, la incidencia de la enseñanza secundaria en el crecimiento educacional de este estrato es su rasgo más notable.

Si bien son los países con niveles más avanzados los que experimentan los mayores cambios internos en su composición educacional, la importancia de la expansión a nivel secundario parece constituir un proceso rápido y generalizado que afecta a toda la región.

Salvo el caso excepcional de Paraguay, en todos los países el valor más alto de crecimiento educacional, o uno de los más altos, aparece en las ocupaciones manuales de servicios en el sector terciario.

De acuerdo con estas consideraciones, y teniendo en cuenta la gran expansión educacional de estos niveles, es posible afirmar que este estrato contiene el grupo de actividades que absorbe en mayor proporción a los **educados** que no tienen acceso a niveles ocupacionales acordes con su grado de instrucción. Esta característica parece tener mayores consecuencias en aquellos países donde el proceso de expansión educacional secundaria es más avanzado. Chile y Panamá son precisamente los países donde la absorción de **educados medios** por parte de los estratos ocupacionales más altos parece tornarse más difícil. Costa Rica —único país con crecimiento educacional alto en los siete estratos ocupacionales— presenta sin embargo una tasa de incremento en educación secundaria mucho más elevada que el promedio latinoamericano. Por su parte, si bien los países más atrasados no alcanzan a tener proporciones equivalentes de individuos en esta situación, su reducido grupo de **altos educados** en este estrato tiende a crecer en forma acelerada.

D. El estrato compuesto de **actividades por cuenta propia en el comercio, y de empleados, vendedores y personal subalterno de la industria, comercio y servicios**, constituye seguramente uno de los grupos de ocupación más heterogéneos, y su análisis presenta problemas adicionales difíciles de resolver sin una desagregación mayor.

De todos modos, cabe recordar que precisamente en este estrato, considerado con frecuencia el más bajo entre las ocupaciones no manua-

les, se presenta, al igual que en el estrato 5, el corte educacional de mayor crecimiento.

Tres países —nuevamente Chile, Costa Rica y Panamá— muestran alteraciones en la composición educacional interna del estrato por un descenso pronunciado del nivel correspondiente a la **enseñanza primaria superior** e incrementos de la **educación universitaria**. Chile y Panamá mantienen relativamente estable el nivel secundario, a diferencia de Costa Rica, donde tiende a crecer. No obstante, la pauta de crecimiento de estos tres países es lo suficientemente homogénea como para justificar su agrupamiento. Se trata en este caso de países de **transición educacional avanzada**, donde la educación superior tiene una incidencia decisiva en el incremento educacional del estrato. En este sentido, Chile y Costa Rica cuentan con mayores porcentajes en las tasas de crecimiento de la educación superior. Ningún otro estrato ocupacional crece de modo semejante ³. Panamá, en cambio, parece absorber los niveles educacionales altos en forma más equilibrada (1,31 en el estrato, 1; 1,39 en el estrato 2; y 1,29 en el estrato 3).

De acuerdo con lo expuesto, el comportamiento del estrato considerado parece ser equivalente al estrato 5 ya analizado, aunque en relación con el nivel educacional superior y no con la enseñanza media. Existe un volumen importante —y creciente— de individuos de nivel educacional universitario que no logran tener acceso a ocupaciones de nivel más alto, y esta situación se intensifica en los países más avanzados.

En segundo lugar, existe un grupo constituido por los países más atrasados; aquí el proceso está condicionado por la estabilidad de los niveles de **educación primaria superior** y **educación media**, en tanto crece solamente la **educación superior**. Guatemala vive esta situación, y en cierto sentido también El Salvador, aunque sin crecimiento en ninguno de los tres niveles; por su parte, la República Dominicana parece encontrarse a medio camino entre este grupo y el anterior.

Finalmente, Paraguay constituye un caso especial, con crecimiento exclusivo de la enseñanza media; y México, por su parte, presenta la situación inversa, pues allí sólo decrece la educación media ⁴.

Como puede apreciarse, el comportamiento del estrato, en términos de incrementos de las tasas educacionales, sigue una estructura similar a la de los estratos discutidos anteriormente, aunque aquí también, como se señaló para los estratos 3 y 6, las diferencias se establecen a un nivel educacional más elevado (enseñanza media superior).

E. El estrato compuesto por las **actividades profesionales y semiprofesionales** no sigue pautas claras de crecimiento; en algunos países se produce un notable incremento de la educación media, acaso correspondiente a tareas semiprofesionales o a especializaciones técnicas de carácter preuniversitario. Este proceso es muy claro y ya fue señalado en el caso de Costa Rica, donde el promedio educacional se reducía en 0,8 debido a una alteración interna de la composición educacional media y superior de magnitud considerable (crece en 2,60 la educación media y se reduce en 0,35 la universitaria). Paraguay sigue la misma pauta y lo mismo ocurre en la República Dominicana, aunque en menor grado. Por su parte, el comportamiento de Guatemala, México y Panamá se diferencia del resto por presentar un neto crecimiento del nivel universitario sin disminuir su nivel secundario.

Chile comparte la situación de ambos grupos, con un moderado crecimiento del nivel secundario y universitario.

Es probable que en muchos países la disminución de los niveles universitarios derive de transformaciones producidas en la estructura interna de las profesiones y de la aparición de nuevas ocupaciones de nivel intermedio (clasificados bajo el rubro de **semiprofesionales**). Por el contrario, el segundo grupo de países parecería seguir una pauta clásica de crecimiento: proliferación de status educacionales correspondientes a profesiones universitarias liberales.

F. Por último, las ocupaciones correspondientes a **empleadores y personal de dirección** comprendidas en los estratos 1 y 7 (sectores secundario, terciario y agrícola-extractivo) no presentan una pauta clara. Un análisis a partir de la información disponible no aporta datos confiables debido a la gran heterogeneidad de situaciones internas de estos estratos.

En este sentido, la desagregación de estratos según el nivel y la jerarquía de las empresas es un requisito indispensable para un análisis seguro, pero éste es un aspecto que está fuera de nuestras posibilidades.

3. Si bien Chile presenta valores de 4.00 y 3.00 en el crecimiento de las ocupaciones correspondientes a los estratos 4 y 5, la magnitud de los casos en educación superior es muy reducida, lo que hace poco confiables los resultados.

4. Paraguay tiene problemas comparativos en la enseñanza universitaria derivados de una sobrerepresentación de este nivel en las muestras OMUECE (1960). México, por su parte, refleja pautas ya ancladas. Aparentemente, su peculiar proceso de urbanización y movimientos migratorios internos campo-ciudad, tienden a que perduren niveles bajos en forma discontinua.

Por último, cabe agregar que el elevado grado de sobre-educación relativa en ciertos estratos ocupacionales se manifiesta particularmente en las actividades más altas de la estratificación social, es decir, en los estratos medios y altos.

El cuadro extraído del estudio de estratificación social es sumamente sugestivo al respecto: demuestra que la expansión extraordinaria de los niveles educacionales medios y superiores no puede ser absorbida por las ocupaciones que supestandamente les corresponden ^{5/}.

Como permite apreciar la lectura del Cuadro 2, el porcentaje de **altos educados** que queda fuera de los estratos medios y altos tiende a incrementarse en casi todos los países, constituyendo Chile y Panamá los casos más extremos: casi un 50% de **altos educados** no accede a ocupaciones medias y altas. Este comportamiento se registra en forma aún más extrema en los grupos de edad más jóvenes.

Conclusiones

Las tendencias puestas de manifiesto por la expansión educativa en el período estudiado son de tal magnitud, que no parece incorrecto señalar que la educación se ha constituido en el canal de movilidad social más importante de la región.

La estructura productiva no permitió un incremento de ingresos equivalentes; ni la estructura ocupacional, a pesar de las profundas transformaciones experimentadas en su composición sectorial, iguala la magnitud del proceso educativo.

Por lo demás, el mencionado proceso no fue continuo en todos los niveles educacionales; tal como se observó cuando se analizaron las tendencias de cambio, mientras la escolarización primaria experimenta un incremento relativo reducido y a veces desdeñable, el de la educación media y superior es muy intenso.

Este peculiar estilo de expansión difiere notablemente del ya señalado en los países desarrollados, donde el proceso de educación secundaria y universitaria estuvo precedido de una cobertura casi total de la escolarización primaria ^{6/}.

En primer lugar, sus consecuencias se manifiestan en la desigualdad que evidencia la estratificación educacional, que no logra disminuir en forma significativa los índices de concentración. Salvo excepciones, los valores del índice Gini para el período 1960-1970 no

se reducen en forma apreciable debido principalmente al reducido incremento de la educación primaria y a la persistencia del analfabetismo.

Por otra parte, el proceso de expansión educativa tiende a generar status educacionales medios y altos, provocando una sobre-educación relativamente calificada que no puede ser absorbida en forma satisfactoria por ocupaciones acordes con este nivel de calificación.

De este modo, algunos de los estratos ocupacionales de niveles altos —por ejemplo, actividades relacionadas con servicios personales— comienzan a dar indicios de crecimiento acelerado en sus promedios, que ya alcanzan niveles educacionales secundarios. Lo mismo puede decirse de las actividades auxiliares y del personal subalterno de la industria, comercio y servicios, como así también de las actividades en el sector comercio por cuenta propia, que registran incrementos igualmente elevados de educación superior y media.

Si se admite una relación directa entre los requerimientos del sector productivo y el crecimiento del perfil educativo de las ocupaciones, habría que demostrar que estos incrementos responden a las necesidades de la estructura de producción. Sin embargo, se hace difícil justificar que el desarrollo tecnológico o económico determina niveles secundarios para el desempeño de puestos en el servicio doméstico, personal de limpieza, portería, conserjería y afines; o niveles universitarios para oficinistas, mecanógrafos, carteros, cobradores, mensajeros, etc.

El nivel educativo medio y superior en el primer grupo de ocupaciones (sector terciario bajo) crece aceleradamente y la tendencia indica que se aproximará al que actualmente registran Chile y Panamá (21 y 17%).

También son elevadas las cifras de educación media entre quienes ejercen actividades no manuales de niveles bajos (cuenta propia en el comercio, auxiliares, ayudantes y personal subalterno): 72% para Argentina, 54% para Chile; mientras que los niveles universitarios alcanzan cifras superiores al 13% en Panamá y 8% en Chile y Argentina.

Si como mero ejercicio complementario de estas consideraciones se agregaran algunos datos sobre la matrícula educacional, sería posible destacar, sin necesidad de recurrir a evidencias

5. Carlos Filgueira, *op. cit.*, 1975.

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

**Cuadro 2. ESTRATOS MEDIOS Y ALTOS, EDUCACION MEDIA Y SUPERIOR,
EDUCACION MEDIA Y SUPERIOR EN ESTRATOS MEDIOS Y ALTOS
(EN %, 1960-1970) a/**

Países	1960		1970			
	Estr. M. y A.	Ed. M. y S.	Estr. M. y A. con Ed. M. y S.	Estr. M. y A.	Ed. M. y S.	Estr. M. y A. con Ed. M. y S.
Argentina	31.4	18.7	13.5	32.2	26.5	20.0
Brasil	14.5	8.1	6.0	—	—	—
Costa Rica	21.5	13.0	10.3	22.9	20.9	14.3
Chile	19.6	24.6	13.6	25.2	30.3	19.0
Ecuador	12.2	9.3	5.4	—	—	—
El Salvador	10.9	6.0	4.4	11.7	8.0	5.2
Guatemala	9.0	5.0	4.3	10.9	7.4	5.4
Honduras	9.6	4.7	3.7	—	—	—
México	19.9	8.3	6.1	22.4	13.0	8.5
Nicaragua	—	—	—	15.7	10.1	6.8
Panamá	16.4	22.1	11.5	21.8	27.3	15.8
Paraguay	11.8	10.7	6.5	13.8	15.8	8.8
Rep. Dominicana	11.0	9.3	5.6	11.9	13.8	6.9
Uruguay	30.7	21.7	14.3	—	—	—

a/ Datos primarios, sin ajustar la categoría "sin información".

Fuente: OMUECE

adicionales, que los efectos de la escolarización en los tramos de edades más jóvenes tendrán, en la década subsiguiente, efectos exponenciales sobre el perfil educativo de las ocupaciones. Thomas Frejka señala que el crecimiento de la matrícula secundaria en América Latina cuadruplicó en sólo cinco años (1960-1965) el crecimiento de la población potencial escolar en el ciclo medio; y con respecto a la educación superior, la relación es casi de 3 a 1^{7/}.

A la luz de estas evidencias, se hace imposible conceder demasiada importancia a los requerimientos de la estructura productiva en tanto generadora de status educacionales. La expansión deriva principalmente de factores atribuibles a la estructura social —entre los cuales se hallan los productivos—, pero no a través de la simple y directa relación oferta-demanda de mano de obra calificada.

La educación parece comportarse en forma semejante a lo que F. Hirsch denomina "positional goods", es decir, bienes cuyo usufructo individual depende íntegramente del grado de disponibilidad general. En otras palabras, de cómo el referido bien alcanza a toda la sociedad^{8/}.

La analogía con otros bienes materiales es bastante ilustrativa. El placer o los beneficios que derivan del empleo de un automóvil, por ejemplo, dependen del grado de utilización y difusión de sus servicios.

En determinado nivel, las ventajas que ofrecen ciertos bienes dejan de ser tales, y obligan a buscar otros recursos para mantener los privilegios que aquéllos ya no brindan. De este modo, se genera un movimiento en permanente ascenso, donde el momento $t+1$ debe requerir mayor esfuerzo de inversión (gastos, tiempo, etc.) para mantener los privilegios del momento t .

No muy distinta es la "interesting aggregation paradox" señalada por Raymond Boudon según la cual la agregación de racionalidades individuales —por ejemplo, perseguir ciertas metas para obtener determinados objetivos— culmina en un proceso totalmente contradictorio con los logros que se busca alcanzar^{9/}. Cuando

7. Thomas Frejka, *op. cit.*, 1974.

8. F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge, 1976.

9. Raymond Boudon, *Education, Opportunity and Social Inequality*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1973.

individualmente se aspira a un nivel educacional más alto, se tiene la expectativa de obtener posibilidades adicionales de ascenso social (ocupación, ingresos, etc.); sin embargo, cuando la búsqueda de mayores niveles educativos se generaliza, o abarca a toda la población o a importantes sectores de la misma, los efectos se neutralizan y obligan a intensificar los esfuerzos para superar los niveles educacionales anteriores.

Esta es la causa del constante ascenso del sistema educativo como un todo cuya dinámica poco tiene que ver con los requerimientos educacionales directos, o con las demandas impuestas por el desarrollo tecnológico o el crecimiento económico.

El equilibrio entre educación y estructura ocupacional es móvil y siempre es posible percibir un movimiento educativo ascendente dentro de la estructura de producción. La disponibilidad de mano de obra cada vez más calificada determina que la política de empleos (pública o privada) tienda a exigir mayores grados de calificación para ocupaciones que tradicionalmente no los requerían, lo cual tiende a producir alta heterogeneidad educacional en el desempeño de una misma actividad u ocupación; así, a medida que surgen los nuevos contingentes, la fuerza de trabajo se selecciona entre una oferta potencial cada vez más educada.

En un análisis reciente sobre el proceso de industrialización y educación en Argentina, Juan Carlos Tedesco subraya la extraordinaria heterogeneidad educacional de las ocupaciones y, como contrapartida, la heterogeneidad ocupacional de un mismo nivel educativo ¹⁰.

Durante este proceso, la educación gravita cada vez menos como instrumento para alcanzar un status más elevado. Es decir: se requieren inversiones educativas adicionales para desempeñar puestos que antes se obtenían con la inversión normal.

Otra consecuencia, cuyas manifestaciones se observan en la esfera social y política, derivan de la frustración provocada por las expectativas iniciales alentadoras; de donde resultan múltiples respuestas de distinto orden; entre ellas, se destacan las que desarrollan actitudes y comportamientos radicales nucleados en movimientos sociales y políticos opuestos al orden constituido; también cabe incluir las respuestas individuales: desorden personal, anomia, aislamiento (“insulation”) o emigración de personal calificado.

De todos modos, admitiendo estas pautas en la dinámica de la expansión educacional, falta

explicar en qué circunstancias la educación puede expandirse en forma indefinida, o bien hacerlo del modo explosivo que ha caracterizado a América Latina.

En nuestra opinión, si no se adopta al respecto una perspectiva de estratificación social, será difícil obtener respuestas satisfactorias. La educación aparece como un bien —instrumental o no— socialmente deseado, y surge dentro de un conjunto de bienes o valores —ingresos, ocupación, etc.— que conforman las dimensiones básicas de la estratificación social. Si el acceso a los valores sociales —y también su posesión y control— son determinados, la estructura de poder de la sociedad puede expandir y distribuir estos bienes en grados variables. Pero esta expansión no resulta hasta hoy igualitaria para los diversos órdenes institucionales; así, el orden educacional, debido a su menor relación costo-beneficio, aparece como uno de los subsistemas estratificados que pueden expandirse con mayor facilidad. En cambio, la estructura productiva, por su dimensión más rígida, determina que el desplazamiento ascendente resulte más difícil.

Algunos trabajos anteriores han señalado con acierto la diferencia existente entre los recursos económicos requeridos para montar un centro de estudios —por ejemplo, si se agrupan algunos pocos docentes, se equipa una biblioteca mínima, se arrienda un local precario y se obtienen licencias para emitir títulos, se crea una escuela de Derecho— y la inversión que implicaría establecer una industria ¹¹. También los sistemas educacionales pueden expandirse con facilidad; para lograrlo hasta ampliar el número de estudiantes por profesor. En estos casos la calidad de la enseñanza puede verse seriamente resentida, como cuando la tasa profesor/alumno supera los límites razonables, pero es dudoso que esto importe demasiado a los beneficiarios o a quienes toman las decisiones, si de esta manera se aseguran el propósito de brindar más status educacionales y satisfacer simultáneamente demandas crecientes por participación en los bienes modernos.

Por otra parte, en la estructura ocupacional la rigidez resulta sin duda mayor que en la esfera educativa y sólo admite desviaciones de

10. Juan Carlos Tedesco, *Industrialización y educación en la Argentina*, DEALC/1, UNESCO, CEPAL PNUD, Buenos Aires, 1977.

11. A. O. Cintra, “Sociologia e problemas do desenvolvimento socio-político: Uma visão dos processos recentes” en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1966.

reducida magnitud con respecto al nivel de desarrollo económico de la sociedad. Por último, digamos que la dimensión **ingresos** aparece como el sector que resulta más difícil expandir en virtud del cambio de la estructura de producción que implica.

De lo dicho cabe inferir que una estructura social con estas características tiende a forzar el énfasis sobre el canal más accesible a la movilidad social.

Pero más importante aún resulta señalar que

estos diferentes grados de expansión de los órdenes institucionales conducen a otra aparente paradoja: el crecimiento de la educación —sobre todo de su composición según niveles— pasa a estar determinado por la estructura productiva, pero no porque haya una demanda creciente de mayor capacitación de la mano de obra, como podría postular el criterio denominado “manpower approach”, sino precisamente por la rigidez de la dimensión económica que permite que el sistema educativo se convierta en el único —o, por lo menos, el más accesible— canal capaz de orientar las expectativas de movilidad social.



Germán W. Rama**

Estilos educativos*

Educación, Estructura Social y Estilos de desarrollo

El presente artículo intentará ordenar conceptualmente las relaciones entre estructura social y educación con el objeto de definir ciertos estilos educativos. Estos no se corresponden necesariamente con situaciones nacionales específicas; así, un encuadre histórico-especial permite comprobar superposiciones de estilos correspondientes a distintas etapas sociales y políticas, que luego de institucionalizarse perduran con relativa autonomía frente a los cambios inmediatos; en otros casos la heterogeneidad se explica porque en la educación, más fácilmente que en otras actividades, se producen ajustes que equilibran opciones contradictorias de los diversos grupos sociales.

Puede señalarse una característica común a todos los países de América Latina: en ellos, las posibilidades de acceso a los distintos niveles educativos ofrece menores dificultades que las relacionadas con la participación en el poder o con el logro de mayores ingresos.

Si bien es cierto que algunos países avanzan en el sentido de procurar una mayor participación política de la población, el conjunto revela todos los síntomas de la crisis que sufre la concepción democrática de gobierno, con predominio de formas políticas diversas que oscilan entre un decidido autoritarismo y la adopción de medidas represoras de ciertos derechos cívicos. Así, puede afirmarse que el incremento educacional de la región fue

* Este artículo, reelaborado por su autor, constituye una síntesis del Documento DEALC/6, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, septiembre de 1977.

** Germán W. Rama, es uruguayo, licenciado en Historia, con posteriores estudios en Sociología; ejerció la cátedra universitaria en su país y en el postgrado de la Universidad Nacional de Colombia; es Oficial de Desarrollo Social de CEPAL y ha sido destacado por su Organización y Unesco como Coordinador del proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Autor de libros y artículos en temas de sociología de la educación entre los que se destacan: *Grupos sociales y enseñanza secundaria*, *El sistema universitario en Colombia y Educación media y estructura social en América Latina*.

paralelo al progresivo avance de limitaciones y exclusiones múltiples en materia de participación política.

Como los procesos políticos no son autónomos, registran todas las oscilaciones y alternativas del sistema económico capitalista. Concluido el ciclo sustantivo de las importaciones, la internacionalización de los mercados nacionales y la presencia de corporaciones multinacionales ha obligado a redefinir tanto las relaciones entre las economías centrales y las latinoamericanas como las existentes entre los grupos sociales internos ^{1/}.

Este nuevo modo de desarrollo —al que se calificó de **dependiente y asociado**—, implicó, en el caso de algunas economías nacionales, el surgimiento de una dinámica capitalista creadora de recursos y expectativas. Sin embargo, en todos los casos se le atribuyó con razón un carácter **concentrador y excluyente**: en este sentido, no obstante los cambios producidos en la distribución de los ingresos entre los estratos y a pesar del acceso de algunos sectores medios altos a las ventajas del desarrollo, un 50% de la población participa mínimamente de los frutos del crecimiento económico ^{2/}.

La perspectiva regional no debe ocultar la diversa cualidad de las situaciones nacionales. En este sentido, la mayor o menor concentración del ingreso está intrínsecamente vinculada al grado de participación política demostrado por las sociedades.

Dicho de otra manera: el tipo de concentración del ingreso —que Jorge Graciarena divide en elitario, tradicional y moderno, y mesocrático—, no es una resultante del grado de desarrollo del capitalismo, sino una variable política del mismo; en este sentido, estructuras económicas similares ofrecen distintos patrones distributivos, lo que demuestra que "...la diferencia radica en la configuración y dinámica del régimen político, que es el factor que explica las transiciones de uno a otro tipo de concentración del ingreso", y que la concentración depende ... de los grados de autoritarismo y negociación que coexisten en un régimen político" ^{3/}.

De la relación de fuerzas sociales manifestadas en el poder se derivan las pautas de acceso a la educación y la forma de distribución del ingreso.

En ambas se expresan asimismo las concesiones parciales estratégicas para evitar reivindicaciones globales, las formas con que el poder logra su legitimación y los valores que componen la imagen de sociedad. ^{4/}

La caracterización precedente de la educación implica recuperar la dimensión societal de la misma y su papel multifuncional, que puede resumirse empleando los términos utilizados por Emile Durkheim: "L' éducation est l' action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale. Elle a pour objet de susciter et de développer chez l' enfant un certain nombre d' états physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui et la société politique dans son ensemble et le milieu special auquel il est particulièrement destiné" ^{5/}.

En este sentido, las funciones sociales que ejerce la educación con mayor o menor énfasis de acuerdo con el tipo de sociedad, pueden sintetizarse así: a) transmisión de la cultura de la sociedad y de su clase dominante; b) conservación del sistema y provisión de innovadores; c) **funciones políticas**: obtención de apoyo al sistema de gobierno vigente y reclutamiento de líderes; **funciones en relación con las clases sociales**: mantenimiento y selección de candidatos para los diferentes puestos según criterios de aceptación o rechazo de la movilidad social; **funciones económicas**: aplicadas esencialmente al reclutamiento de la mano de obra en la

1/ Véase Fernando Henrique Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina, especialmente los capítulos "El modelo político brasileño" y "Estado y sociedad"*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973; del mismo autor, *Autoritarismo e democratização, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975*; y "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", en *Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1977. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.5.*

2/ Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.76.II.G.2*; Alejandro Foxley (ed.), *Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974*; CEPLAN: *Seminario internacional sobre distribución del ingreso y desarrollo, Santiago de Chile, marzo 1973*; CEPAL, "El cambio social en América Latina a comienzos de los años setenta", en *Estudio económico de América Latina 1973, parte III, páginas 641-720.*

3/ Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos", en *Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.2, páginas 228-229.*

4/ E.J. Hobsbawm, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne. Tomo 2: De la révolution industrielle a nos jours. Seuil, Paris, 1977. Para explicar que el statu quo no fue roto en ese país a lo largo de un siglo, el autor dice "... mais ce 'pouvoir' est souvent compensé par cette autre 'tradition': ne jamais résister aux changements irrépressibles, qui sont alors entrainés aussi rapidement et calmement que possible. Ce qu' on appelle le conservatisme et le traditionalisme anglais n' est souvent qu' une sorte de répugnance a céder a une pression encore insuffisante". Título original de la obra: *The Pelican Economic History of Britain. From 1750 to the Present Day. Industry and Empire. (Advertencia del editor: no se dispone del original en inglés).**

5/ Emile Durkheim, *Education et Sociologie, P.U.F., Paris, 1966, página 41.*

calidad y cantidad requeridas por el sistema económico.

De acuerdo con el tipo de estructura social, a la naturaleza de las relaciones de poder entre grupos y clases sociales y a las estrategias en pugna, se define un estilo de desarrollo orientado hacia ciertos objetivos. Asimismo, en relación con las orientaciones generales del estilo, se ejercerán demandas sobre la educación privilegiando algunas de sus funciones y situando a las restantes a su alrededor con grados diversos de dependencia.

La creciente incorporación de las masas a los sistemas educativos ha vuelto crucial la relación entre éstos y el sistema social. Funciones que anteriormente ejercía la familia, la comunidad primaria o la relación de trabajo pasaron a ser desempeñadas por la educación.

En el pasado, la educación institucionalizada no incluía a toda la población escolarizable, y como no comprometía la totalidad del proceso por ser una entre las varias agencias encargadas de la reproducción social, su función podía ser más estrictamente cultural y pedagógica y gozar de un margen mayor de autonomía política. En la actualidad, al profesionalizarse la sociedad, el papel de agente principal conferido al sistema educativo en el proceso de socialización determina una dependencia mayor del mismo respecto de las relaciones sociales de poder; así, el proceso pedagógico se reestructura alrededor de la mayor jerarquía que adquieren algunas funciones educativas.

La relevancia de lo educativo es aún mayor en las sociedades latinoamericanas: como fue dicho en el comienzo de este artículo, la expansión de la matrícula y el consiguiente acceso a niveles superiores de cultura se contradicen con las limitadas oportunidades que presentan las dos dimensiones sociales: el poder y el ingreso.

En la historia latinoamericana, la educación ha sido un sector ejemplar; en este sentido, sostuvo el avance de algunas formas de participación a pesar del menor grado de crecimiento y madurez económica de las estructuras sociales; y ciertos procesos de modernización social, o al menos el reconocimiento teórico de los derechos que ella implica (ciudadanía, derecho a la educación, etc.), fueron reconocidos sin que mediaran conflictos graves y en algunos casos adjudicados con anterioridad a la emergencia de los grupos sociales reivindicadores^{6/}.

Esta afirmación no puede aplicarse a todos los países de América Latina: por ejemplo, no

podría aplicarse al proceso iniciado por la Revolución Mexicana; y tampoco pretende idealizar ninguno en particular.

En verdad, refiere cómo ciertas ideas propuestas por los centros mundiales fueron aceptadas por los grupos dominantes, seguros de que su implementación controlada reduciría los riesgos inherentes a la expansión de aquellos principios. Más allá del logro efectivo de los propósitos iniciales, conviene destacar que la educación se constituyó en una instancia modernizadora, avanzada en relación con las estructuras económicas y políticas y con un potencial de movilización comprobable por la vía negativa cuando se consideran ciertas políticas vigentes que intentaron cambiar la dirección de ese proceso.

Los estilos de desarrollo educativo que se describirán en este artículo no cubren la totalidad de las posibilidades teóricas —no se ha considerado, por ejemplo, el socialista, que pertenece a un tipo de estructura social cualitativamente distinta de la capitalista—, y su presentación tiene por objeto hallar un método de análisis que conceptualice los contenidos de la educación en el marco de cada estructura social e intente definirla como un estilo de desarrollo.

Se ha supuesto que cada uno de los estilos —el **tradicional**, el de **modernización social**, el de **participación cultural**, el **tecnocrático y/o de formación de recursos humanos** y el de **congelación política**— se define por una función social relevante alrededor de la cual se organiza y se establecen los fines del sistema educativo.

En realidad, se parte de la idea de que la multifuncionalidad de los sistemas educativos se organiza alrededor de una función dominante, constituida en objetivo primordial de la estructura de poder; en cuanto a la relación con el sistema educativo en sí, establece pautas administrativas y prioridades que obran como parámetros de las actividades educativas específicas.

La función relevante del **estilo tradicional** es **conservar el sistema social**, que si bien por definición forma parte de todo proceso educativo, en este caso, y puesto que se trata de socie-

6/ Para el análisis sociológico de este tema, véase Alain Touraine, *Les sociétés dépendantes*, Ducasol, Paris, 1976, en especial el capítulo 6: "Mobilité sociale, rapports de classes et nationalisme en Amérique Latine"; y Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires, 1962, capítulo 5: "De la sociedad tradicional a la participación total en América Latina".

dades estancadas —sociedades cuyo dinamismo es tan bajo que tienden a reproducirse sin cambios, sin historia—, determina que otras funciones (la preparación de recursos humanos, el desarrollo de la cultura o la movilización social) tengan un papel muy limitado y de escasa cobertura. Así, el estilo tradicional se limita a reproducir los valores de la clase dominante, sin demostrar demasiado interés por el desarrollo científico y la formación de recursos técnicos.

Inversamente, la **movilización** es la característica fundamental del estilo de **modernización social**. Se trata de integrar a las masas en un nuevo tipo de consenso donde los valores claves sean la legitimidad del poder derivada de su aceptación y la creencia en los beneficios de la movilidad social. El logro de su internalización tiene prioridad sobre la efectiva formación de recursos humanos; asimismo, la presentación del sistema educativo como tribunal imparcial de selección social resulta más importante que el rendimiento cuantitativo del sistema o la pureza de los conocimientos transmitidos.

Según el tipo de función relevante varía el grado de autonomía del sistema educativo. En el estilo de **participación cultural**, la educación tiene gran autonomía: puede fijar sus objetivos y mantener la lógica proveniente de sus estructuras internas. La sociedad utiliza sus criterios respecto al valor de la cultura y los resume como jerarquías sociales; al mismo tiempo, como la legitimidad del sistema no está en discusión, la pluralidad ideológica —consustancial con la dinámica de la cultura— no queda limitada en la práctica docente ni provoca preocupación en los grupos dominantes.

Inversamente, en el estilo de **congelación política**, donde la función dominante es el **control político de la educación**, se establecen límites estrechos a lo académico, que sólo adquiere sentido en la medida que lleve a las nuevas generaciones valores dogmáticamente presentados no pasibles de refutación. La cultura y el conocimiento no son valores en sí, sino medios para la organización de la sociedad que se intenta establecer.

Ciertas modalidades de este estilo educativo no son diferentes de las practicadas por los regímenes comunistas, ya que en ambos casos se trata de establecer proyectos societales de ideología excluyente.

A. Estilo Tradicional

Como se indica en el Cuadro I, la sociedad correspondiente al estilo es predominantemente

rural: conviven formas latifundistas y enclaves dedicados a la producción para mercados externos junto a formas minifundistas cuya función relevante es asegurar la reproducción de la mano de obra. Se trata de una sociedad desarticulada, donde resulta dudoso reconocer la **forma nación** entendida como un proceso de movilización social y de asimilación cultural y política⁷. Aquí "... la concentración del ingreso obedecería más que todo a la acumulación de propiedad, principalmente rural"⁸, y el Estado es una organización dotada de la fuerza necesaria para mantener ese tipo de concentración, ejercitada por la clase propietaria o por la fuerza armada mediante formas de dominación donde se confunden rasgos de tradicionalismo, patrimonialismo y sultanato⁹.

"El sector dominante —afirman Giorgio Alberti y Julio Cotler— controla sin ninguna clase de interposiciones y en forma inequívoca el contenido valorativo, y por lo tanto educacional, de la sociedad. Impone, asimismo, un aparato normativo que legitima su status mediante una simbología que muchas veces llega a tener connotaciones mágico religiosas, propiciando que los valores del sector dominante se incorporen, relativamente, a la cultura de los dominados"¹⁰.

La cobertura educativa es muy baja y se mantiene a la mayoría de la población en condiciones de analfabetismo total o funcional, ya que el tipo de producción agrícola no genera demandas de recursos humanos con calificación educativa provista por institutos escolares.

Por otra parte, existen fracturas entre los niveles educativos urbanos y rurales, y las instituciones que atienden a los niños rurales son de tipo incompleto; además, la enseñanza secundaria es muy limitada en cuanto a cobertura del grupo de edad y su objetivo es formar funcionarios y cuadros medios; finalmente, la educación superior sólo se aplica a las profesiones tradicionales de los cuadros superiores y su papel está mediatizado tanto por el mayor prestigio de los formados en el exterior como por la dependencia impuesta a los cuadros técnicos por los grupos o personas poseedoras del poder efectivo. El

7/ Karl W. Deutsch, *El nacionalismo y sus alternativas*, Paidós, Buenos Aires, 1971. Título del original en inglés, *Nationalism and its alternatives*, 1969.

8/ Jorge Graciarena: "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos", *op. cit.*, página 229.

9/ Max Weber, *Economía y sociedad*, Tomo 1, capítulo III: "Los tipos de dominación", Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

10/ Giorgio Alberti y Julio Cotler, *Aspectos sociales de la educación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1972, Página 15.

Cuadro N° 1

Estilos educativos caracterizados según función relevante

Estilo	Función educativa relevante	Dimensión económica	Dimensión política	Dimensión social
Tradicional	Conservación: socialización para el mantenimiento del orden constituido de acuerdo a los valores de la clase dominante.	Estancamiento y base económica agrícola,	Oligarquía. Control político no sujeto a "contestación" por parte de las masas.	Clase dominante indiferenciada. Débil identidad y organización de las otras clases sociales. Pobreza y marginalidad.
De modernización social	Movilización: integración de las masas y formación según valores de participación en un sistema educativo relativamente abierto a demandas de grupos en proceso de incorporación.	Crecimiento moderado con distribución. Importancia creciente del mercado interno.	Inestable relación y/o alianza de clases integradas al sistema, "manipuleo" de la movilización.	Hacia una estructura capitalista de clases. Diferenciación interna de la burguesía. Ascenso de las clases media y proletaria. Sociedad de masas y marginalidad.
De participación cultural	Cultura: suministro de un "código" que legitima un status y el ingreso a un sector con relaciones internas igualitarias.	Abundancia y generación de excedentes en el sector económico específico difundidos a través del Estado.	Pluralismo elitista. Autonomización de la "burocracia política" en el cuadro de una alianza de burguesía y clases medias legitimada democráticamente.	Distensión de las relaciones de clases sociales por ampliación en materia de ocupación e ingresos. Consolidación de burguesía y ascenso de clases medias.
Tecnocrático y/o, de formación de recursos humanos	Economía: educación limitada a la preparación funcional y estratificada de recursos humanos en algunos casos ideológicamente "despolitizados"	Crecimiento acelerado con concentración, "internacionalización" del mercado interno y exportación de bienes industriales.	Control por parte de la clase alta o tecnoestructura político-militar con participación de la burguesía nacional o vicaria.	Polarizada estructura de clases. Incorporación parcial y paulatina de grupos sociales de acuerdo a las ampliaciones del mercado.
De congelación política	Política: reimposición de la autoridad y los valores de la clase dominante, desmovilización popular; incluye compartimentación educacional según estratificación y reducción del diálogo intelectual.	Crisis por agotamiento de modelo o por proyección de los conflictos de clases.	Sectores de la clase alta con apoyo de sectores medios y presencia militar.	Reestructuración autoritaria de las relaciones de clase. Reducción de los niveles de ingreso y mengua de la participación de las clases media y proletaria.

problema de la mutación tecnológica de la industria, establecida por las corporaciones multinacionales donde sólo existía artesanado, provoca reclutamientos de mano de obra con educación general, pero el tipo de producción de ensamblaje de alto insumo de mano de obra no genera espacio ocupacional para los técnicos superiores¹¹.

Hay tres niveles educativos que se corresponden con la estratificación social propia de este estilo: a) un sector excluido, marginal, con amplios porcentajes de analfabetismo, compuesto por población rural que en algunos casos es indígena; b) una escolaridad de pocos grados que atiende a los sectores bajos urbanos y rurales; y c) una educación media y superior que se expande por la presión de las clases medias urbanas que buscan recibir una formación similar a la de los grupos dominantes; como esa educación está fundamentalmente dirigida a la preparación de élites políticas y el tipo de poder no da lugar a la inserción de nuevos grupos, estos sectores medios conforman antiélites, con dificultades para obtener masa de apoyo, que oscilan entre la revolución y la emigración.

B. Estilo de Modernización Social

A este estilo se le otorgará un tratamiento preferencial, en lo que hace al desarrollo temático correspondiente, porque en América Latina las condiciones y etapas de la modernización social han prevalecido sobre las otras alternativas de cambio.

Se incluyen aquí los fenómenos de movilidad social que abarcan casi exclusivamente a los sectores medios, junto a otros que corresponden a procesos populistas de reiterada aparición. El carácter transicional de buena parte de las sociedades latinoamericanas, su reiterada capacidad para absorber conflictos y también su reiterada incapacidad para ofrecer soluciones estables a las demandas de participación y desarrollo, han conferido a la educación un papel privilegiado en la asimilación de esas demandas y una relativa autonomía frente a los requerimientos del sistema económico.

La vinculación de términos como **modernización** y **social** alude a un tipo específico de cambio estructural mediante el cual, a partir de cierto grado de expansión económica que no llega a conformar un capitalismo maduro, se producen una serie de fenómenos —urbanización, crecimiento de los sectores medios, consolidación de un proletariado a pesar de la permanencia de po-

blación marginal, procesos de movilidad social, etc.— que afectan a una masa considerable integrada al sistema.

Pero la modernización, lejos de constituir el tránsito entre una sociedad de partida —la tradicional—, y otra de llegada —la desarrollada, concebida en forma etnocéntrica como reproducción de las actuales—, ambas estáticas y definidas de acuerdo con un sistema evolutivo idealista, expresa la contradictoria estructura social del desarrollo dependiente de muchos países de América Latina¹².

La incapacidad del sistema económico para dinamizar e integrar la totalidad de la economía, reiterando los fenómenos de segmentación y la falta de articulación de las clases sociales respecto del paradigma propuesto por el desarrollo europeo¹³, genera un proceso permanente de movilización social que al no insertarse coherentemente en la estructura económica se expresa en demandas de participación en otras dimensiones (urbanas, educativas, etc.).

Este tipo de movilización plantea al sistema de poder diversas alternativas: a) integrarla con crecimiento económico y distribución del ingreso; b) rechazarla por medios represivos; y c) incorporarla parcialmente transformando la movilización en otro tipo de proceso.

Las tres alternativas se han registrado como situaciones concretas en el desarrollo de la región, pero el predominio actual de la opción b) no debe hacer olvidar que en el pasado ha sido la c) una instancia muy frecuente, que puede volver a reiterarse si en el futuro las nuevas formas capitalistas concentracionarias lograran promover una integración mayor de las economías y provocaran una dinámica de cambio social por ampliación estructural.

El estilo de modernización social es capaz de controlar las presiones en favor del cambio es-

11/ Véase Juan Carlos Tedesco, *Industria y educación en El Salvador*, DEALC/8, Buenos Aires, marzo de 1978.

12/ No es éste el lugar para un análisis teórico del problema. Ejemplo de la posición cuestionada es la obra de Joseph A. Kabl, *The Measurement of Modernism*, Texas University Press, 1968. Específicamente sobre América Latina, pueden consultarse los diferentes enfoques contenidos en las obras de Gino Germani, *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1971; y de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México, 1969. Una revisión de la literatura correspondiente se encuentra en Aldo E. Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1976.

13/ Véase Florestán Fernández, "Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina" en Raúl Bentz Zenteno (coordinador), *Las clases sociales en América Latina, Siglo XXI*, México, 1973.

tructural manteniendo las relaciones de clases y de poder; para ello, asimila aquéllas y transforma la movilización social en expectativas de movilidad individual ascendente a través de la educación. En este sentido, se definen reglas limitadas bajo las cuales es posible la participación de los nuevos grupos sociales.

Un intenso desarrollo de la educación puede transformar las presiones sociales en expectativas institucionalizadas de movilidad social, ya que su puesta en práctica legítima el sistema de dominación al presentarlo abierto al cambio en el poder, confiere la oportunidad de integrar a grupos eventualmente movilizados contra el sistema, promueve la movilidad necesaria para la renovación de élites captando simultáneamente potenciales líderes del *anti-statu quo*, genera expectativas de movilidad intergeneracional y adjudica a la educación el papel de aparente tribunal neutral de selección para las posiciones estratificadas.

La dinámica de la sociedad movilizada impone una **fuga hacia adelante** ("fuite en avant"), con desarrollo constante del sistema educativo. De este modo, mientras cada ciclo de modernización incorpora nuevos grupos a la acción educativa, la difusión de niveles de enseñanza cada vez más completos en sectores de población cada vez más amplios, crea un proceso desvalorizador permanente de la educación: la clase alta y el sector superior de la clase media se desplazan hacia niveles culturales más elevados, condicionando la jerarquía de los cargos en el mercado de empleo y desvalorizando automáticamente los niveles alcanzados por los grupos que le siguen, y así sucesivamente.

En los países incluidos en este estilo pueden distinguirse distintas etapas de la expansión educacional:

a) **etapa de incorporación de las clases medias residuales** generadas en la intermediación social durante la **expansión hacia afuera** de las economías;

b) **etapa de incorporación de las clases medias emergentes** de la diferenciación social vinculada con el desarrollo del sector productivo moderno y los servicios;

c) **etapa de incorporación populista** en condiciones de intensa urbanización e industrialización sustitutiva de las importaciones.

La primera etapa —que analiza con mayor detalle Gregorio Weinberg en esta misma obra— se vincula con el proceso de integración nacional y consolidación del sistema político. Aquí la educación primaria actúa como estrategia masiva de las clases medias, y la apertura hacia la educa-

ción secundaria les ofrece la oportunidad de incorporarse al grupo dominante que surge de la fusión de la antigua oligarquía con la burguesía, obteniendo socialización cultural y conocimientos suficientes para desempeñarse como burocracia política del nuevo orden.

En la segunda etapa "... las clases medias operan en estrecha alianza con los sectores populares urbanos" y actúan "... como un factor dinamizador y acelerador del desarrollo"^{14/}, propugnando un desarrollo donde predominan valores tales como el nacionalismo, el cambio social y el estatismo.

La expansión y diferenciación de la estructura económica origina procesos de movilidad social por ampliación estructural que benefician a grupos muy móviles, originarios en su mayoría de la inmigración internacional; éstos, en virtud de su integración o asociación en la **alianza de poder**, participan de una serie de oportunidades educativas entre las que figuran la gratuidad, la dotación de escuelas de ciclo completo en las ciudades, el desarrollo de la educación media (en especial la magisterial) y la creación o expansión de carreras universitarias técnicas y administrativas que les permitan transformarse en élites modernas que simultáneamente forman parte del sistema tradicional de poder.

El estilo educativo que se analiza provoca, entre otros fenómenos, una política redistributiva del ingreso social (en especial hacia los sectores medios), y conforma un ámbito que tiende a neutralizar las diferencias sociales más visibles; finalmente, la articulación de la educación en un sistema único asegura la movilidad ascendente de las clases medias emergentes recientemente incorporadas al mismo^{15/}.

La etapa educativa populista reúne las contradicciones del sistema social correspondiente, y los resultados permiten distinguir dos orientaciones que recorren sentidos opuestos.

La primera registra el mejoramiento de la cobertura y del egreso de la educación primaria, la

14/ Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967, página 151.

15/ Entre la amplia bibliografía sobre esta etapa se puede citar: Juan Carlos Tedesco, "Modernización y democratización en la universidad argentina. Un panorama histórico", en *Modernización y democratización en la universidad latinoamericana*, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1971; Juan Oddone y Blanca Paris, *La universidad uruguaya del militarismo a la crisis (1885-1958)*, Universidad de la República, Montevideo, 1971; Torcuato S. Di Tella, "Raíces de la controversia educacional argentina" en Torcuato S. Di Tella y Tulio Halperin Donghi, *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Jorge Alvarez editor, Buenos Aires, 1969.

ampliación acelerada de la educación media —que en algunos países llega a cubrir más del 50% de la población en la edad respectiva—, incrementos explosivos de la matrícula superior —hasta el 25% del grupo de edad 20-24 años—, disminución de los niveles académicos que facilitan la promoción formal de sectores de origen socio-cultural bajo y sensibles incrementos del gasto educativo.

La segunda propone contrarrestar los efectos de la democratización, que no ha eliminado totalmente la rémora de sectores sociales carentes de un ciclo básico de formación elemental. De este modo, a pesar de que el sistema se extiende, su concepción elitista y piramidal permanece y no permite que tanto en los contenidos como en la forma de transmisión cultural se produzcan cambios que otorguen validez a la cultura de los nuevos grupos incorporados al sistema; y tampoco se incluyen formas pedagógicas adaptadas al nuevo perfil estudiantil. Las normas (aparentes) de igualdad y neutralidad social de la educación —en nombre de las cuales los grupos medios superiores obtienen una serie de medidas que los favorecen—, actúan como legalidad excluyente de los socio-culturalmente inferiores. Al mismo tiempo que se proclama la política populista, los instrumentos actúan en sentido contrario: asignación de recursos a los niveles educativos superiores en desmedro de los inferiores, estratificación de los recursos materiales y humanos de los centros educativos de acuerdo con el origen social de los estudiantes, prioridad del bachillerato general, canalización de los grupos sociales más bajos hacia carreras universitarias cortas, creación de cursos de postgrado (justificados teóricamente en razones académicas, pero cuyos niveles de enseñanza permiten suponer que su función es asegurar la jerarquía de los grupos que acceden a la educación superior); y finalmente, segmentación educativa mediante la creación de circuitos de educación privada que van de la pre-escolar —sólo accesible para los grupos superiores— a la universitaria.

El ciclo ascendente del estilo modernizador implicaba una alianza entre las clases medias y el proletariado; pero al estabilizarse y entrar en crisis durante el populismo el proceso de desarrollo, las clases medias ampliadas se escinden de acuerdo con ingresos y expectativas claramente diferenciadas; los sectores mejor asentados de las mismas se identifican con las clases altas —en un proyecto de múltiples dimensiones que también se manifestó en la estratificación del sistema educativo—, cierran a los nuevos grupos el camino ascendente que antes habían utilizado en su propio beneficio.

A la expansión educativa de la etapa populista corresponden cambios acelerados producidos en

la composición sectorial del mercado de empleo —fenómeno que analiza Carlos Filgueira en esta misma publicación—, por cuyo medio las categorías de profesionales y semiprofesionales, si bien conocen la mayor tasa de su expansión, no logran superar a la educativa. Esto determina que una proporción creciente de educados pase a ocupar puestos de empleados y vendedores cuyo status sólo se mantiene por la falta de actividad manual, y que grupos de educados de nivel medio comiencen a ingresar en las ocupaciones bajas y manuales del sector terciario.

Si se enfoca la cuestión desde la polaridad **manual-no manual** de las ocupaciones, la educación aparece asociada a un tipo de movilidad ascendente; pero si se atiende a la estratificación interna de los **no manuales**, registrable en la distribución de ingresos, la educación, en el caso de las masas incorporadas, sólo serviría para manejar los símbolos del cambio de status, privilegio al que progresivamente dejarían de acceder los que sólo logren cubrir algunos años de educación secundaria.

La discrepancia entre amplia cobertura en un tipo de educación general, por una parte, y limitaciones en el mercado de empleo por la otra, intenta ser cubierta por el Estado mediante la creación espuria de empleo ^{16/}, en un proceso que favorece la subutilización creciente de las capacidades y el peso cada vez mayor de los servicios, especialmente los sociales. En cuanto a la subutilización de las capacidades, situación que también afrontan las actividades del sector privado, especialmente las de intermediación, genera contradicciones entre la capacidad cultural y el empleo, hecho que potencia tanto el incremento de la participación política como la adopción de diversas actitudes críticas frente al sistema, y el crecimiento de una masa de intelectuales cuyo volumen hace difícil su asimilación por los mecanismos de poder ^{17/}. Junto con ello, el incremento de los servicios afecta las condiciones de acumulación y concentración del capitalismo dependiente. Ambos fenómenos están relacionados con la crisis de las sociedades modernizadas de

16/ "Esa capacitación convencional está fuertemente influida por consideraciones de movilidad social ascendente. Es un fenómeno cultural característico de cuyo trasfondo surge la presión social y política que lleva a la absorción espuria de fuerza de trabajo por el Estado" (...) "cuya raíz está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, en la incapacidad del sistema para absorber genuinamente y con ingresos cada vez mayores el incremento de la fuerza de trabajo". Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, página 53.

17/ El fenómeno, pero situado en una perspectiva normal del capitalismo, tuvo un brillante análisis en Joseph A. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, 1963, capítulo 13: "L'hostilité grandit".

América Latina y con los intentos que postulan un retroceso a etapas anteriores a la propia modernización social.

C. Estilo de Participación Cultural

Este estilo supone ciertas condiciones económicas; entre ellas, la existencia de un sector generador de excedentes, productor para el mercado externo, con bajos efectos difusivos directos en la economía y poco insumo de mano de obra; además, esos excedentes deben ser captados y distribuidos por el Estado. Aquí el crecimiento económico tiende a ser percibido como un dato y no como el producto de diversas opciones, esfuerzos y conflictos. Estos aparecen imbricados en los mecanismos de distribución y se hallan referidos fundamentalmente al Estado y a la burocracia política que lo maneja de acuerdo con principios democráticos; asimismo, se afirma la superación del sistema de clases sociales apelando a la movilidad social y a la protección estatal.

El escenario social es fundamentalmente político —excede los límites de este trabajo esclarecer su vinculación con los propietarios del capital—, y la sociedad es presentada y se representa a sí misma como regida por **clases dirigentes** 18/.

Luego, este tipo de crecimiento económico y el papel relevante de ciertas categorías de asalariados como perceptores de altos ingresos, determina que el acceso a los mismos sea mayor que en otras sociedades.

Finalmente, el desarrollo se ha producido como una mutación y no como un proceso, de modo que la estructura anterior no puede encuadrar los cambios y menos aún trasladar sus patrones de prestigio. En ese marco de gran expansión, la cultura aparece como el bien de más difícil acceso 19/, y cumple con eficacia las funciones de **barrera** y **nivel** necesarios para distinguir un poder ejercido por **clases dirigentes**. **Barrera**, porque de los distintos ascensores de movilidad es el más lento, y **nivel** porque tendería a integrar las distintas cúpulas —económicas, políticas y culturales— en un mismo conglomerado: la **clase dirigente**.

No todos los grupos sociales acceden a la educación y menos aún logran finalizar el ciclo básico o el medio, pero no se percibe que ello provoque conflictos sociales. Esto se explica por la existencia relativamente amplia de oferta institucional; además, la educación no es percibida como la única posibilidad de ascenso social, espe-

cialmente para los grupos bajos, que encuentran otras alternativas en el mercado de empleo y en las diversas ocupaciones independientes.

La educación media y superior es predominantemente humanista en lugar de técnico-científica, y las ciencias sociales y las letras cuentan con altos porcentajes de inscriptos, lo que permite inferir que la educación es percibida en parte como bien de consumo y en parte como camino hacia un mercado de empleo en el que el Estado —más por criterios sociales que por necesidades técnicas—, absorbe vastos contingentes de población.

La capacidad integradora que provocan el consumo y la movilidad es tan alta que el sistema no se siente amenazado por las ideologías que lo cuestionan, de modo que la presencia de una conciencia crítica es la manifestación habitual de un quehacer universitario encargado de promover el surgimiento de los cuadros dirigentes y la formación de los intelectuales de la sociedad. La radicalización estudiantil puede ser considerada una etapa de la socialización política —son reducidos los riesgos de comunicación con la clase obrera y el subproletariado— vinculada a la naturaleza de la experiencia académica, que está en condiciones de regularse de acuerdo con sus propias necesidades porque ni los requerimientos del sistema económico ni los provenientes del sistema político son perentorios. Así, la lógica interna de esta experiencia la inclina a defender la prevalencia de lo cultural y a mantener sus ritos. Para lo primero sería necesaria cierta **diferenciación cultural**, es decir, un cierto volumen crítico de especialistas compitiendo por el desempeño de los roles docentes definidos de acuerdo con valores científicos. Asimismo, la **diferenciación cultural** es también indispensable en relación con el mundo que rodea a la universidad. “Reiterando la imagen weveriana sobre el sacerdote y el profeta, se podría decir que la institución universitaria corre el riesgo de la “ritualización” si no está enfrentada a la crítica de un “profetismo” externo que cuestione constantemente su

18/ "... se las considera capacitadas, en virtud de una educación más prolongada y más cuidada, para ejercer un ascendiente moral, para ser lo que Le Play llamó las "autoridades sociales", para mantener un cierto nivel de civilización en la vida intelectual, económica, política y social del país". Edmond Goblot, *La barrière et le niveau*, P.U.F., Paris, 1967, página 3. (Advertencia del editor: no se dispone de la edición francesa para transcribir la cita en la lengua original.)

19/ En la investigación realizada por el CENDES, *Estudio de conflictos y consenso. Serie de resultados parciales, Nº 1 al 15*, Caracas, 1965 a 1967, los distintos grupos sociales manifiestan estar de acuerdo con la idea de que cualquiera puede llegar a ser dueño de una gran empresa; además, a buena parte de los integrantes de cada grupo les agrada ser considerados personas cultas.

rigidez, su autosatisfacción por el cumplimiento de cursos y la repetición de conocimientos”^{20/}.

D. Estilo Tecnocrático y/o de Recursos Humanos

Cuatro características definen este estilo:

a) Tanto la cantidad como la calidad de los servicios educativos dependen de los requerimientos de recursos humanos de los distintos sectores de la economía;

b) la educación está segmentada según el tipo de oferta y la calidad del conocimiento; es decir, que no constituye un sistema educativo único, y al igual que el mercado de empleo no responde a condiciones puras sino a segmentaciones (en cuanto a acceso, remuneraciones, etc.) determinadas por discriminadores sociales derivados de la estructura de poder^{21/};

c) la educación no es neutra, ni siquiera un simple reflejo de la sociedad, sino que juega un papel activo en el mantenimiento de las distancias entre las clases sociales;

d) la demanda social de educación —que por apetencia de cultura, movilidad social y capacitación para participar establece un mercado social con expectativas autónomas del sistema económico—, está constreñida por el poder, que es el encargado de asignar a cada grupo social el acceso educativo correspondiente^{22/}.

Este estilo se manifiesta en sociedades con considerable población rural y explosivas tasas de crecimiento poblacional urbano; los graves problemas de marginalidad social son fundamentalmente el producto de las limitadas oportunidades de inserción en el mercado de trabajo.

En cuanto al crecimiento económico, resulta considerable muy especialmente en el sector industrial, promovido por la triple acción de las corporaciones multinacionales, las empresas estatales y el sector privado nacional, que afrontan con características disímiles el mercado interno y las exportaciones. Sin embargo, tanto por su participación en el producto como por las características de su tecnología, este crecimiento industrial no genera el necesario volumen de empleo, y como su complementación se realiza a través de los países proveedores de sus bienes de producción, no logra integrar un mercado nacional coherente, que de este modo presenta un contorno desarticulado de sistemas económicos primitivos, intermedios y altamente avanzados^{23/}.

Esta desarticulación de la estructura económica encuentra condiciones paralelas en el sistema

educativo. Sectores sociales (fundamentalmente rurales)^{24/}, cuya capacitación no es necesaria para la actividad productiva han sido excluidos y permanecen en el analfabetismo, con pocos cambios de la situación en el periodo intercensal analizado por Carlos Filgueira. Educación primaria de pocos grados es recibida por sectores rurales o urbanos en proceso de integración a la economía capitalista o residentes en regiones de mayor desarrollo económico^{25/}. Finalmente, la oferta de educación primaria completa y las posibilidades de egresar se incrementan en los centros urbanos en relación directa con su papel de polos del desarrollo económico.

Esta obligada adaptación de la educación a la estructura económica se manifiesta en los servicios de capacitación, que si bien permiten a los obreros el aprendizaje de ciertas habilidades para desempeñar sus tareas, los despoja de la posibilidad de adquirir una formación educativa sistemática y los reduce a simples agentes productivos; por otra parte, compensa déficits educativos básicos y se adapta a las necesidades del sector productivo, que de este modo está en condiciones de manejar la demanda de mano de obra y

20/ Germán W. Rama, *El sistema universitario en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, página 190.

21/ Martin Carnoy, *Education and Employment Programme. Income Distribution and Employment Programme. World Employment Programme Research, Working paper WEP2-18/WP6/WEP2-23/WP22*, International Labour Office, Geneva, 1975.

22/ Una crítica al pensamiento que asimila la educación a unidades económicas de producción de recursos humanos se encuentra en Jean-Claude Passeron, *La réforme de l'Université*, Calmann, Levy, Paris, 1966.

23/ Las características del capitalismo dependiente —o de la acumulación capitalista en las sociedades dependientes—, son muy complejas y no pueden ser resumidas en este texto. El lector encontrará en Rui Mauro Marini, "Dialéctica de la dependencia, la economía exportadora", en la revista *Sociedad y Desarrollo*, N° 1, Santiago de Chile, enero-marzo de 1972, una exposición sobre la inviabilidad del desarrollo capitalista en América Latina. Asimismo, los trabajos de Raúl Prebisch y Aníbal Pinto, ya citados, presentan un análisis crítico del desarrollo del capitalismo periférico en cuanto a su capacidad para integrar y desarrollar las sociedades. Fernando Henrique Cardoso, en "As novas teses equivocadas" y "O modelo brasileiro de desenvolvimento: dados e perspectivas", incluidos en *Autoritarismo e democratização (op.cit.)*, enfatiza la dinámica del capitalismo y el advenimiento de una nueva fase del mismo en el marco de la dependencia y bajo una estructura de poder singular. Un planteamiento general con revisión de las posiciones en pugna y destacando el papel del Estado se encuentra en Alain Touraine, *Les sociétés dépendantes*, (op.cit.).

24/ Véanse Ernesto Gühl y colaboradores, "La educación rural en Caldas", CIDA, y "Educación y tenencia de la tierra" en Gonzalo Catano (editor), *Educación y sociedad en Colombia*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 1973.

25/ Véase Rodrigo Parra, *La educación rural en la zona cafetera colombiana*. Documento para comentarios del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

adoptar las medidas adecuadas al tipo de necesidades del proceso tecnológico: reclutamientos masivos, capacitación en servicio, procesos de especialización, etc.

En cuanto a la enseñanza media, le corresponde un segmento de educación general pre-universitario muy limitado en cuanto a oferta, escuelas normales de bajo nivel académico generalmente establecidas en pequeñas ciudades o en regiones poco desarrolladas — en correspondencia con el bajo status y las bajas remuneraciones de los docentes—, que sólo dan acceso en el mejor de los casos a las facultades de Educación, cuyos programas de estudio son notoriamente inferiores a los de las carreras técnicas y científicas; y una educación técnica de escasos contenidos generales dedicada a la preparación de capacitados y obreros de nivel técnico destinados a integrar la **aristocracia obrera** e identificados con “el único orden pensable” de organización social ^{26/}, en el que ciertas órdenes religiosas tienen un papel destacado en algunos países.

Como los solicitantes de educación media pertenecen a grupos sociales urbanos integrados al sector moderno productivo o de servicios, el control de la demanda social es más complejo que en el caso de la población rural o urbana no integrada. Ello explica que nuevas formas de educación media intenten satisfacer esas demandas evitando su canalización hacia los estudios superiores, lo que traería como resultado activar la competencia por los puestos privilegiados del mercado de empleo. Las “comprehensive schools” y las diversas modalidades situadas entre la educación general y la técnica, constituyen respuestas para satisfacer y canalizar esas demandas, pero sus resultados son dudosos porque el alumnado representa ya a un sector social seleccionado que no se satisface con las ocupaciones intermedias que se le ofrecen.

Finalmente, la educación superior conoce tres tipos de estratificación ^{27/}. Al primero corresponden las carreras cortas y largas, de desigual prestigio social, ingreso e inserción en el poder. El segundo proviene de unidades de desiguales características en cuanto a equipamiento, calidad académica y prestigio social: componen el nivel superior cierto tipo de establecimientos privados y algunas de las universidades oficiales nacionales responsables del reclutamiento de élites ^{28/}, mientras en el nivel inferior aparecen universidades provinciales y privadas organizadas como servicios educativos de tiempo parcial para la pequeña clase media.

El tercer tipo se constituye gracias a un significativo adicional: cursos de postgrado que se transforman en pre-requisito para el desempeño de cualquier posición relevante. Tanto estos

cursos como la especialización en los centros de jerarquía académica del exterior, están prácticamente reservados a los grupos de mayor nivel social, que protegen su posición privilegiada alegando un conocimiento no siempre tan elevado ni tan necesario para el desempeño de los roles superiores que se reservan.

En realidad, el sistema educativo es congruente con la distribución del ingreso y las características del poder. Al 10% más rico —que retiene entre el 40 y el 50% de los ingresos—, corresponden los reales beneficios de la educación. Sólo para este sector existe un **sistema educativo**; para el resto se destinan fragmentos, aprendizajes varios y diversos niveles de capacitación. Por otra parte, del débil porcentaje del PBI adjudicado a la educación, el de la primaria es extremadamente bajo e inferior a los promedios de América Latina; mientras la enseñanza superior tiene costos de funcionamiento muy altos y muy por encima de aquellos promedios.

En relación con el problema ocupacional, la segmentación educativa establece canales que relacionan la estratificación social de origen con el estratificado mercado de empleo, mediante instituciones correlativas: así, por ejemplo, la mayor parte de los estudiantes de las universidades medias y altas iniciaron su primaria en escuelas privadas de muy difícil acceso para la mayoría de la población.

Es en los niveles universitarios donde se distingue con claridad un subestilo de recursos humanos y otro tecnocrático; es en la universidad donde se refleja con mayor evidencia el tipo de organización del poder.

En las sociedades donde el Estado depende de clases dominantes tradicionales, con ductilidad para asumir nuevos ciclos de desarrollo y capacidad para integrar los sectores burgueses más modernos y establecer vínculos directos con el capital extranjero, los roles políticos que hacen a la naturaleza de estas funciones son desempeñados

26/ *Conviene consultar las reflexiones que sobre el papel de este grupo social realiza Claude Grignon en L'ordre des choses. Les fonctions sociales de l'enseignement technique, Les Editions de Minuit, Paris, 1971.*

27/ *El proceso de segmentación de la educación superior es analizado a comienzos de la presente década por Jorge Graciarena, “Modernización universitaria y clases medias: un estudio sobre el caso del Brasil”, en Corporación de Promoción Universitaria: Modernización y democratización en la universidad latinoamericana, Santiago de Chile, 1971; y Germán W. Rama, El sistema universitario en Colombia, op.cit.*

28/ *Germán W. Rama, “Educación universitaria y movilidad social. Reclutamiento de élites en Colombia”, en Revista Latinoamericana de Sociología, 70/2, Buenos Aires, julio de 1970.*

casi con exclusividad por los integrantes de aquellas minorías tradicionales.

Bajo estas condiciones no hay espacio para una tecno-burocracia, y las universidades de élite conservan la función de socializar y formar políticamente a las subélites de acuerdo con los patrones respectivos: tradicional religioso, laico, y técnico moderno referido a modelos empresariales nacionales o multinacionales.

Inversamente, cuando el Estado asume un papel autónomo frente a las clases tradicionales con el objeto de provocar otras pautas de crecimiento estructural, surge un tecnocratismo civil militar —o burguesía de estado, como se lo definió por la expansión que produjo en el sector industrial y por el tipo de control que estableció sobre los aparatos estatizados de producción—, que vinculado con las corporaciones multinacionales y las burguesías locales internacionalizadas conduce el proceso en forma autoritaria ^{29/}.

Las relaciones entre este tipo de poder y las universidades tuvieron otro cariz. La función de formar líderes políticos era innecesaria y peligrosa para el poder; el estilo de desarrollo no admitía discusiones y se procuraba reducir todas las áreas del conocimiento social y político que pudieran proporcionar instrumentos para el análisis de la sociedad y eventualmente el cuestionamiento del poder. Sin embargo, como el objetivo prioritario era el crecimiento y el denominado salto tecnológico y gerencial, se fortificaron los contenidos ideológicos con el objeto de proveer técnicos aptos para instrumentar modelos e instituciones no sujetos a análisis valorativos.

E. Estilo de Congelación Política

Este estilo expresa la crisis de ciertas sociedades que agotaron sus posibilidades de modernización social. En principio, todas ellas registran previamente problemas de acumulación provocados por demandas de participación canalizadas fundamentalmente por la vía del consumo. (No hace a nuestro análisis descubrir las relaciones entre bajo crecimiento económico y movilización social). Luego de la llamada crisis oligárquica, los sistemas políticos se caracterizaron por alianzas y acuerdos entre distintos sectores sociales, que carecieron de la estabilidad necesaria; las nociones de equilibrio de poder y de Estado árbitro son recurrentes para la explicación de este período.

Débil la clase dominante, la autonomía del Estado fue considerable y con frecuencia expresó

alianzas de las clases medias y populares con sectores de la nueva burguesía y la exclusión parcial de los grupos que dominaban la economía.

La crisis del poder asumió en algunos casos el carácter de bloqueo por equivalencia de fuerzas, con el consiguiente estancamiento; pero en otros, los sectores sociales opositores participaron de intensos conflictos previos a la definición de un nuevo estilo de desarrollo.

La alternativa triunfante impuso un congelamiento político: desmovilizó a la sociedad utilizando altos grados de coerción, dejó en manos militares la conducción del Estado, suprimió no sólo el sistema sino la totalidad del orden político con el objeto de eliminar los centros de poder social que competían con el Estado y estableció una estrecha vinculación entre éste y los grupos que dominaban la economía.

No obstante, la prioridad inmediata de este estilo no es el crecimiento económico sino la reestructuración de las relaciones sociales, aunque para lograrla sea necesario el estancamiento de ciertas actividades socio-económicas durante un período de tiempo no determinado. El problema central es el control de los grupos anteriormente movilizadas ^{31/}, lo que obliga a anular los diversos modos de participación, incluyendo la implícita en los niveles de ingresos. Recompuesta una distribución de tipo elitario, los restantes aspectos del modelo económico —a pesar del lenguaje económico y político similar— varían de acuerdo con la situación particular de cada país ^{32/}.

29/ El texto sigue a Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*, op.cit.

30/ Véase Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, op.cit.; José L. Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1976; Francisco C. Wefort, "Clases populares y desarrollo social" en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 13, Asunción, diciembre de 1968; Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Cap. 6: "Crisis del orden neocolonial", Alianza Editorial, Madrid, 1975.

31/ La razón básica de este tipo de regímenes descansa —y recogemos aquí el juicio de Gino Germani— en "... la consolidación de un estado de cosas considerado apto para lograr por la fuerza y durante un período considerable, tanto la "desmovilización" de las clases inferiores, como una moratoria en todos aquellos aspectos de la modernización que puedan amenazar los intereses de la coalición (de poder), aun al costo de un prolongado estancamiento económico y social", Gino Germani, *Revista Latinoamericana de Sociología*, Instituto Torcuato S. Di Tella, Buenos Aires, 69/3, página 546.

32/ En algunos casos, la coyuntura internacional forzó a castigar a los grupos tradicionales y a intentar generar una nueva burguesía industrial exportadora que por falta de interés multinacional tuvo que ser local; en otros, consistió en el retorno a una economía exportadora de productos básicos que redujo considerablemente la industrialización para el mercado interno; por fin, si bien en otros casos es evidente la intención de estructurar una concentración económica alrededor del sector financiero, resulta todavía difícil inferir su proyección futura.

Para los regímenes de este tipo, la educación estructurada dentro del estilo de modernización social debe ser modificada en su totalidad, ya que sus caracteres presentan múltiples incongruencias con el proyecto político y un amplio espectro de disfunciones en relación con el proyecto social.

En todos los casos, el problema es fundamentalmente ideológico. La transmisión de valores en el estilo anterior reflejaba la pluralidad social; así, puede afirmarse que los sectores intelectuales medios —con la variedad ideológica que los caracteriza— tuvieron un papel destacado en la orientación valorativa contenida en la enseñanza.

Cabe recordar que en los períodos inmediatamente anteriores a los regímenes consolidados en este estilo, una intensa politización de docentes, estudiantes secundarios y universitarios acompañó la marcha de la autonomía académica. De este modo, ya como centro de críticas al sistema o como elaboradora de alternativas de desarrollo, la universidad asumió un carácter activo en el diálogo político; en otros casos, su papel se trocó en una militancia alimentada en la idea de que la universidad debía ser parte de un contrapoder ^{33/}.

En un estilo de concentración de poder e ideología excluyente, la educación, que de un modo u otro abarca a todas las clases sociales, adquiere el carácter de agencia de control social de los nuevos valores, sin excluir el de agente portador de ideología. No debe extrañar entonces que si en algunos países la educación fue transferida directamente a las autoridades militares, en todos los casos se practicaron acciones inmediatas tendientes a asegurar el cumplimiento de aquellos objetivos. Entre las inhibitorias cabe destacar la eliminación de la autonomía académica y la libertad de cátedra, la separación de los cuerpos docentes de los individuos considerados ideológicamente adversos —impidiéndoles en algunos casos el ejercicio de cualquier tipo de docencia, incluso la privada—, y la expulsión de estudiantes militantes o con capacidad para liderar nuevos grupos enfrentados al sistema. Entre las de reformulación merecen citarse la restricción de aquellos campos del conocimiento reputados ideológicos —las ciencias sociales, y en particular la sociología y la filosofía en el nivel medio y universitario—; y la modificación de los contenidos en ciertas disciplinas —en las históricas, por ejemplo, se limita el conocimiento de la realidad social inmediata para promover el estudio de los períodos autoritarios, con fuerte ensalzamiento nacionalista.

Los componentes de la reformulación son variados porque los regímenes no plantean en for-

ma coherente e integrada un nuevo esquema ideológico. En el lenguaje oficial, la mayoría se manifiesta restauradora de una democracia cuya puesta en práctica requiere la eliminación de los enemigos y un período de restricciones que permita generar un nuevo tipo de sociedad basada en principios de imprecisa formulación teórica.

En consecuencia, la definición de las ideas y valores admitidos en la educación depende de qué línea de separación demarcará el ámbito **nacional** y el **anti-nacional**. Esta última categoría puede tener una amplitud muy considerable cuando se entiende que el **materialismo** se nutre del **racionalismo** y del **liberalismo**, y que sólo el **espiritualismo** puede ser el fundamento de la educación ^{34/}.

Junto con el problema de la línea demarcatoria figura el carácter **total** del proyecto de reconstrucción nacional. Cuando el mismo es intensamente asumido, el control de todas las expresiones de cultura trae como consecuencia la eliminación de los distintos centros no oficiales —provocándose un fenómeno de atonía que Gregorio Weinberg calificó como “apagón cultural”—, con el agregado de que la totalidad ideológica no permite asociar al sistema a las élites culturales: excluyendo a muy pequeños grupos consustanciados con aquella ideología, sus componentes antiliberales y antirracionales alejan incluso a los sectores conservadores, que optan por el silencio.

Aquí se hace presente una característica central del estilo de congelación política, la de no fomentar ningún tipo de movilización social, lo que reduce significativamente el papel activo de la educación.

33/ La observación de este proceso en un país determinado se encuentra en Tomás Amadeo Vasconi e Inés Cristina Reca: “Universidad y poder: 1966-1972”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 4, Santiago de Chile, diciembre de 1972.

34/ En un texto de un director de educación básica y media de su país, se expresa: “... la mayoría estaba impregnada de la savia del pensamiento materialista que desparramó por el mundo la filosofía “roussoniana” (sic) de la Francia del siglo XIX y el influjo de sus voces (...) embriagó los recintos culturales y políticos del país de un liberalismo frenético, que enterró las ideas humanistas de la herencia hispánica. Y sus consecuentes discípulos formaron legiones de ciudadanos incrédulos del Orden Natural del pensamiento cristiano, quedaron indefensos frente a los embates del marxismo que llegaría a nuestras tierras pocos años más tarde”. (...) Y agrega: “... esos profesores no eran más que portadores de la escuela liberal en que se formaron cuando estudiantes universitarios, y como tales, sinceros defensores de un laicismo aberrante por su complicidad con el ateísmo de inspiración masónica, que los convertiría en ingenuos sostenedores de que “todas las ideas son respetables”, máxima estúpida que dio albergue a las corrientes marxistas que por ese entonces ya habían comenzado su penetración”.

En la enseñanza universitaria se expresan las orientaciones ideológicas y las relativas al proyecto económico y social. Siendo países que registraron en su momento los más altos porcentajes de cobertura de la matrícula superior, la formación ha superado la estricta relación de oferta y demanda de puestos técnicos superiores.

Así, un sector considerable de la población universitaria —que por su volumen resulta difícil de integrar al sistema— aparece en estado de disponibilidad social, generalmente insatisfecho de los puestos que ocupa y desilusionado de sí mismo y de aquellos valores que asociaron educación y movilidad social, aquellos mismos valores que paradójicamente lo condujo a la crítica del sistema social abolido y a vincularse con los sectores obreros y populares ^{35/}.

La reducción de los cupos, el sistema de exámenes de ingreso y el cobro de matrículas son manifestaciones comunes en el estilo de congelación política. Generalmente, estas medidas se adoptan en favor —según el lenguaje oficial— de una mayor eficiencia educativa; para promover ajustes con el mercado de empleo redimensionado; o invocando principios de igualdad distributiva, ya que canalizar recursos hacia la enseñanza superior obraría en desmedro de los correspondientes a la educación básica.

En la lógica del estilo, la educación debe actuar al servicio de un programa de diferenciación y estratificación de grupos. Mientras la concentración del ingreso anula o reduce el patrón mesocrático que relacionaba a las diversas clases sociales, la eliminación del orden político democrático establece una clara dicotomía entre quienes dirigen y quienes obedecen. De este modo, la jerarquía se transforma en patrón social: cada actor es definido por su rol productivo o reproductivo y no como ser social.

La educación debería responder al mismo modelo y establecer discontinuidades entre los distintos grupos sociales en cuanto a acceso y permanencia en la educación. Sin embargo, el peso de los valores integrados a la conciencia colectiva ha permitido mantener en algunos países, con pequeñas modificaciones ^{36/}, la anterior estructura y su apertura institucional, de modo que las limitaciones provienen de las nuevas condiciones socio-económicas (necesidad de trabajar desde edades más tempranas, etc.).

En otros países se ha propuesto explícitamente una reformulación educativa con el objeto de ajustarla a la rígida estratificación social. Dado que las asignaciones resultantes de la participación desigual han provocado diferencias de capacidad intelectual, se propone separar de la enseñanza básica normal a los retrasados —cuyo

porcentaje se estima en un 50% de la población—, a quienes se les impartiría una enseñanza especial basada en prácticas laborales que los habilite para la ocupación inmediata. La educación media se compondría de la manual-técnica, sin acceso a la superior, y de la general, escindida según rendimientos en aquella que desemboca en ocupaciones no manuales bajas y la que da acceso a la superior. Esta última, a su vez, sería segmentada en carreras cortas, pedagógicas y largas; en el caso de las últimas, su status se destacaría por ser las únicas que darían acceso a la educación de nivel cuaternario ^{37/}.

En resumen, estas propuestas expresarían la correlación funcional de la educación con el proyecto que reestructuraría la sociedad en grupos discontinuos con determinados y limitados cauces de movilidad social, los que afectarían incluso a la dimensión intergeneracional. Implícita en el programa figura la idea del origen genético de la inteligencia y la correlación entre ésta y la estratificación social de origen.

35/ "... tous ces bacheliers et licenciés, en chômage ou mal employés ou inemployables, sont refoulés vers les métiers dont les exigences sont moins précises ou dans lesquels comptent surtout des aptitudes et des talents d'un ordre différent. Ils gonflent les rangs des intellectuels, au strict sens du terme, c'est-à-dire ceux sans attaches professionnelles, dont le nombre, par suite, s'accroît démesurément. Ils entrent dans cette armée avec une mentalité foncièrement insatisfaite. L'insatisfaction engendre le ressentiment. Et celui-ci prend fréquemment la forme de cette critique sociale...", dice Joseph A. Schumpeter, *op.cit.*, capítulo "L'hostilité grandit", subcapítulo: "La sociologie de l'intellectuel", página 213, refiriéndose a la tendencia de las sociedades occidentales.

36/ No se incluyen entre éstas las correspondientes a una visión tecnocrática en cuanto a eficiencia del sistema o creación de carreras necesarias para la nueva estructura económica.

37/ En 1974, la "Directiva para la educación" del Ministro de Educación de un país latinoamericano, expresa: "La cantidad de alumnos básicos que no están capacitados para seguir normalmente sus estudios es sorprendentemente mayor que la imaginada, subiendo a porcentajes del 40 ó 45% del total del alumnado básico. Ellos deben clasificarse para los efectos pedagógicos como 'deficientes o retrasados' y exigen una 'Educación Básica Especial' (...) Dadas las características cercanas a la irrecuperabilidad para estudios medios por parte de los componentes de la Educación Básica Especial, ella debe considerar grandes dosis de capacitación laboral en el contenido de sus programas". (...) Y más adelante: "... la cantidad de estudiantes que finalizan la Educación Media excede en mucho a la capacidad de las universidades"; (...) "los alumnos no seleccionados (en una prueba de aptitud en el 11º grado) cambiarán a planes de estudios medios de capacitación laboral en administración fiscal, empleados particulares, bancarios, etc.". (...) La educación profesional "debe ser de término", vale decir no destinada a seguir estudios superiores"; la universidad sería reestructurada en cuatro agrupaciones: "... una que constituiría la universidad por antonomasia, y que agrupará las licenciaturas o carreras largas; otra que serán los institutos tecnológicos que deben agrupar las carreras cortas; una tercera serán los institutos pedagógicos (...); la última agrupación la constituirá la de los cursos de postgrado, (...) continuación principalmente de las licenciaturas".

Finalmente, debe tenerse en cuenta el lugar que ocupará la educación en la estructura social que se intenta establecer. La formación de la élite política deja de ser tarea de la universidad, que se realiza dentro de los cuadros militares y en el caso de los civiles por cooptación. Asimismo, la provisión de técnicos para los servicios sociales del Estado se reduce tanto como se debilitan éstos; la limitación del gasto social, incluyendo el educativo —que experimenta la mayor caída—, condiciona las remuneraciones de los técnicos y del personal con niveles medios de educación por lo que el empleo estatal deja de ser el campo privilegiado de los educados. En algunos casos se disminuye el personal público y en otros se produce una redistribución que resulta negativa para las áreas económicas y sociales del Estado y positiva para las áreas responsables de la coerción, que reclutan la masa de sus servicios entre los escasamente educados; finalmente, las políticas de contracción económica, al reducir el empleo global, afectan el consumo de bienes en el mercado interno, lo que trae como consecuencia una sensible reducción de las oportunidades de empleo para los educados medios y superiores.

Las políticas del estilo incluyen una reducción del peso de la superestructura social sobre el sistema productivo, una moratoria de las actividades políticas y una concentración de ingresos que en países de patrón mesocrático implica una fuerte reducción de los percibidos por una vasta gama de deciles medios. Así, teniendo por clientela principal a los sectores medios y obreros integrados al sistema, la educación vive el destino que la estrategia del estilo de congelación política ha reservado para la democracia y los proyectos de movilidad social.

Conclusiones

El presente artículo se propuso integrar el análisis de la educación a la estructura social y a los

distintos procesos de cambio. La primera dimensión hace referencia a lo estático, a la estructura económica y a la articulación de los grupos sociales. La segunda dimensión pone de relieve el papel del Estado, de la ideología y de los proyectos societales de los grupos en pugna. Ambas se reúnen en la dimensión **estilo de desarrollo**, que intenta superar las limitaciones que el análisis estructural depara en cuanto a la explicación del cambio social y evitar la conceptualización de este último en términos idealistas o de coyuntura.

Al proponer cinco **estilos de desarrollo educativo** caracterizados por el predominio de una función relevante que articula las dimensiones sociales externas con el sistema educativo, se enfatiza la importancia creciente que éste tiene en el sistema global y el carácter asimétrico de las relaciones entre educación y estilo nacional de desarrollo.

Sin embargo, no debe desprenderse de ello la noción de dominación pura, y que se desconside la especificidad educativa. Esta se integra con valores y normas propios, organiza a su alrededor importantes grupos sociales y tiene cierta capacidad para mantener o reconstruir sus **ritos pedagógicos** a pesar de la magnitud de los cambios en el **estilo de desarrollo** de la sociedad.

Los estilos definidos no corresponden a casos nacionales; en las situaciones concretas se producen, por efecto de la acción social, ajustes que modifican y contradicen la dirección del sistema educativo propio de cada estilo.

El presente trabajo tiene carácter conceptual; en este sentido, sólo se propuso formular un conjunto de hipótesis. Otras investigaciones, a la luz de adecuadas bases empíricas, propondrán diferentes alternativas para articular educación y sociedad. De todos modos, lo importante es restablecer un enfoque unificado que permita superar tanto el **aislacionismo** de la educación como los análisis mecanicistas sobre la educación y su papel en el cambio social.



Juan Carlos Tedesco*

Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970**

Las relaciones entre empleo y educación han despertado un interés creciente entre los investigadores sociales de la región. En cierta medida, el problema del empleo está ocupando —en la teoría de la educación— el lugar que en las décadas anteriores estaba representado por la problemática de los recursos humanos. Este cambio conceptual implica una modificación de notable envergadura en la manera de concebir las relaciones y el papel de la educación en el proceso de desarrollo económico y social. En definitiva, dicho cambio conceptual supone abandonar el acento puesto en los ajustes para prestar mayor atención a los conflictos y a los desequilibrios que existen entre las diferentes instancias de la estructura social. Los problemas del empleo expresan buena parte de esos desequilibrios y su estudio permitiría una visión más correcta de la dinámica social en la que está inserta la práctica educativa.

El análisis que sigue abarca un sector de actividad específico —la industria— y fue realizado a partir de una fuente de datos con limitaciones y posibilidades bien conocidas: los censos de población. Se utilizaron, para ello, las muestras disponibles en el programa OMUECE, de CELADE^{1/} y se analizaron cuatro problemas básicos: uno, la cuestión de los determinantes del incremento en el nivel educativo de la mano de obra industrial; dos, las manifestaciones que tiene el problema de la devaluación educativa en el ámbito de la industria; tres, el efecto de las pautas de empleo industrial sobre los sectores educativamente rezagados y cuatro, las tendencias del empleo industrial en la población activa juvenil.

* Juan Carlos Tedesco, argentino, licenciado en Ciencias de la Educación, ha sido profesor en varias universidades argentinas y actualmente se desempeña como experto de la Unesco en el proyecto *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Ha publicado varios trabajos, entre ellos, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, 1971; *Educación e industrialización en la Argentina*, 1977 e *Industria y educación en El Salvador*, 1978.

** Este texto constituye un adelanto de una investigación mayor que el autor realiza actualmente en el marco del programa de trabajo del Proyecto RLA/79/007.

^{1/} Las características y especificaciones de este programa pueden verse en CELADE, *Boletín del Banco de Datos*, N° 6, noviembre de 1974.

Obviamente, existen una serie de cuestiones tanto o más relevantes que éstas, que no han podido ser consideradas en este texto. Muchas de ellas exigirían fuentes de datos distintas a los censos de población y un nivel de análisis más cercano al plano institucional. En este sentido, sería preciso ubicarse en un nivel que parta de las organizaciones que participan de esta dinámica: la escuela por un lado y el Estado, los sindicatos y las empresas por el otro. Sin embargo, un análisis global como el intentado en este texto permite apreciar las tendencias que —en el juego de factores heterogéneos y hasta contrapuestos que determinan la dinámica del mercado de trabajo; logran manifestarse como tendencias dominantes.

1. Las determinaciones del nivel educativo de la mano de obra industrial

La gravedad de los problemas derivados del déficit en la generación de empleo ha sido reiteradamente destacada en los últimos años. Según algunas estimaciones recientes, alrededor del 27% del total de la fuerza de trabajo de la región estaría subutilizada, ya sea a través del desempleo abierto o a través de alguna de las distintas formas de desempleo equivalente ^{2/}. En términos generales, puede sostenerse que existe un consenso relativamente alto con respecto a reconocer como causa principal de los problemas de empleo a la insuficiencia dinámica del desarrollo; dicha insuficiencia se asocia comunmente con los elementos cualitativos contenidos en el patrón de crecimiento adoptado en los países de la región, entre los cuales se destaca la orientación del crecimiento industrial. El dinamismo que este sector muestra en cuanto a su comportamiento económico, contrasta notablemente con sus escasos efectos en términos de empleo.

Los argumentos que explican la baja capacidad de absorción de mano de obra por parte de la industria son bien conocidos: la producción de bienes de capital —que ha demostrado efectos ocupacionales multiplicadores de significativa magnitud— tiene muy baja participación en el total de la producción industrial; una parte importante de las necesidades en este campo se satisfacen con bienes importados o con productos locales en cuya elaboración no se utilizan productos primarios o recursos naturales autóctonos, lo cual, a su vez, impide un mayor desarrollo de las explotaciones locales de esos productos; por último, la tecnología importada —diseñada

en contextos donde la mano de obra es escasa y costosa— tiende también a reemplazar trabajo por capital ^{3/}.

Este conjunto de factores explica un dato reiteradamente señalado en los estudios sobre problemas ocupacionales de la región: la insuficiencia del conjunto del sector industrial ^{4/} para absorber mano de obra al ritmo de expansión de la población económicamente activa en general y de la no agropecuaria en particular.

A pesar de que las fuentes disponibles para un mismo país ofrecen resultados no siempre coincidentes entre sí, se advierte en general que en los últimos años la participación del empleo industrial se ha estancado o ha disminuído. Esta tendencia es aún más sensible si se analizan los datos relativos al empleo industrial en el conjunto del empleo no agropecuario ^{5/}. Es probable que los únicos casos que se aparten claramente de esta tendencia general sean Brasil y Venezuela, aunque también en ellos el peso mayor en la responsabilidad de absorber la mano de obra desplazada del agro estuvo en los servicios y el comercio.

Pero el estancamiento en el volumen cuantitativo del empleo industrial estuvo acompañado, en el mismo período, por modificaciones de importancia en la composición de la mano de obra y en su nivel educativo. Los datos censales disponibles sobre un conjunto de países para los cuales fue posible establecer comparaciones entre 1960 y 1970 muestran dos hechos importantes. En primer lugar se puede apreciar que desde el punto de vista de la composición de la mano de obra industrial, la importancia de los empleos directamente productivos tiende a disminuir mientras crece la participación de las ocupaciones téc-

2/ PREALC, *El problema del empleo en América Latina; situación, perspectivas y políticas*. Santiago, 1976, pp. 11 y siguientes.

3/ ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, Santiago 1973, Cuadernos, Serie II, N° 8.

4/ Lamentablemente, los datos censales no permiten diferenciar dentro del sector industrial los estratos tecnológicos y, ni siquiera, los subsectores fabril y nofabril. La importancia de esta diferenciación es obvia y este análisis no pretende ignorarla. Sin embargo, dadas las limitaciones de la fuente que se ha utilizado, el análisis del sector industrial que se ofrece en este trabajo incluye al total de la población económicamente activa insertada en la industria, con independencia del estrato tecnológico, del tamaño del establecimiento y de la rama de actividad, salvo que se indique expresamente lo contrario.

5/ La participación de la industria en el empleo no-agropecuario entre 1960 y 1970 disminuyó claramente en un conjunto muy grande de países de la región. En Argentina bajó del 30.3% al 23.6%, en El Salvador del 32.2 al 24.9, en Ecuador del 32.6 al 21.4, en Paraguay del 31.5 al 28.1, en Chile del 23.8 al 20.1, en Panamá del 13.9 al 12.8, en Costa Rica del 22.4 al 18.7 y en Uruguay del 28.7 al 22.6.

nicas y administrativas ^{6/}. En segundo lugar, los datos relativos a la década 1960-70 muestran un significativo incremento en los años de estudio con los que está dotada la PEA industrial, fenómeno que sin duda puede ser generalizado para la región en su conjunto.

Una de las primeras y más usuales explicaciones de estos cambios fue elaborada sobre la base de asociar causalmente ambos fenómenos. Sintéticamente expuesta, esta hipótesis sostendría: a) que existe una asociación estrecha entre nivel educativo formal y exigencias de calificaciones para el desempeño en los puestos de trabajo; y b) que la expansión industrial supone el incremento en el número de puestos más calificados. Según esta hipótesis, el aumento en el nivel educativo de la mano de obra industrial aparece fundamentalmente explicado por las exigencias tecnológicas de la demanda de trabajo.

Sin embargo, este esquema ha sido cuestionado con frecuencia en los últimos años a partir, principalmente, de algunas comprobaciones relativas tanto a la naturaleza de la expansión educativa como a los componentes de la demanda de trabajo.

Con respecto a la expansión educativa registrada en la región en las dos últimas décadas, los estudios más recientes coinciden en afirmar que ella se estaría produciendo con relativa autonomía de las determinaciones del aparato productivo. No es el caso de repetir aquí el conjunto de argumentaciones que avalan esta comprobación, pero lo cierto es que, en un nivel macrosocial, las demandas sociales y ciertas exigencias de naturaleza política parecen jugar un papel mucho más decisivo que las determinaciones técnicas en el incremento del nivel educativo de la población ^{7/}.

Estas explicaciones macrosociales se articulan coherentemente con una reformulación del papel asignado a las exigencias tecnológicas en la composición de la función de demanda de trabajo. Las evidencias empíricas más recientes ponen de manifiesto que para un conjunto apreciable de puestos de trabajo los criterios de reclutamiento no otorgan a las calificaciones formales para el desempeño un peso decisivo. En este sentido, es posible postular que la demanda no está en función exclusiva de los rasgos y exigencias tecnológicas del puesto de trabajo sino que incluye elementos que —desde el punto de vista del personal— se definen básicamente por su carácter no-cognitivo, y desde el punto de vista de la empresa, se definen por las condiciones sociales en las que actúa. A manera de ejemplo podrían mencionarse —con respecto al personal— la importancia de rasgos de personalidad tales como lealtad a la empresa, aceptación de la disciplina,

nivel de expectativas y aspiraciones ocupacionales, etc. ^{8/}; con respecto a las condiciones sociales en las que actúa la empresa los estudios realizados mencionan elementos tales como la existencia de factores institucionales en la determinación del funcionamiento del mercado de trabajo (Estado, sindicatos, etc.), la existencia o no de "mercados internos", el carácter nacional o transnacional de la empresa, etc. ^{9/}.

Por otro lado, los estudios acerca de los efectos que las tendencias de la modernización tecnológica tienen sobre las calificaciones, han puesto de relieve que si bien muchas tareas se han complejizado (especialmente las referidas a mantenimiento, diseño, etc.) otras se simplificaron notoriamente (tareas operativas directas, manejo administrativo, etc.).

La acción de este conjunto de factores —a los que habría que agregar otros que analizaremos enseguida— explica un hecho reiteradamente advertido en los estudios sobre empleo y educación: a pesar de que el nivel educativo de la mano de obra industrial se ha incrementado notablemente, la correlación entre puesto de trabajo y años de estudio sigue siendo, con variaciones

6/ La participación del sector de ocupaciones definidas censalmente como artesanos, operarios, jornaleros y conductores de maquinaria descendió dentro del sector industrial, entre 1960 y 1970, del 79.5 al 71.1 en Argentina, del 84.8 al 77.0 en Chile, del 93.2 al 91.7 en Paraguay, del 97.4 al 89.1 en Ecuador, del 87.6 al 78.0 en Honduras y del 77.4 al 76.9 en Costa Rica. Complementariamente, los puestos profesionales, técnicos, gerenciales, administrativos y comerciales, crecieron del 12.9 al 20.7 en Argentina, del 11.5 al 17.2 en Chile, del 4.2 al 5.3 en Paraguay, del 1.5 al 6.2 en Ecuador, del 4.6 al 10.7 en Honduras y del 10.7 al 15.0 en Costa Rica.

7/ Para el conjunto de la región, véase Carlos Filgueira, *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*. DEALC/4, 1977. También puede consultarse los estudios específicos para algunos casos de "pequeñas naciones" donde es particularmente visible el papel de las exigencias políticas en la expansión escolar: Domingo Rivarola, *Educación y desarrollo en el Paraguay; la enseñanza básica*. DEALC/7, 1977. José Fernando García, *Educación y desarrollo en Costa Rica*, DEALC/2, 1977.

8/ Véase, por ejemplo, H. Gintis, "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity" en *American Economic Review*, vol. 61, N° 2, 1971. (Hay traducción española en C. Biasutti, *Educación y clase obrera*, México, Nueva Imagen, 1978.

9/ El concepto de "mercados internos" de trabajo alude a la existencia de un conjunto de pautas que regulan la dinámica del empleo en el marco de cada empresa en particular. Estas pautas pueden afectar todas o algunas de las etapas del proceso ocupacional (reclutamiento, promoción, asignación de tareas, etc.). Véase Peter B. Doering and Michael J. Piore, *Internal Labor Market and Manpower Analysis*. Lexington, Heath Lexington Books, Mass., 1971. Sobre el papel de las condiciones sociales de la empresa en el mercado de trabajo, una investigación llevada a cabo en Panamá arrojó resultados sugerentes; véase J. Hallack y F. Caillods, *Education, travail et emploi a Panamá*. IIEPS/44/7F, 1977.

Cuadro 1. Seis países de América Latina. Perfil educativo de la PEA industrial, 1960-70 (porcentajes a/)

Países	Años de estudio					
	0-3		4-6		7 y +	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Costa Rica	28,8	20,4	56,3	53,9	14,9	25,7
Ecuador	36,6	29,3	51,8	48,5	9,7	19,9
El Salvador	55,0	42,5	38,0	43,5	7,0	13,0
Honduras	65,0	56,2	26,2	33,7	5,6	8,8
Panamá	16,5	17,5	50,4	46,6	32,2	35,7
Paraguay	41,5	32,2	45,0	48,9	12,0	16,9

Fuente: OMUECE. a/ En algunos países los porcentajes no suman cien debido a la existencia de individuos de nivel educativo ignorado.

según los puestos, muy dispersa. Un estudio sobre el sector industrial argentino, por ejemplo, mostró que la incorporación de personal educado se estaría realizando con cierta independencia del puesto para el cual se recluta; con datos censales correspondientes a 1970, fue posible apreciar que los niveles educativos asociados a una serie de tareas específicamente técnicas eran marcadamente heterogéneas, mientras que, en un nivel más desagregado, la información disponible sobre un conjunto de empresas líderes mostraba un fenómeno similar, aún para el caso de técnicos jóvenes ^{10/}.

En el mismo sentido apuntan los resultados de algunas comparaciones sobre el nivel educativo asociado a determinados puestos en países con oferta educativa muy diferente. En el Cuadro 2 se han consignado los datos obtenidos de las muestras correspondientes a los dos últimos censos de población de Argentina y El Salvador. Esos datos corresponden a los años de estudio asociados a grupos ocupacionales muy específicos dentro del sector industrial. Teniendo en cuenta esa especificidad, es pertinente suponer que el tipo de calificaciones requeridas para el desempeño en ellos debería ser relativamente homogéneo.

Los datos, en cambio, muestran que esta homogeneidad sólo es parcialmente verificable en algunos puestos. Para los operadores de máquinas, moldeadores, templadores, etc. (dos primeras columnas del cuadro 2) parecería que el nivel educativo formal no juega un papel decisivo; en el caso de los ajustadores, montadores e instaladores de máquinas, en cambio, la homogeneidad

en las calificaciones educativas es notoriamente más alta; en este último tipo de puestos puede suponerse que —al menos— no tienen acceso los analfabetos.

Sobre esta base, puede postularse que las diferencias tan significativas que se advierten en los perfiles educativos con el cual son desempeñadas esas tareas debe ser explicada por factores distintos a las exigencias de educación formal demandadas por las tareas. Para este caso, sin desmedro de la necesidad de ajustar no sólo las fuentes de información sino la variedad de puestos que se consideran, parecería evidente que el nivel educativo de la oferta global de personal estaría jugando un papel decisivo en la explicación de las diferencias advertidas entre los dos países. Dicho en otros términos, los empleadores ajustarían sus requerimientos educativos no tanto a las exigencias técnicas de la tarea como a las características de la oferta de fuerza de trabajo.

Una comprobación similar, aunque no específica para el sector industrial, aportan los resultados del estudio de J. Hallack y F. Caillods sobre Panamá ^{11/}. La dispersión del nivel educativo asociado a cada ocupación advertida en este trabajo fue particularmente notable tanto si se analiza la misma ocupación en distintas ramas como si se analizan determinadas ocupaciones en una misma rama de actividad.

^{10/} Juan Carlos Tedesco, *Industrialización y educación en Argentina*. UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto RLA/74/024, DEALC/1, 1977.

^{11/} J. Hallack y F. Caillods, *op.cit.*

Cuadro 2. Argentina y El Salvador. Nivel educativo de obreros y artesanos en determinadas actividades industriales. 1970

Años de estudio	Operadores de Máquinas A		Fundición		Mecánica	
	Arg.	Salv.	Arg.	Salv.	Arg.	Salv.
0-2	10,0	35,7	5,7	55,9	3,3	9,5
3-6	76,5	49,2	79,3	38,2	68,4	71,3
7 y	13,5	15,1	15,0	5,9	28,3	19,2

Operadores de máquinas A: maquinistas en plantas e instalaciones eléctricas, operarios de grúas, etc. (Ocupaciones N° 674/679).

Fundición: Moldeadores, templadores, etc. (720-726).

Mecánica: Ajustadores, montadores e instaladores de máquinas (654-663).

Fuente: Luis Zúñiga, Las estadísticas y la fuerza de trabajo y la educación en el estudio de los recursos humanos. Proposición de un subsistema de estadísticas y elementos para el análisis de información. PROELCE, Santiago de Chile, 1976.

En definitiva, estos resultados permiten sostener que las exigencias de calificaciones formales necesarias para el desempeño en determinados puestos de trabajo pueden ser satisfechas con niveles educativos muy distintos. Las exigencias educativas para el acceso y la movilidad ocupacional parecen depender más que de las demandas técnicas, de las condiciones en las que funciona el mercado de trabajo ^{12/}.

2. Educación y Mercado de Trabajo: el problema de la devaluación educativa

Una de las hipótesis más frecuentes en los actuales análisis acerca del papel de los años de estudio en relación al empleo consiste en sostener que el incremento en el nivel educativo de la mano de obra está íntimamente vinculado al fenómeno de la devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo.

En términos generales, la devaluación educativa puede ser entendida como una de las respuestas que el sistema social ha elaborado frente a la masificación de las instituciones escolares. De allí que su alcance no tenga la misma vigencia en todos los niveles ni en todas las modalidades ni, incluso, en los egresados de todos los establecimientos. En tanto respuesta a la masificación, lo que se devalúa es el valor de los años de estudio cursados en niveles, modalidades y establecimientos que responden a las demandas de los sectores que están accediendo recientemente

a ellos. En este sentido, la masificación, la devaluación y la estratificación interna del sistema educativo parecen conformar un bloque único de problemas sólo separables con fines analíticos. No es éste el lugar más apropiado para considerar la problemática de la devaluación educativa en su conjunto, pero el estudio específico de su expresión en el ámbito del empleo industrial permitirá corroborar algunas de las proposiciones generales que los estudios sobre este tema han postulado sin disponer de demasiadas evidencias empíricas de nivel regional.

En primer lugar, es preciso distinguir dentro del fenómeno de la devaluación educativa dos aspectos diferentes. Por un lado, la devaluación

^{12/} M. Maurice, F. Sellier y J.J. Silvestre, en un sugerente estudio comparativo de las empresas industriales francesas y alemanas, postulan que la falta de correspondencia entre nivel educativo y nivel de empleo vigente en las empresas francesas es un producto de la articulación entre diversos factores tales como el predominio de la enseñanza general sobre la técnica profesional, la existencia de un mercado de trabajo relativamente abierto donde la posesión de un diploma determinado no es condición necesaria para el acceso a los puestos de trabajo, la regulación de la movilidad ocupacional y la división del trabajo por un espacio organizacional relativo a la empresa y no a las calificaciones técnicas, la naturaleza y las formas de regulación de los conflictos sindicales, etc. Al contrario, el caso alemán permitió mostrar que la fuerte correlación entre nivel educativo y nivel de empleo era producto de condiciones diferentes en las variables mencionadas. Pero tanto en uno como en otro caso, la conformación del estado de dichas variables es un producto histórico de la forma peculiar que asumió en cada contexto el proceso de expansión industrial y la formación de las clases sociales. Véase Marc Maurice, Francois Sellier et Jean-Jacques Silvestre, "La production de la hiérarchie dans l'entreprise: recherche d'un effet social comparaison France-Allemagne", en *Revue Française de Sociologie*, vol. XX-2, 1979, pp. 331-65.

alude al fenómeno según el cual la expansión educativa no estuvo acompañada por síntomas de mejoramiento en las pautas de distribución del ingreso. Al respecto, algunos estudios recientes sobre este problema han permitido verificar la existencia de un deterioro creciente en los ingresos percibidos por individuos con niveles medios de escolaridad. Las políticas de salario mínimo obligatorio estarían impidiendo la caída de los ingresos de los menos educados pero la oferta abundante de educados y la escasa expansión de los puestos de trabajo estimula en los empleados el aumento de exigencias educativas para el acceso a puestos de bajas remuneraciones ^{13/}.

Para el caso específico de la industria, además de participar de otras tendencias generales, ha podido establecerse la existencia de una creciente diferenciación salarial asociada tanto a los puestos de trabajo como a sectores de empresas. Dado que las empresas modernas pueden ofrecer mejores salarios que las restantes, cuentan con mayor oferta de personal educado y están en condiciones de elevar sus requerimientos. Esto explicaría el mayor caudal de años de estudio exigidos para ocupar ciertos puestos en el sector moderno y produciría, a su vez, una corrida hacia arriba en las exigencias para los puestos del conjunto del sector industrial.

Alrededor de esta cuestión giran una cantidad de preguntas muy relevantes que no pueden ser encaradas en este trabajo: ¿Cuáles son efectivamente los mecanismos de fijación de los salarios? ¿Qué papel juegan los factores institucionales (sindicatos, Estado, etc.)? y ¿Qué papel le corresponde a la dinámica del mercado de trabajo? ¿Hasta qué punto los mejores salarios del sector moderno reflejan —en un contexto de heterogeneidad tecnológica donde los precios se fijan sobre la base del estrato más tradicional— diferencias de productividad o esconden un mayor grado aún de apropiación del excedente que el vigente en el sector tradicional? Algunos trabajos recientes están comenzando a aportar elementos para responder a estos interrogantes, pero aún es poco lo que se conoce sobre estos temas y; en particular, sobre el papel que juega la educación en este proceso ^{14/}.

La segunda línea de análisis del proceso de devaluación corresponde al nivel de las calificaciones reales y de las calificaciones exigidas para el desempeño en los puestos de trabajo. En este sentido, puede postularse que los empleadores —actuando en un marco donde la oferta de personal educado es alta y la generación de puestos relativamente rígida— elevan los requisitos de credenciales a un ritmo más intenso que el operado en el aumento de exigencias para el desempeño ^{15/}.

La información censal tiene limitaciones obvias para el estudio de este problema. Sin embargo, además de la virtud de ser una de las pocas fuentes disponibles, permite apreciar tendencias globales que los estudios más puntuales podrán luego verificar con mayores niveles de precisión.

La tendencia al incremento en los requisitos educacionales para el acceso a puestos de trabajo en la industria puede apreciarse con claridad a través de los datos del Cuadro 3. Allí se seleccionó la información relativa a la participación en los principales grupos ocupacionales de individuos con altos perfiles educativos. Para la categoría de "empleados administrativos y vendedores" se observó la participación de las personas con una escolaridad superior a los diez años, mientras que para los "operarios y artesanos" se consideró a los que superaban los siete años de estudio.

El cuadro muestra que dicha participación se ha incrementado en prácticamente todos los casos y que en algunos ese incremento ha sido realmente llamativo. Ecuador y Costa Rica son —dentro de los países considerados— los lugares donde, tanto en el caso de empleados como de operarios, el proceso de aumento de los requerimientos ha sido más intenso. Todo indica que esta tendencia mantiene su vigencia de tal manera que, en la actualidad, es posible afirmar que para tener acceso a un puesto de empleado administrativo en la industria hay que estar dotado de más de diez años de escolaridad mientras que

13/ Véase entre otros, Carlos Muñoz Izquierdo y José Lobo, "Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México. Un análisis longitudinal 1960-1970", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, Vol. IV, N° 1, 1974, pp. 9-30. José Fernando García, *op.cit.*, pp. 27-28.

14/ Ricardo Carciofi, *Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación*, DEALC/18, 1979.

Juan Sourrouille, *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina*. OIT, 1976. Ginebra. Paulo Renato de Souza, "La segmentación del mercado de trabajo urbano y las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas" en *Revista de la CEPAL*.

15/ Un estudio reciente sobre un conjunto de empresas del sector moderno en México mostró que si bien los requisitos para el desempeño en los puestos de trabajo se habían incrementado en la gran mayoría de los casos, la causa más general de dicho aumento era la necesidad de mantener las posibilidades de promoción interna. Solo en segundo lugar eran mencionadas las necesidades de habilidades y conocimientos más profundos derivados de cambios tecnológicos.

Véase Miguel Brooke, "Actitudes de los empleadores mexicanos respecto a la educación: ¿un test de la teoría del capital humano?" en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, Vol. VIII, N° 4, pág. 120.

Cuadro 3A. Empleados y vendedores en la industria con más de 10 años de escolaridad 1960/70 (Porcentaje sobre el total)

País	1960	1970
Argentina	38,0	46,0
Chile	43,0	53,0
Costa Rica	18,0	41,0
Ecuador	29,0	47,0
Panamá	45,0	55,0
Paraguay	41,0	45,0

Fuente: OMUECE

Cuadro 3B. Artesanos y operarios en industria con más de 7 años de escolaridad. 1960-1970. (Porcentajes)

País	1960	1970
Chile	25,0	26,0
Costa Rica	12,0	19,0
Ecuador	10,0	17,0
Honduras	8,0	6,0
Panamá	29,0	29,0
Paraguay	10,0	14,0

Fuente: OMUECE.

para un puesto de operario la exigencia de poseer la escuela primaria terminada es cada vez más frecuente^{16/}.

Para la interpretación de este fenómeno en el nivel de análisis de las calificaciones, es posible postular dos hipótesis distintas. La primera de ellas sostendría que la devaluación es el producto de un proceso arbitrario a través del cual los empleadores requieren cada vez más años de estudio para acceder a determinados puestos, con independencia de los requerimientos reales de calificación para el desempeño. Este aumento artificial de los años de estudio está en la base de una serie de fenómenos que han podido detectarse en las investigaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. La posibilidad de que individuos con altos perfiles educativos tengan acceso a puestos bajos de la escala ocupacional es cada vez más frecuente y este desajuste provoca fenómenos conocidos de insatisfacción en el trabajo, rápido abandono del puesto en busca de mejores perspectivas, etc. En síntesis, la devaluación educativa por un aumento arbitrario de las exigencias credencialísticas sería el factor que podrá explicar una de las formas de desempleo a la que se le presta cada vez mayor atención: la subutilización de capacidades.

Este problema parece haber adquirido dimensiones considerables. Para el caso de la industria, y como aproximación imperfecta al problema, el Cuadro 4 muestra la distribución de la PEA industrial con más de trece años de escolaridad según tres grandes categorías de puestos de trabajo. Según esos datos, en algunos países la quinta parte de los individuos que tenían algún tipo de enseñanza superior estaban ocupados en puestos de trabajadores manuales.

La subutilización de capacidades afecta preponderantemente a los jóvenes. Si se desagregan los datos del cuadro 4 por tramos de edad, es posible apreciar que los individuos ubicados entre los 20-29 años son los más afectados por este fenómeno. En Argentina, el 45% de los "subutilizados" estaba en dicho tramo de edad, en

16/ Una medida aproximada de la forma en que los requerimientos están aumentando también puede observarse a través de los datos relativos a la edad de los ocupados. La información sobre puestos, años de estudio y edad correspondientes a los dos países mencionados (Ecuador y Costa Rica) muestran que en 1970 casi el 60% de los empleados de 20-29 años de edad tenían más de diez años de escolaridad y alrededor del 25% de los operarios de ese grupo de edad tenían la escuela primaria completa. Estos porcentajes descendían significativamente a medida que los tramos de edad avanzaban.

Cuadro 4. PEA Industrial con 13 y más años de estudio por ocupación 1970 (Porcentajes)

	Argentina	Chile	Costa Rica	Ecuador	Honduras	Panamá	Paraguay
Profesionales, técnicos gerentes y afines (1 y 2)	48,0	50,0	41,0	46,0	78,0	47,0	56,0
Empleados de oficinas vendedores y afines (3 y 4)	28,0	39,0	40,0	27,0	14,0	39,0	24,0
Artesanos, operarios jornaleros 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13	24,0	11,0	19,0	37,0	8,0	14,0	20,0

Fuente: OMUECE

Chile el 47%, en Costa Rica el 71%, en Ecuador el 51% y en Panamá el 65%.

Pero ésta, sin embargo, es sólo una interpretación del fenómeno. Podría postularse, en cambio, una hipótesis alternativa, según la cual en el fenómeno de la devaluación no actuarían solamente elementos arbitrarios. Dicho en otros términos, no se trata sólo de que los mismos años de estudio, brindando los mismos conocimientos, sean valorados de distinta manera en dos etapas históricas diferentes. La estructura misma del sistema educativo —tanto en sus aspectos curriculares como organizativos— estaría sufriendo cambios que tienden a favorecer el proceso de devaluación. Estos cambios podrían resumirse en los siguientes aspectos:

a) Existe una tendencia a distribuir el mismo caudal de contenidos en mayor cantidad de años de estudio, de esta forma se provoca la pérdida de importancia de los primeros años de cada ciclo, que comienzan a ser dedicados ya sea a funciones no-cognitivas o a compensar aspectos no suficientemente desarrollados por el nivel anterior.

b) Los nuevos contenidos curriculares, producto del avance científico-técnico, son introducidos con dificultad en el sistema educativo. Su introducción generalmente se yuxtapone a la existente, con lo cual la cantidad de elementos curriculares obsoletos es cada vez mayor y actúa a favor de la prolongación del tiempo necesario para el logro de calificaciones útiles. Además, su introducción se realiza desde arriba hacia abajo en la estructura del sistema. Esto puede ex-

plicar la razón por la cual la devaluación no es una resultante del aumento real de los requerimientos de tiempo de escolaridad, sino un producto del aumento del volumen de información en el sistema educativo con independencia del valor de dicha información.

Ampliando esta argumentación, podría sostenerse que los nuevos contenidos curriculares no sólo aparecen primero a través de los niveles superiores del sistema educativo sino que, dentro de cada uno de ellos, se concentran en ciertos establecimientos que son, precisamente, los que reclutan sus alumnos en determinados sectores sociales. Un ejemplo de lo que venimos diciendo puede observarse en la stratificación de los establecimientos de enseñanza superior y las diferencias curriculares que la acompañan ^{17/}.

La hipótesis de la devaluación educativa en términos de un descenso efectivo en la calidad de los aprendizajes realizados, encuentra otro soporte empírico en la disminución del esfuerzo financiero destinado a la prestación del servicio educativo. Algunos estudios recientes han mostrado que hacia fines de la década 1950-60, comenzó a descelerarse el ritmo de incremento del gasto educativo en la región; este descenso continuó en forma constante y si bien hay situaciones nacionales diferentes, la mayor parte de los

^{17/} Un análisis de este fenómeno en el nivel superior de la enseñanza puede verse en Germán W. Rama, *Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios*, 1979.

países muestra signos de debilitamiento en el esfuerzo financiero hacia la educación^{18/}.

Si se consideran estas hipótesis desde el punto de vista de las funciones del sistema educativo con respecto al mercado de trabajo, podría sostenerse que tienen, hasta cierto punto, un carácter contradictorio. La hipótesis según la cual la pérdida de valor de los años de estudio se debe fundamentalmente a un descenso objetivo en la calidad de los contenidos, brindados por algunos sectores del sistema educativo, confirmaría que la función de seleccionar y distribuir la fuerza de trabajo en los distintos segmentos del mercado de trabajo se sigue ejerciendo desde el sistema educativo mismo. Si, en cambio, el contenido de la educación se mantiene relativamente estable y lo que se ha modificado es la distribución de los educados en la estructura ocupacional, entonces puede pensarse que los mecanismos de selección se estarían trasladando al mercado de trabajo. Establecer cómo operan efectivamente uno u otro factor y en qué medida estas hipótesis son excluyentes o complementarias constituye un problema empírico, a dilucidar en cada contexto social determinado.

3. El empleo industrial y los sectores educativamente rezagados

Desde el punto de vista del comportamiento del mercado de trabajo industrial frente a los años de estudio de la mano de obra, pueden advertirse dos tendencias importantes. En primer lugar, parece evidente que la industria está reclutando personal muy educado a un ritmo superior al incremento de este tipo de personal en el conjunto de la población activa no agropecuaria. Los datos disponibles coinciden en señalar que —salvo algún caso aislado— los incrementos en la participación de los individuos ubicados en el tramo de 7 y más años de estudio han sido notoriamente superiores en la industria que en el conjunto del empleo no agropecuario. Tal como se analizó en el punto anterior, este aumento de participación implica, en muchos casos, acceso a puestos no acordes con las calificaciones obtenidas y que no garantizan mejoras en los ingresos.

El segundo aspecto, en cambio, se refiere a la participación de los menos educados. Los datos globales parecerían indicar que en algunos países la expulsión de los menos educados es más intensa en la industria que en el resto, mientras que

en otros sucede lo contrario. Sin embargo, si se analizan los datos con un mayor grado de ajuste en cuanto a lo que representa realmente el ejemplo industrial, pueden advertirse resultados más homogéneos en relación con la mano de obra no educada. Una aproximación imperfecta a este problema puede consistir en aislar los datos correspondientes a las ciudades capitales (donde habitualmente se concentra una parte significativa de la actividad industrial) excluyendo a los individuos que se desempeñan como trabajadores independientes y familiares no remunerados (que constituyen una parte importante del empleo no fabril). Este ejercicio permite arribar a los resultados resumidos en el cuadro 5. a partir de los cuales es posible sostener que en la industria, especialmente en su franja más moderna la participación de personal no educado está disminuyendo a un ritmo superior al registrado en el conjunto del empleo no agropecuario. Esta tendencia pone de manifiesto que la industria —dentro de los patrones vigentes de crecimiento— tiende a dejar de representar una opción ocupacional para los sectores educativamente rezagados que —cada vez en mayor medida— se concentran en ocupaciones de muy escasa potencialidad productiva (servicio doméstico y comercio ambulante fundamentalmente).

Por otra parte, los datos censales muestran que los individuos educativamente rezagados que logran tener acceso al empleo industrial lo hacen fundamentalmente en las ramas tradicionales (alimentos, bebidas y textiles). En 1970, del total de la PEA industrial con 0-3 años de estudio, pertenecían a las ramas tradicionales el 60% en México, el 61% en Argentina, el 74% en Chile, el 76% en Colombia, el 78% en Costa Rica, el 82% en Ecuador y El Salvador, el 83% en Paraguay, el 86% en Panamá y el 87% en Honduras.

A partir de los datos presentados hasta aquí, se aprecia claramente que el caudal de mano de obra sin educación formal ocupada en la industria está tendiendo a desaparecer. Si bien subsisten oportunidades de empleo en las ramas tradicionales, la tendencia indica claramente que estas oportunidades son cada vez menores. Dicho en otros términos, el problema de la fuerza de trabajo no educada es un problema que se define fuera del ámbito industrial. Esto es así como tanto en los países de mayor

18/ Héctor Gertel, *Financiamiento de la educación en América Latina; una aplicación a la Argentina*. UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto RLA/74/024, DEALC/3, 1977.

Cuadro 5. América Latina. Modificaciones en la participación de ocupados con 0-3 años de estudio en la PEA industrial en ciudades capitales. 1960-1970 (PEA industrial excluye trabajadores cuenta propia y familiares no remunerados)

	PEA			PEA industrial		
	1960	1970	%	1960	1970	%
Quito	24,7	17,9	-27,5	18,6	2,2	-34,4
San José de Costa Rica	24,1	16,5	-31,5	20,3	12,3	-39,4
Tegucigalpa	42,2	40,3	-4,5	47,8	38,1	-20,3
Asunción	28,2	18,6	-34,0	30,9	19,4	-37,2
Panamá	12,6	9,0	-28,6	9,0	7,0	-22,0
San Salvador	42,0	30,0	-28,5	29,9	19,0	-36,4

Fuente: OMUECE.

desarrollo como en aquellos cuya expansión industrial ha comenzado recientemente. La diferencia radica en que mientras en los primeros este problema ya se ha resuelto para el conjunto de la fuerza de trabajo, en los restantes, en cambio, la presencia de una significativa masa de no educados fuera del empleo industrial (y del empleo moderno en su conjunto) constituye un problema social de enorme relevancia ^{19/}.

Pero además de este importante rasgo cuantitativo, también es preciso tener en cuenta un aspecto cualitativo que afecta significativamente la situación de los que logren incorporarse al empleo industrial. En este sentido, parecería evidente que la concentración de fuerza de trabajo no educada en las ramas tradicionales de la industria está relacionada con el nivel de desarrollo tecnológico de dichas ramas. En ellas es donde subsisten estratos técnicos más tradicionales que, desde el punto de vista de la organización del trabajo, responden al modelo de la manufactura tradicional. Al respecto, es importante recordar que la manufactura se basa en un tipo de calificaciones donde predomina el oficio, y que el dominio de estas calificaciones se adquiere progresivamente en el marco mismo de las actividades productivas.

Sobre esta base es posible sostener que los sectores tradicionales de la industria no ofrecen un nivel de "facilidad de entrada" similar al que existe en los otros sectores del mercado de trabajo informal. El ingreso a la franja industrial del sector informal no estaría regulado por los años de estudio sino por la experiencia y el

dominio del oficio, razón por la cual su expansión es muy limitada. Para aquellos que carecen de experiencia y no dominan el oficio, las posibilidades de entrada quedarían restringidas al primer peldaño de la carrera ocupacional típica de la manufactura: el puesto de aprendiz. Sin embargo, y a diferencia del desarrollo industrial clásico, la ubicación peculiar que tiene este estrato tecnológico en el marco de la industrialización actualmente vigente en la región provoca una inestabilidad muy grande en las posibilidades ocupacionales que ella brinda. En última instancia, buena parte de estas actividades constituyen la base de una pirámide de oferta donde el grado de competencia y de atomización es muy alto. Por esta razón, sus posibilidades de subsistencia siempre son precarias y los testimonios existentes acerca de las historias ocupacionales de los integrantes del sector muestran grados muy altos de inestabilidad.

19/ Algunos estudios de casos efectuados recientemente pueden ejemplificar las situaciones más destacadas dentro de la región. El caso argentino muestra un tipo de modelo donde los factores demográficos y las particulares condiciones históricas en las que se produjo el proceso de industrialización permitieron resolver con un grado de éxito relativamente alto el problema de la mano de obra marginal. En el otro extremo, el caso de El Salvador es una muestra de cómo la industrialización tardía orientada hacia mercados externos y sin consecuencias sobre las pautas de distribución del ingreso no sólo no logra resolver el problema sino que lo acentúa. Véase Juan Carlos Tedesco, *op. cit.* y Juan Carlos Tedesco, *Industria y Educación en El Salvador* UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto RLA/74/024, DEALC/9, 1978.

4. La industria y el empleo juvenil

En este punto se intentará efectuar una comparación entre las características del empleo industrial en su conjunto y las vigentes en los tramos de edad menores de 30 años. El objeto de esta comparación es doble; por un lado, aportar algunos indicios acerca de las tendencias recientes en el reclutamiento de mano de obra por parte de la industria y, por el otro, caracterizar el rol de la industria ante el empleo juvenil que, como se sabe, constituye uno de los aspectos más significativos dentro de la problemática del empleo.

Si se considera la situación de los más jóvenes (tramo 15-19 años de edad), los datos disponibles permiten apreciar varios hechos importantes. En primer lugar, la participación de este tramo de edad en la PEA industrial es significativamente inferior a la registrada en el conjunto de la PEA. Esto es muy notorio en los países de menor desarrollo industrial como El Salvador o Panamá, pero en mayor o menor medida puede apreciarse en todos los países considerados ^{20/}. En segundo lugar, la información relativa a la distribución por grupos ocupacionales muestra que los más jóvenes ingresan a la industria fundamentalmente a través de puestos de operarios manuales. En este sentido, parecería evidente, que su bajo nivel de experiencia y la imposibilidad —por su temprano ingreso a la fuerza de trabajo— de tener acceso a niveles de escolaridad medios o altos impiden otro tipo de inserción dentro de la industria. En síntesis, para los muy jóvenes no sólo existen escasas posibilidades de acceso a la industria sino que esas pocas posibilidades se concentran en el escalón más bajo de las categorías de puestos disponibles.

La situación de la PEA ubicada en el tramo 20-29 años de edad, en cambio, es más compleja y diferenciada. Su participación en la industria es, al contrario de lo advertido para los muy jóvenes, superior a la que se registra en el total de la PEA ^{21/}. En cuanto a la relación con los puestos de trabajo, si se compara la distribución por puestos vigentes para el total de la PEA industrial y para el grupo 20-29 años en particular, puede advertirse tres rasgos centrales: a) existen escasas posibilidades de acceso a puestos técnicos, profesionales o gerenciales; b) existen posibilidades amplias pero que no se han modificado sustancialmente en los últimos años con respecto a los puestos de operarios y c) las posibilidades con respecto

a los puestos administrativos y comerciales no son muy amplias pero se están expandiendo significativamente en los últimos años.

Sobre esta base y retomando las hipótesis anteriores acerca de la devaluación educativa y la sub-utilización de capacidades vigentes en la industria, podría postularse que los jóvenes con altos perfiles educativos estarían cada vez con más frecuencia ante la alternativa de considerar los puestos administrativos como **puestos de entrada** al mercado de empleo industrial.

^{20/} La información censal sobre participación de la industria en la población económicamente activa total y en la menor de 20 años registra las siguientes magnitudes para 1970: Argentina, 19,6% y 19,0% respectivamente, Chile 15,9 y 12,0, Costa Rica 12,0 y 11,0, Ecuador 11,5 y 10,0, El Salvador 11,0 y 5,0, México 16,0 y 14,0 y Panamá 7,9 y 5,0.

^{21/} Los datos sobre participación de la población económicamente activa industrial en el total y en el tramo 20-29 años de edad son los siguientes: Argentina 19,6 y 21,0, Chile 15,9 y 18,0, Costa Rica 12,0 y 15,0, Ecuador 11,5 y 12,0, El Salvador 11,0 y 11,0, México 16,0 y 19,0 Panamá 7,9 y 10,0.



Domingo M. Rivarola* *

Paraguay: Condiciones estructurales y desarrollo educativo*

Durante el último cuarto de siglo, América Latina ha experimentado importantes transformaciones en sus características estructurales. Sin embargo, como fuera señalado por Germán W. Rama, Paraguay presenta en el mismo período la peculiaridad de no haber sido mayormente afectado por tales cambios, hecho que le permitió mantener una estructura socio-económica bastante similar a la prevaleciente en décadas anteriores. En líneas generales, el país se caracteriza por un estilo de desarrollo con limitado crecimiento económico en el marco de una estructura social que ha experimentado pocos cambios, pero con un desarrollo educativo relativamente acentuado en cuanto a la alfabetización y la instrucción primaria, en particular en el sector rural, lo que hace de Paraguay un país de discontinuidad débil en su educación elemental.

Los indicadores sobre esta última ubican a Paraguay inmediatamente después de los países más modernizados de América Latina, mientras que en educación media, y más aún en educación superior, ocupa posiciones rezagadas en el conjunto de la región. Estas características ubican al Paraguay en una situación especial, tanto más significativa cuanto que se trata de un país predominantemente rural, con ingresos per capita bajos y con un estilo de desarrollo pautado por una orientación política que rige al Estado desde hace más de veinte años.^{1/}

* Este artículo constituye una síntesis, elaborada por su autor, del Documento DEALC/7, *Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica*, publicado por el Proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, septiembre de 1977, y fue publicado en la revista *Perspectivas*, UNESCO, París, Vol. VIII, N° 3, 1978.

** Domingo M. Rivarola, graduado en Filosofía/Sociología, es profesor de Sociología en las universidades Nacional y Católica de Asunción. Dirige desde 1964 el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y la Revista Paraguaya de Sociología. Ha publicado diversos trabajos, tales como: *Universidad y estudiantes en una sociedad tradicional* (1961); *La estratificación social en Asunción* (1965); *Influencia de los factores sociales en la irregularidad escolar* (1970); *La población del Paraguay* (en colaboración, 1975); *Los determinantes del rendimiento educativo en el Paraguay* (en colaboración, 1977) y *Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica* (1977).

1/ Introducción de Germán W. Rama al trabajo de Domingo M. Rivarola sobre *Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica*, proyecto Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/7, Buenos Aires, septiembre de 1977.

Aspectos demográficos: su impacto en la educación

La comprensión del proceso educativo paraguayo requiere necesariamente la consideración de ciertos aspectos demográficos que constituyen determinantes decisivos de su desenvolvimiento. En este sentido, cabe referirse a cuatro aspectos que tienen relación con la composición, distribución y dinámica poblacional. Estos son: a) la alta tasa de crecimiento demográfico; b) la edad predominantemente joven de la población; c) la desigual distribución espacial y d) las fuertes corrientes de desplazamiento, tanto de carácter interno como externo.

Ritmo de crecimiento demográfico

El pronunciado desequilibrio producido en la composición demográfica de Paraguay como resultado de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870)^{2/}, pierde intensidad a comienzos de la segunda década del presente siglo, época en la que se producen tasas de crecimiento relativamente moderadas, hasta que las mismas vuelven a deprimirse durante el breve período (1932-1935) que ocupa la Guerra del Chaco. Sin embargo, pasado el impacto de este acontecimiento, y más notoriamente entre 1950 y 1957, el incremento de la tasa de crecimiento poblacional adquiere un carácter sostenido. Teniendo en cuenta los efectos sobre el proceso educativo, esta dinámica ha dado a la población paraguaya dos de sus atributos más relevantes: la tendencia a mantener una alta y constante tasa de crecimiento y, consecuentemente, la fuerte preeminencia de la población joven. En 1972, el 44,9% de la población del país está comprendido en un tramo de edad inferior a los 15 años. Considerando el último cuarto de siglo, es digno de destacar que la oferta educativa, aun afrontando este sostenido ritmo de crecimiento, haya presentado tasas superiores a las observadas en el orden demográfico. Aparentemente, este fenómeno responde a la incidencia de dos hechos fundamentales: la atenuación efectiva de la demanda a causa de la intensa corriente inmigratoria y la fuerte expansión de la oferta educativa, en especial a nivel primario. Sin embargo, desde el punto de vista poblacional no es seguro que se pueda mantener una tasa creciente de emigración debido a las restricciones ocupacionales de la sociedad fundamentalmente receptora, Argentina; además

en lo referido al ámbito educacional, la reciente expansión de la enseñanza media puede producir una mayor demanda de enseñanza primaria, que pasará a ser percibida como educación previa y no terminal. Ambos factores pueden provocar incrementos en la demanda de esta última, que alcanzaría tasas superiores a las registradas en décadas anteriores.

Distribución espacial de la población

También la desigual distribución de la población dentro del territorio nacional ha gravitado en el desarrollo del proceso educativo. Aún cuando lo característico del país es su baja densidad —una de las más bajas de América Latina—, desde la época colonial la población se ha concentrado invariablemente en un reducido espacio de territorio. Sólo el 3% de la misma reside en la región occidental, que abarca cerca del 60% de la superficie total del país. Por otra parte, en la región oriental, donde se concentra la mayoría de la población, cerca del 70% ocupa un óvalo de 200 kilómetros cuyo centro es Asunción, la capital. Esta circunstancia facilitó significativamente la expansión de los servicios educativos, y determinó asimismo una fuerte influencia socio-cultural de la capital. Sin embargo, a medida que fue haciéndose efectiva una constante corriente de redistribución espacial de la población —debido al desplazamiento de la frontera agrícola—, resultan igualmente perceptibles el aumento de los costos y las dificultades para la expansión de la cobertura escolar.

Las migraciones

Durante los últimos veinticinco años se han producido en el país intensos movimientos migratorios tanto en el orden interno como externo. Es así que desde fines de la década del 40, la emigración —en gran mayoría a la Argentina—, ha crecido en forma sostenida. Del mismo modo, los desplazamientos internos se vieron favorecidos durante esta última década por un nuevo y amplio despliegue de la frontera agrícola. Es interesante destacar que en Paraguay las migraciones internas se dan de hecho en dos

^{2/} *Anuario estadístico de la República del Paraguay, Oficina de estadística, Asunción, 1886.*

circuitos bastante autónomos ³: por una parte, una corriente de desplazamiento **intra-rural**, y por otra, la que afecta específicamente a la población ubicada en la red de localidades que conforman el radio urbano. Los últimos estudios disponibles han mostrado la extrema debilidad de los flujos procedentes de áreas rurales hacia los centros urbanos o viceversa ⁴. Este fenómeno explicaría la pervivencia de la mencionada forma de distribución urbano-rural de la población, la cual, como ya se señaló, ha sufrido escasas variaciones proporcionales. En lo que hace a la relación directa de este fenómeno con la educación, se ha comprobado que la misma depende tanto del propio sentido de los desplazamientos como de otras características coadyuvantes. En este sentido, los desplazamientos hacia la capital —que es el área de mayores recursos educativos— han tenido efectos apreciables sobre la escolarización de la población desplazada, particularmente en los sectores impedidos de concretar el tramo normal de la enseñanza elemental. Por el contrario, los efectos negativos han sido claramente percibidos en los desplazamientos hacia las nuevas zonas de colonización, donde predominan condiciones deficientes en los servicios educativos ⁵.

Incidencia del desequilibrio urbano-rural

La distribución entre áreas urbanas y rurales —como la existente entre Asunción y la población urbana no capitalina (en lo sucesivo **resto urbano**)—, responde a condiciones estructurales que son de excepcional importancia en la comprensión de las características, organización y dinámica del proceso educativo paraguayo. Por una parte, un factor de singular gravitación ha sido la gran preeminencia administrativa, económica y socio-política de Asunción, que le ha permitido controlar, manejar y usufructuar los recursos que el país ha aplicado a la educación con muy débil proyección hacia el **resto urbano** y el sector rural, que sólo a partir de este último cuarto de siglo experimentan los efectos de una expansión educativa más amplia y sostenida.

Es la propia peculiaridad de la organización productiva prevaleciente en el país la que sustenta estas condiciones extremas de heterogeneidad, manifiestas en el predominio y estancamiento de un sector muy amplio de población rural y en el ritmo poco significativo del proceso urbanizador. En 1975, por ejemplo, las estimaciones concedían que alrededor del 60%

de la población activa, dominada en su mayoría por una economía de subsistencia, se dedicaba a tareas agrícolas, con una precaria implementación tecnológica y muy bajas tasas de productividad. El predominio de esta estructura agropecuaria, unido al exiguo desarrollo industrial, constituyen determinantes decisivos del peculiar desenvolvimiento urbano que ha caracterizado a Paraguay: lento crecimiento —con una tasa no superior al 1% en el período 1962-1972—, y la fuerte primacía de la capital, que en el transcurso de su evolución histórica ha concentrado una alta proporción de la población urbana del país. Este desequilibrio entre campo y ciudad —que además de reflejar diferencias contextuales expresa efectivas relaciones de dominio—, tiene en lo que toca al desenvolvimiento educativo paraguayo un valor de análisis fundamental: de esta situación deriva la capacidad de la capital para utilizar los recursos cuantitativos que provee la educación. Así, cuando se examinan los datos en su sucesión histórica, la imagen que prevalece es la de un centro cuyo entorno va expandiéndose muy lentamente y en la medida que los logros alcanzan en este centro un nivel excesivo de saturación. De este modo, sólo cuando Asunción completa y cualifica su organización educativa, los efectos de la misma comienzan a expandirse hacia el **resto urbano** y posteriormente hacia el área rural.

Evolución de la Escolaridad primaria y secundaria

La expansión de la escolaridad durante el presente siglo se da primordialmente a nivel primario. Hasta fines de la década del '50 —prácticamente durante medio siglo—, la magnitud de

3/ Domingo M. Rivarola, *Paraguay: estructura agraria y migraciones desde una perspectiva histórica*, VI Reunión de Grupo de trabajo sobre población y desarrollo de CIACSO, México, 25/29 de julio de 1977.

4/ Luis Zúñiga, Luis Galeano y Juan Schoemaker, *Proyecto de Investigación comparativa: desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina*, Informe de avance, CPES/PISPAL, Asunción, julio 1977.

5/ Ver los siguientes trabajos: Domingo M. Rivarola, *Migración interna al área de Asunción. Informe de resultados*, CPES, Asunción, 1973; y *Causas del malogro escolar en los primeros grados de la escuela primaria experimentales del currículum renovado*, Ministerio de educación y culto, Asunción, 1975.

este crecimiento es sostenida, aunque recién a partir de 1950 se observa un fuerte incremento de las inscripciones. En cuanto a su cobertura, los estadios sucesivos muestran claramente los ámbitos de su expansión: Asunción, el **resto urbano** y —lo que sería un fenómeno de las dos últimas décadas— el área rural. En cuanto a la enseñanza media, su progresión durante el período 1900-1950 es notoriamente lenta y sensible a los altibajos político-sociales experimentados por el país en ese lapso.

Con respecto a la secuencia de este incremento es posible reconocer dos etapas definidas que caracterizan la relación entre el crecimiento de la inscripción primaria y la secundaria. Una primera etapa se extiende a lo largo de las tres primeras décadas del presente siglo, durante las cuales se advierte, frente a una muy reducida progresión de la escolaridad secundaria, el crecimiento continuo de la inscripción primaria. A comienzos de siglo, la relación porcentual alcanzada es de 1,8 estudiantes secundarios por cada 100 de primaria, cifra que sufre una leve atenuación durante la Guerra del Chaco, acontecimiento que afecta más directamente a la enseñanza media. En 1930 la relación es de 1,2 pero en los dos últimos quinquenios el crecimiento de la inscripción secundaria registra un aumento vigoroso: 12,9 en el año 1970, alcanzando en 1977 la relación de 20 estudiantes secundarios por cada 100 inscriptos en el siglo elemental.

La evolución del perfil educativo de la población es perceptible observando los cambios acaecidos tanto en la inscripción como en las tasas de analfabetismo. Al examinar los datos que corresponden a la población total, se percibe que el aumento paulatino del nivel de escolaridad es correlativo con la declinación de las tasas de analfabetismo. Así, por ejemplo, en el período 1940-1970 el porcentaje de analfabetos desciende del 24,3% al 13,9%.

En cuanto a la evolución del perfil de escolaridad, las tendencias globales observadas son marcadamente positivas, destacándose: a) un porcentaje cada vez menor de población que no recibe educación alguna; b) un creciente porcentaje de población que recibe más de 6 años de instrucción escolar, fenómeno que se incrementa durante el decenio 1960-1970; y c) a nivel primario, un efectivo aumento del promedio de quienes alcanzan entre 4 y 6 de escolaridad.

Sin embargo, aún cuando es firme y sostenida la tendencia que revelan estos datos, el ritmo de la progresión resulta bastante disímil cuando se consideran los diferentes contextos socio-geo-

gráficos. Es precisamente a partir de esta perspectiva que puede comprobarse la diferente disponibilidad de la oferta educativa; en lo que se refiere al analfabetismo, por ejemplo, si en 1940 Asunción lograba reducir la tasa al 8,7%, los valores correspondientes para el **resto urbano** y el área rural se mantenían a niveles altos: 17,5 y 31,9% respectivamente.

Cabe agregar otros datos a los ya expuestos. Si en 1942 el 25,6% de la población de Asunción cuenta con 7 o más años de estudio, en 1972 los que alcanzan este nivel representan el 49,5%. En cuanto a tendencia, el perfil de escolaridad del **resto urbano** se aproxima al de la capital, aunque se aprecian ciertas peculiaridades; entre ellas: a) el ritmo más lento de la expansión educativa; b) el acelerado incremento de la alfabetización durante los dos últimos decenios; c) la exigua penetración de la enseñanza media en el lapso comprendido entre 1940 y 1960 en relación con los niveles alcanzados durante el mismo período en Asunción; d) el importante incremento de la enseñanza media durante el período 1962-1972. En lo que hace al área rural, conviene destacar su rezago con relación a las otras dos áreas sociogeográficas. De hecho, el perfil que presentaba en 1972 corresponde aproximadamente —en cuanto al nivel primario— al de Asunción en los años previos a la década del '40. Sin embargo, y teniendo en cuenta el perfil educativo de la población rural en 1942, conviene señalar el franco mejoramiento experimentado con respecto a sus propios niveles, particularmente durante el transcurso de los dos últimos decenios. Las consideraciones precedentes permiten concluir lo que sigue:

1. Desde un comienzo el esfuerzo educativo se concentró en el área capitalina, con fases sucesivas de expansión de la enseñanza primaria y media.
2. En el **resto urbano** se registró una paulatina extensión de la enseñanza primaria y en los dos últimos decenios también a nivel de la enseñanza media.
3. La notable expansión producida en el orden de la educación primaria se pone de relieve en el acelerado mejoramiento del nivel educativo rural.
4. Un lento avance del porcentaje de población con educación superior.

Un factor importante es la demanda social de educación y la capacidad de los grupos sociales de base de organizar escuelas, actitud que es ratificada por el Estado con una firme y constante política de expansión de los servicios educativos

elementales. Junto a esta relevante participación estatal, otros factores convergieron en el mismo sentido; entre ellos, el apoyo incondicional de sectores en condiciones de enseñar, primordialmente del sexo femenino que asume la tarea docente con una profunda vocación de servicio y es capaz de cumplir las obligaciones que demanda incluso bajo la presión de las más precarias condiciones de remuneración y equipamiento escolar; el creciente incremento de los fondos destinados a la educación registrado a partir de mediados de la década del '40; por último, y en otro nivel, el importante papel que juega la ayuda externa en la política gubernativa de expansión de la educación primaria y media. En este orden precisamente, es muy significativo —y decisivo— que en el ordenamiento del presupuesto para la educación alrededor del 50% de los recursos haya sido destinado al ciclo elemental.

La irregularidad escolar

Aunque se han destacado los logros positivos alcanzados en el nivel de acceso al sistema educativo, conviene examinar las características de la permanencia; en definitiva, de este balance dependerá la penetración efectiva del sistema y las características del perfil educativo según los estratos que diferencian una población. Se considera que tres categorías de factores inciden directamente en la permanencia dentro del sistema educativo: a) los de origen socio-cultural; b) los relacionados con la oferta existente; y c) los relacionados con el proceso de aprendizaje.

El contexto socio-cultural es de por sí un fenómeno de compleja interrelación de variables, en el que gravita con capacidad de transmisión cultural dominante el núcleo familiar del educando.

A su vez, el proceso de aprendizaje presenta un sinnúmero de elementos, situaciones y etapas cuya relevancia ha sido puesta de manifiesto, ya mediante la práctica docente directa o de manera explícita o implícita a través de las diversas políticas educativas.

En forma más decisiva actúa la oferta de servicios educativos, cuyo alcance se proyecta básicamente en dos dimensiones: la existencia efectiva de recursos educativos —entendida como disponibilidad de una escuela con los grados requeridos—, y el equipamiento neces-

ario para el desenvolvimiento adecuado del currículum vigente. El usufructo de los recursos educativos no es el mismo para los diferentes estratos sociales, sea por la desigualdad en la distribución de los ingresos o, expresado en otros términos, por la diversidad de la disponibilidad de los mismos en el espacio geográfico y social de una sociedad.

Considerado en forma global, el proceso educativo paraguayo ofrece algunas características destacables en cuanto a la permanencia escolar. Por una parte, el alto porcentaje de repitencia y, por otra, la proporción igualmente elevada de deserción a lo largo de la enseñanza formal. Ambos fenómenos, a más de atenuar el alcance de la cobertura del sistema, configuran un complejo proceso de selección a través del cual —sea por efectos directos de los determinantes ligados, al sistema educativo, sea de los provenientes del contexto social—, un elevado porcentaje de la población que pudo acceder a la educación formal se retrasa, o más drásticamente, abandona el sistema en cualquiera de los diferentes niveles de escolaridad, de acuerdo a la situación específica de cada sector.

Las cifras sobre la magnitud de la repitencia —considerando datos globales—, se han mantenido en un nivel elevado, aunque en los últimos años se observa una significativa disminución. En el año 1967, de un total de 378.463 alumnos inscriptos en las escuelas primarias, aparecieron como repitentes 85.920, es decir el 22,7%. En 1975, sobre una inscripción total de 452.249 alumnos en toda la república, el porcentaje de repitentes fue del 15,4%. Una comparación entre ambas cifras podría sugerir la idea de una drástica disminución del fenómeno de repitencia. Sin embargo, esta súbita declinación —perceptible al examinar los valores correspondientes a 1968-1969— es más directamente atribuible a cambios en las pautas de promoción antes que a modificaciones estructurales del sistema educativo o de sus determinantes sociales⁶.

Aun cuando a nivel nacional la declinación de esta irregularidad presenta valores bastante moderados, las diferencias resultan sustantivas cuando se cotejan las cifras específicas de Asunción, el **resto urbano** y el área rural. Estos datos sugieren claramente algunos hechos de importancia fundamental: a) un ritmo acelerado de reducción de la repitencia en Asunción en comparación con la del resto del país; b) la tasa inferior

⁶/ Ministerio de educación y culto, *Desarrollo educativo en cifras. Periodo 1954/1974, Asunción.*

que ahora presenta Asunción y su estabilización durante el último período, señalarían la dificultad de reducir la repitencia en tanto persistan las actuales condiciones estructurales de la sociedad; c) el peso determinante que representa el área rural en el mantenimiento del promedio de repitencia a nivel nacional.

En cuanto a este último punto, la repitencia en el área rural responde a una serie de factores cuya incidencia ha sido detectada en diversos trabajos especializados. Así, las limitaciones de la oferta educativa —disponibilidad de escuelas, carencia de grados superiores, etc.—, ejerce un impacto negativo muy directo. La considerable distancia entre el hogar y la escuela constituye un factor igualmente importante, que provoca frecuentes inasistencias, lo cual, al incidir directamente sobre el rendimiento, arrastra al escolar a esta forma de irregularidad.

Sin duda alguna, el ciclo primario representa una etapa crítica durante la cual se define la permanencia en el sistema educativo de un gran sector de la población que ha logrado acceder al mismo. A este nivel, y por efectos de la deserción, el perfil de escolaridad experimenta signos de aguda retracción. Este tipo de irregularidad es considerado uno de los problemas relevantes del proceso educativo paraguayo ^{7/}. El esfuerzo por cuantificarlo, detectar su evolución y precisar sus principales causas es constante en los diagnósticos educativos, a pesar de las múltiples dificultades provenientes de los limitados datos adecuados disponibles. Un mecanismo de uso frecuente ha permitido medir, con las limitaciones del caso ^{8/}, la capacidad de retención del sistema en sus diferentes niveles y contextos socio-geográficos. Así, el espacio social constituye un indicador claro de las diferencias en las tasas de deserción: 25% para Asunción, 40% para el **resto urbano** y 60% para el área rural.

En definitiva, la repitencia y la deserción en Paraguay deben relacionarse con dos planes junto a los cuales adquieren significación. El primero alude al tipo de cobertura educativa: amplia, en expansión, pero de medios precarios. El segundo atiende a las peculiaridades estructurales: sociedad predominantemente rural, escasamente desarrollada, con considerables porcentajes de población de bajos ingresos y lengua materna guaraní o bilingüe.

Determinantes del rendimiento educativo

La amplia cobertura del sistema educativo primario en relación con el grado de desarrollo

del país, se ha logrado gracias a la convergencia de una serie de factores de naturaleza diversa, algunos de los cuales, a pesar de su relevancia, no han merecido la debida atención hasta el momento. En ese orden, pueden mencionarse: a) la disponibilidad de un contingente docente —real y potencial— eficaz y con capacidad para desenvolverse positivamente incluso bajo la presión de condiciones generalmente precarias; b) el positivo interés de la población —tanto la urbana como la rural— por el logro de niveles de instrucción, aunque estos no superen los grados elementales; c) el apoyo constante de las comunidades —aun aquellas de recursos más limitados— en la creación de infraestructuras mínimas que faciliten la apertura de nuevos centros de enseñanza; d) el papel activo que ha desempeñado el Estado fortaleciendo esta línea de acción pública, así como el importante flujo de asistencia externa orientada al campo educativo. Estos aspectos resultan cruciales para explicar el desenvolvimiento de la oferta educativa en Paraguay, y, con ello, los logros alcanzados hasta el presente.

Finalmente, ¿cuáles son los factores que restringen los efectos de estas condiciones, determinando un margen igualmente alto de desperdicio escolar? En términos estrictamente cuantitativos, los estudios y datos disponibles permiten señalar lo siguiente: a) la elevada cantidad de establecimientos educativos que no ofrecen el número completo de grados; b) la desigual distribución de los mismos; y c) el volumen diferencial de demanda que se observa en la capital, el **resto urbano** y el área rural, que recarga los requerimientos en las zonas con más débil infraestructura y menor disponibilidad de recursos.

En 1972, aproximadamente el 40,1% del total de las escuelas poseía los seis grados que abarca el ciclo primario, cifra que ascendió al 43,6% en 1974. En este año, aproximadamente el 90% de las escuelas con el total de grados aparecía concentrado en el sector urbano, mientras que sólo una tercera parte de las ubicadas en el sector rural funcionaba con los seis grados reglamentarios.

No resulta ocioso abundar en el hecho de que la distribución de las unidades educativas condiciona cualitativa y cuantitativamente la oferta de educación: tanto la oferta de plazas como la cali-

^{7/} Ministerio de educación y culto, *Diagnóstico del sistema educativo*, 2 tomos, Asunción, 1969.

^{8/} El tipo de agregación de los datos no permite controlar el efecto de los abandonos por simple desplazamiento de un escolar de una zona —urbana, **resto urbano** o rural— a otra. Esto explica ciertos comportamientos de las tasas de deserción que presentan valores negativos, particularmente en Asunción.

dad de la enseñanza decrecen sistemática y gradualmente cuando se pasa del centro urbano de mayor desarrollo, Asunción, a las localidades urbanas menores hasta llegar a las de niveles más bajos en las áreas rurales. De este modo, la población de origen rural ve restringidas sus posibilidades por el elevado número de escuelas incompletas, por la insuficiencia en términos pedagógicos de los plurigrados, o simplemente por falta de escuelas cercanas al poblado de residencia. Estos factores imponen la repetición forzosa del grado y, por último, la deserción escolar.

Uno de los condicionamientos singulares a considerar en el caso paraguayo es el impacto que tiene sobre el proceso educativo la condición bilingüe de la población. En realidad, desde la llegada de los conquistadores, Paraguay experimentó un proceso muy distinto al de los países donde la lengua se convirtió en un elemento de discriminación y aislamiento; antes bien, la confluencia de la cultura guaraní y española se gestó sin mayores dificultades y casi de inmediato. Este hecho va unido al intenso proceso de mestizaje iniciado igualmente en los albores de la colonización. Aun cuando debe aceptarse que el contacto entre las dos lenguas que proceden de diferentes culturas se da en relación asimétrica —con la consiguiente emergencia de relaciones de dominación—, en el caso paraguayo lo peculiar es que la fusión lingüística se logra al amparo de una firme relación paternalista, que tras un largo proceso histórico culmina en una fuerte afirmación de la oral condición bilingüe de la población. En el pasado no se realizó ningún esfuerzo sistemático para que el guaraní se difundiera como lengua escrita, pero los últimos años han sido testigos de la preocupación por el fenómeno lingüístico, y los esfuerzos por encarar el problema del bilingüismo, particularmente en lo referido a su incidencia en el proceso enseñanza/aprendizaje, han sido positivos. Ya durante la década del '60, un informe señalaba que "las políticas de promoción que operan del primero al sexto grado, son frecuentemente la causa del fracaso entre los alumnos principiantes, especialmente en aquellos que experimentan problemas de lenguaje..."^{9/} Otros estudios^{10/} —entre los que se cuentan los de Joan Rubin y Graziella Corvalán este último referido al rendimiento educativo^{11/}, han demostrado claramente la importancia de la condición bilingüe sobre los frutos del aprendizaje. De allí que la gran controversia abierta en el presente en lo que atañe a políticas educativas —tanto para los investigadores como para los administradores de la educación—, contemple tanto la alternativa de adoptar la enseñanza de los dos idiomas (legalizando la naturaleza bilingüe de la mayoría de la población), como el destierro total del guaraní del proceso educativo.

Los estudios realizados hasta el presente señalan la fuerte incidencia del factor lingüístico en el rendimiento escolar, y junto con ello la magnitud de las diferencias observadas en los rendimientos de niños bilingües y monolingües guaraníes y monolingües españoles: estos últimos son los que registran rendimientos que exceden la media del grupo experimental. No obstante, los problemas de lenguaje no deben ser separados de la discontinuidad socio-cultural existente entre grupos portadores de distintos códigos lingüísticos, que detentan posiciones desiguales en la estratificación social.

Frecuentemente, la atención que recae sobre las desigualdades derivadas del sistema educativo —por ejemplo, la dimensión de la oferta de servicios educativos—, restringe la percepción de los desequilibrios que emergen de las diferentes posibilidades que cada escolar tiene según la posición económico-social de su hogar, que define universos socio-culturales cualitativamente distintos. En este sentido, resulta inútil hablar de escuela igualitaria en tanto se minimizan los efectos diferenciadores que surgen de los diversos recursos a que tiene acceso el niño —sean de orden económico o cultural—, y que constituyen una sólida base de apoyo tanto para definir el nivel de su inserción como el de su desempeño, en la medida que la situación social heterogénea se refleja en el propio universo de unidades educativas.

La ayuda familiar al escolar es un punto que ha concitado el interés de algunos estudios. En líneas generales, la información disponible indica que la mayoría de los escolares provenientes de estratos sociales bajos recibe insuficiente ayuda de parte de sus padres o sustitutos, destacándose el impacto negativo que la baja escolaridad de la madre ejerce sobre el rendimiento del niño. Así, aunque la comunicación entre padres e hijos en edad escolar es considerable, lo que demuestra una buena condición familiar, los primeros no logran influir en el rendimiento educativo de sus hijos por cuanto sus propios niveles de escolaridad son bajos.

En relación a las causas aducidas por los padres para explicar la inasistencia de sus hijos a la escuela, la necesidad o la **extrema pobreza**

9/ *Cooperative Education Survey, Education in Paraguay, Summary Report of the Survey Director Project Agreement, N° 12, 1961.*

10/ Joan Rubin, *National Biligualism in Paraguay*, Paris, Mouton, 1968; y Graziella Corvalán, *Bilingüismo y rendimiento educativo en la escuela primaria en el Paraguay (tesis)*, Centro de Estudios Educativos, México, 1976.

11/ PREALC (OIT), *Situación y perspectivas del empleo en el Paraguay, Santiago de Chile, 1975.*

están en la base de más del 50% de las respuestas agrupables bajo los rótulos de **sin recursos y trabajo**. Esta última causal pesa poco en el total, por las condiciones generales de subempleo, mientras que en Asunción la posibilidad de inserción ocupacional explica una de cinco deserciones. Inversamente, en el medio rural —luego de la **necesidad**— figura como segunda causa de la inasistencia el déficit de la oferta educativa.

Estructura productiva y educación

Al considerar la estructura económica del país se destacan dos características: la importancia del sector agropecuario y el débil desenvolvimiento del sector industrial. En su conjunto, los indicadores económicos muestran bastante fehacientemente las dificultades que el país ha afrontado para afirmar un ritmo de transformaciones y desarrollo más favorable. Según CEPAL, en 1970 el ingreso per cápita era de 353 dólares, y el producto por habitante representaba el 60% de la media de América Latina ¹². La mayor parte de la literatura especializada coincide en señalar, como limitaciones esenciales: a) la preeminencia de una agricultura de subsistencia, con una rudimentaria tecnología de producción y muy escasos recursos de capital, a pesar de la considerable disponibilidad de tierra apta por habitante; b) el bajo nivel productivo por persona; c) el lento crecimiento de las actividades económicas de transformación; y d) una limitada disponibilidad de infraestructura de producción adecuada.

Dos problemas sustantivos derivan en forma directa de esta peculiar conformación del sistema económico: la sub-ocupación y las peculiaridades de los requerimientos educativos demandados por una estructura productiva de carácter agropecuario.

Es evidente que a partir de 1975 se ha producido un efectivo mejoramiento de la tecnología aplicada al sistema productivo agropecuario. Sin embargo, es muy importante considerar que esta positiva evolución ha estado limitada a un exiguo grupo de explotaciones, con firme dotación de capital y otros recursos productivos. De ahí que, aun cuando el proceso ha afectado favorablemente el volumen global de la producción, en su mayoría los campesinos continúan ligados a los exiguos recursos tradicionales para el desempeño de su actividad económica.

Por otra parte, el desarrollo industrial ha sido bastante limitado en el caso paraguayo; así, del total de personas ocupadas, cerca del 60% lo ha-

cen en establecimientos correspondientes a unidades de producción artesanal. Diversos factores —tanto de orden interno como externo— condicionan esta deficitaria evolución del sector industrial. Existe acuerdo en señalar el grave inconveniente que representa el estrecho mercado interno, insuficiente para sustentar una dinámica industrial de mayor empuje, situación que a la vez está ligada al bajo promedio de ingreso prevalente. Este precario desarrollo industrial queda plenamente reflejado en la importancia que adquieren en Asunción las ocupaciones de carácter terciario, particularmente las referidas al estrato de servicios, así como la insuficiencia de la oferta de empleo y los bajos niveles de remuneración. Según estimaciones correspondientes a 1972, en Asunción el sub-empleo comprometía el 52% de la fuerza de trabajo, incluyendo este porcentaje tres estratos de la población activa cuya situación de subempleo deriva de la naturaleza misma de las ocupaciones comprendidas: el servicio doméstico, los trabajadores familiares y los empleos ocasionales.

Un aspecto muy significativo que resulta de comparar la estructura productiva y el perfil educativo, es la llamativa discordancia existente en el desenvolvimiento de ambas dimensiones, si se atiende al perfil de otros países con estadios similares de desarrollo económico-social, lo que ya ha sido señalado en algunos trabajos ¹³. Suponiendo que la tendencia esperada es que a determinados estadios de desarrollo económico-social correspondan niveles correlativos de logros en el campo de la educación, la situación de Paraguay resulta **anómala**, es decir, contradice los postulados de esta regla. En un trabajo de CEPAL/ILPES, se toma el grado de urbanización como uno de los indicadores del nivel de desarrollo económico-social, con lo cual, al establecerse una categorización de países, se constata lo siguiente: “En la primera categoría de países con menos del 20% de población urbana, junto a aquellos con altas tasas de población sin instrucción, figuran Paraguay, con el 21,8% sin instrucción en 1950, y la República Dominicana, con sólo el 17% en el año 1960. Estos porcenta-

¹²/ El PIB por habitante creció a 425 dólares en 1975 y a 501 dólares en 1978, indicando tasas de crecimiento anual considerables, pero los incrementos no revelan modificaciones sustanciales de la estructura económica sino el efecto de ciertos polos de dinamismo, entre los cuales debe citarse la construcción de la represa de Itaipú.

¹³/ Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Enseñanza Media, estructura social y desarrollo en América Latina*, E/C.12/924 — INST/S.7/L.1-18 de noviembre de 1971; documento presentado conjuntamente por la CEPAL y el ILPES a la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del fomento de la ciencia y de la tecnología, convocada por la UNESCO.

jes —continúa el estudio— no sólo son inferiores a los de países de grado de urbanización medio, sino incluso inferiores a los de algunos países de elevado grado de urbanización, como es el caso de Venezuela, que con el 47,3% urbano en 1961 aún tenía el 25,2% de la población entre 15 y 19 años sin instrucción formal”^{14/}.

Este positivo nivel educativo logrado por Paraguay ha causado bastante sorpresa y algunos interrogantes entre quienes, luego de detectarlo, han tratado de encontrar razones lógicas que lo expliquen; para ello, han buscado alguna asociación coherente con otros indicadores sociales, entre ellos, las características del sector productivo, la composición de la población económicamente activa (PEA) y la distribución del ingreso. Recientemente, Ernesto Schiefelbein^{15/} señalaba el llamativo incremento —superior al 50%— que se observa en el nivel de escolaridad de las últimas generaciones en relación al existente en la década del '20. El que menos de un 10% de las mismas tenga menos de tres grados —concluye—, refleja una situación extraordinariamente buena en relación al resto de la población urbana de América Latina. A pesar de que estas constataciones suscitarán algunas dudas por lo inesperadas, se las ha podido confirmar fehacientemente al examinar los datos sobre el nivel educativo de la población económicamente activa de Asunción. En particular, ha podido comprobarse la alta escolaridad de ciertos estratos ocupacionales que por su calificación no demandarían requerimientos educativos de ese grado. Por ejemplo, en el denominado sector autónomo, un 11% de la categoría domésticos cuenta con 7 o más años de estudio, en tanto que el 61% oscila entre los 4 y 6 años. Este positivo desenvolvimiento educativo que muestra Asunción, resulta plausible si se toma en cuenta que la hegemonía de la ciudad capital le ha permitido concentrar recursos que directa o indirectamente tienen que ver con el logro de una eficaz acción educativa.

Comparativamente con la residente en Asunción, el estado educacional de la población económicamente activa en el área rural ofrece niveles ostensiblemente más bajos, y aparentemente ha experimentado poca variación en los dos últimos períodos intercensales^{16/}. En este sentido, conviene efectuar algunas acotaciones tendientes a hacer comprensibles las condiciones educativas actuales y sus perspectivas más inmediatas. Por una parte, el desnivel apreciado en relación con la población urbana —específicamente la de Asunción—, se entiende porque la evolución de la oferta educativa ha sido desigual, perjudicando en su avance al sector rural; en segundo término, es evidente que aun considerando estos valo-

res, los niveles alcanzados resultan bastante buenos en relación con muchos de los países de América Latina, tal como ya ha sido señalado; finalmente, si tenemos en cuenta los efectos de la importante expansión educativa hacia las áreas rurales de las últimas dos décadas, es posible aceptar que este perfil educativo de la población tienda a experimentar algunas mejoras.

Lo interesante es que todo hace suponer que de mantenerse este avance educativo en el área rural, las condiciones de la productividad dependerán menos de la educación propiamente dicha que de factores tales como la escasa dimensión de las explotaciones, la precaria tecnología aún predominante, la reducida dotación de capitales, etc. En tal coyuntura, la educación podría convertirse en un condicionante capaz de empujar más compulsivamente hacia la migración que hacia el cambio.

14/ *Op. cit.*, págs. 32-33.

15/ Ernesto Schiefelbein, "Relaciones entre educación y empleo en el Paraguay", en *Revista paraguaya de sociología*, Asunción, vol. 14 (1977), N° 39.

16/ Esteban Lederman y Arnaldo Silvero, "La planificación de los recursos humanos en el Paraguay", en *Población, urbanización y recursos humanos en el Paraguay*, Domingo M. Rivarola y Guillermo Heisecke (ed.), Asunción, CPES, 1970.

Cuadro 1. Veintiún países de América Latina: Indicadores educativos según producto interno bruto por habitante

(dólares 1970 y porcentajes)

País	PIB por habitante				Analfabetismo			Tasas de escolaridad											
								Primaria			Secundaria				Superior				
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Haiti	118,6	117,0	99,0	109,0	89,5	—	—	19,0	32,9	33,3	32,1	1,0	3,8	5,5	5,0	0,2	0,5	0,3	0,4
Bolivia	213,3	192,0	260,0	299,0	67,2	—	—	35,0	56,2	74,2	89,2	4,9	11,6	14,3	18,7	1,6	3,6	7,5	11,0
Nicaragua	215,2	288,0	432,0	453,0	61,6	50,2	41,7	38,5	51,4	72,3	73,9	2,7	6,3	18,9	23,0	0,7	1,2	5,7	6,7
República Dominicana	230,4	288,0	347,0	476,0	61,4	35,5	32,8	53,5	86,2	89,3	98,0	1,7	13,0	20,4	26,8	0,9	1,3	5,4	10,0
Brasil	231,6	331,0	445,0	603,0	50,6	39,4	33,6	39,3	58,0	74,0	81,7	5,7	13,6	32,7	61,8	0,9	1,6	5,3	11,2
Honduras	232,2	250,0	289,0	275,0	65,0	55,0	—	28,1	58,7	83,9	81,1	0,6	6,8	12,7	17,2	0,6	1,0	1,8	4,6
Ecuador	246,9	310,0	372,0	447,0	44,2	32,5	—	56,7	75,5	88,2	92,9	4,4	12,6	28,5	38,9	1,3	2,6	7,7	8,7
El Salvador	265,1	319,0	397,0	430,0	60,6	51,0	43,1	61,1	69,7	73,0	78,6	2,9	11,5	19,9	31,0	0,6	1,1	3,3	7,0
Guatemala	292,7	322,0	415,0	471,0	69,8	62,0	53,8	27,7	41,5	49,9	58,0	2,4	6,4	11,7	15,8	0,7	1,6	3,4	4,3
Paraguay	305,3	294,0	353,0	425,0	34,1	25,4	19,9	74,3	89,9	94,9	88,8'	1,5	11,6	17,6	20,6	1,2	2,4	4,3	6,3
Perú	312,8	414,0	526,0	587,0	42,0	38,9	27,2	66,8	77,6	108,2	100,4	6,4	16,1	39,8	49,3	2,1	3,6	10,7	15,1
Costa Rica	343,6	474,0	650,0	764,0	20,6	15,6	10,4	61,4	84,0	99,7	100,5	5,9	18,4	25,7	49,5	1,8	4,8	10,2	16,5
Colombia	370,0	426,0	509,0	587,0	37,6	27,1	25,5	36,0	57,6	75,0	77,5	3,9	12,5	25,6	40,5	0,9	1,7	4,7	8,0
Panamá	458,5	550,0	868,0	967,0	30,0	23,3	20,6	76,0	83,5	93,5	108,6	9,2	29,8	43,1	57,6	1,9	4,6	7,2	19,8
México	485,8	627,0	893,0	997,0	43,0	34,6	25,8	53,0	74,0	93,1	101,4	2,7	11,9	20,3	33,2	1,6	2,6	6,1	9,0
Chile	576,4	639,0	779,0	717,0	20,0	16,4	11,7	74,0	91,4	120,0	130,6	10,7	25,6	25,0	32,3	1,6	4,0	9,2	14,9
Venezuela	653,0	915,0	1176,0	1276,0	48,9	36,7	14,8	51,1	88,2	82,4	82,6	3,0	21,1	36,2	36,6	1,3	4,3	10,1	19,5
Argentina	817,3	922,0	1213,0	1320,0	13,6	8,6	7,4	94,1	100,3	115,4	110,5	10,4	27,6	38,1	48,3	5,2	11,3	15,2	25,3
Uruguay	829,0	897,0	927,0	877,0	15,0	9,5	8,7	89,8	101,7	95,8	91,9	17,0	38,0	61,7	66,8	5,7	7,8	9,8	12,9
Cuba	—	—	—	—	—	—	—	66,2	95,0	11,0	108,7	4,7	14,4	23,4	50,4	3,8	3,3	3,6	11,0

Fuente: *Statistical Yearbook, UNESCO, 1973, Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina, CEPAL, 1976.*

Cuadro 2. Paraguay: Evolución de la matrícula primaria, secundaria y universitaria durante el período 1900/1975
(índice 1900 = 100)

Años	Primaria		Secundaria		Univer- sidad
	Cantidad	Índice de crecimiento	Cantidad	Índice de crecimiento	
1900	25.000	100,0	439	100,0	—
1905	28.165	112,7	374	85,0	—
1910	52.200	208,8	490	111,6	—
1915	74.245	297,0	686	156,3	192a/
1920	70.523	282,1	595	135,5	232b/
1925	79.352	317,4	1.394	317,5	—
1930	108.222	432,9	1.344	306,2	—
1935	101.395	405,6	1.100	250,6	673c/
1940	170.625	708,3	4.903	1.116,8	1.003
1945	178.026	712,1	7.345	1.673,1	1.504
1950	195.607	782,4	12.105	2.757,4	1.799
1955	267.643	1.070,6	15.472	3.524,4	2.352d/
1960	305.479	1.221,9	24.582	5.599,5	3.425
1965	362.261	1.449,0	35.402	8.064,2	5.836
1970	431.743	1.727,0	55.777	12.705,5	8.011
1975	452.249	1.809,0	75.414	17.178,6	—

Fuente: Sánchez, Santiago: *Estadística educacional del año 1955*, Ministerio de Educación y Culto/Servicio Cooperativo Interamericano de Educación, Asunción, 1957. Ministerio de Educación y Culto: *Desarrollo Educativo en Cifras, Período 1954-1974*, Asunción, 1975. Ministerio de Educación y Culto: *Anuario 1975*, Asunción, 1976.

a/ Datos de 1914; b/ Datos de 1917; c/ Datos de 1936; d/ Datos de 1956, *Anuario Estadístico*, Dirección General de Estadísticas y Censos, Asunción, sin fecha.

Cuadro 3. Paraguay: Analfabetismo según zona y sexo, en 1941, 1952, 1962 y 1972
(personas y porcentajes)

Año y grupo de edad	País				Capital				Resto urbano				Rural			
	Total		Hom- bres	Muje- res	Total		Hom- bres	Muje- res	Total		Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	
	Por- cen- taje	Per- sonas														
1942 (40-49)	24,3	46.331	18,2	30,1	8,7	3.170	5,2	11,5	17,5	7.378	11,7	22,6	31,9	35.783	24,3	39,8
1952 (30-39)	18,6	43.508	14,2	22,8	5,4	2.413	3,2	7,3	11,9	5.928	7,9	15,2	25,2	35.167	19,3	31,1
1962 (20-29)	12,1	41.207	9,8	14,2	3,2	2.228	2,1	4,1	7,3	5.129	5,4	8,9	16,9	33.850	13,6	20,3
1972 (10-19)	13,9	82.491	14,3	13,7	5,1	5.276	5,0	5,2	9,3	12.027	9,9	8,8	18,3	65.188	18,3	18,2

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, *Censo de población y vivienda 1972*, Asunción, julio de 1975.

Cuadro 4. Paraguay: Nivel de instrucción de la población (rural y de Asunción) entre 20 y 29 años, 1942, 1952, 1962, 1972

(porcentajes)

Nivel educativo	1942		1952		1962		1972	
	Asunción	Rural	Asunción	Rural	Asunción	Rural	Asunción	Rural
Sin instrucción	10,0	31,8	5,9	24,2	3,6	18,5	1,9	11,9
1 — 3 años	28,0	51,8	24,2	54,7	16,4	47,6	10,4	39,6
4 — 6 años	33,8	13,8	34,5	17,7	36,5	29,2	37,9	41,7
7 — 9 años	11,0	1,3	13,3	1,8	16,5	2,8	19,4	4,3
10 — 12 años	10,8	0,4	14,1	0,7	16,3	1,2	18,3	1,9
13 años y más	5,1	0,1	6,9	0,1	9,7	0,2	11,5	0,2
No declarado	1,2	0,7	1,0	0,7	1,0	0,5	0,6	0,4
Total porcentajes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total población considerada	25.187	76.828	36.598	112.061	44.050	139.730	69.862	200.675

Fuente: Censo nacional de población y vivienda 1972, Dirección General de Estadística y Censos, Asunción, 1975.

Cuadro 5. Paraguay: Asunción: Nivel educativo de los ocupados en el sector autónomo, por categoría de ocupación, 1973

(porcentajes)

Categoría ocupacional	años de educación				Total
	Hasta 3	4 — 6	7 — 12	13 y más	
Cuenta propia	26	43	25	6	100
Patrón autónomo	11	40	36	12	100
Trabajador ocasional	26	36	34	4	100
Obrero autónomo	26	43	29	2	100
Empleado autónomo	9	33	49	9	100
Trabajador familiar autónomo	18	31	38	13	100
Domésticos	23	61	10	1	100
Total sector autónomo	23	45	26	6	100
Total ocupados	16	36	35	13	100

Fuente: PREALC (OIT), *La situación y perspectivas del empleo en el Paraguay*, Santiago de Chile, 1975. Datos de la encuesta experimental de mano de obra en Asunción, mayo 1973.

José Fernando García **

Educación y Desarrollo en Costa Rica*

La estructura social

Estilos y condiciones de desarrollo

Estudios económicos y sociológicos recientes han planteado las premisas y los alcances del concepto **estilos de desarrollo**, que alude a las instancias que en cada formación social implican la decisión de qué, cómo y para quiénes producir. Estas determinaciones son la resultante de un proyecto político que se apoya en clases o alianzas de clases y que no se impone sin subordinar o neutralizar al resto de las fuerzas sociales. El marco que pone límites a las fuerzas actuantes está constituido por el medio natural, la tradición histórica y cultural y el condicionamiento externo. De lo anterior se infiere que el concepto **estilos de desarrollo** implica a todas y a cada una de las instancias de una formación social: la económica, la política y la ideológica.

En relación con las cuestiones previamente planteadas, y con el propósito de enmarcar el proceso educativo de la sociedad costarricense en las últimas décadas, las páginas que siguen intentarán una somera caracterización de su **estilo de desarrollo**.

Costa Rica es un pequeño país de 50.700 Km², con una población de 2.050.000 habitantes en 1976, que desde antiguo exhibe un **estilo de desarrollo** caracterizado por un tipo de estratificación social, niveles de educación y provisión de servicios sociales similares en líneas generales a los registrados en los países más desarrollados de la región. Sin embargo, lo peculiar es que su desarrollo industrial, urbani-

* Este artículo, reelaborado por su autor, constituye una síntesis del Documento DEALC/2, *Educación y desarrollo en Costa Rica*, publicado por el Proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, agosto de 1977.

** José Fernando García, chileno, licenciado en filosofía en la Universidad de Chile y en sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), ha ejercido la docencia de sociología en la Universidad de Chile y se ha desempeñado como técnico del proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*.

zación y producto por habitante son notablemente inferiores a los de aquellos, y, a diferencia de los países de similar contexto socio-económico, se ha logrado en el marco de una gran estabilidad de las instituciones democráticas.

El caso de Costa Rica se explica por ciertas condiciones históricas que permitieron el éxito de un proyecto democrático liberal en una sociedad predominantemente rural. Estas condiciones, en síntesis, fueron las que siguen:

a) una cultura cafetalera basada en relaciones de producción salariales y de libre contratación que impidió la sobreexplotación de la fuerza de trabajo por la coerción extraeconómica;

b) la inexistencia de grandes haciendas y la difusión de la pequeña y mediana propiedad;

c) la escasa implicancia de la población autóctona no integrada;

d) la reducida gravitación de los intereses vinculados al dominio colonial, que permitió a la clase dominante vinculada a la explotación del café organizar su hegemonía sin mayor oposición;

e) finalmente, cabe agregar que desde la colonia la mayoría de los habitantes se distribuyó en el Valle Central, produciéndose una gran concentración de población debido a lo reducido del área. Así, el acceso a los servicios elementales se vio facilitado de modo considerable.

Los cambios recientes de la estructura económica

A partir de 1960 se produce en Costa Rica un considerable desarrollo industrial: la causa principal fue su ingreso en el Mercado Común Centroamericano. Se ha estimado que una cuarta parte del aumento del producto registrado en los países centroamericanos en la década es atribuible a la incidencia del Mercado Común. Así, entre 1960 y 1970 el comercio intrarregional aumentó considerablemente, lo mismo que la proporción del abastecimiento regional de manufacturas atendido por importaciones intrarregionales.

Es así que en Costa Rica, fundamentalmente como resultado de este proceso, la participación del sector industrial manufacturero en la generación del Producto Bruto Interno creció del 14% en 1965 al 17% en 1973. A su vez, descendió la participación de los sectores agropecuarios y de los ligados a la construcción y a otros servicios. La suma de estas condiciones determinó el

descenso de la participación del sector primario en el Producto Bruto Interno, acompañado de un avance del secundario, que registró un ascenso del 26 al 28%.

Sin embargo, el crecimiento del sector industrial manufacturero no produjo un incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el mismo, aumentando por el contrario la proporción ligada al comercio, a los servicios, y, en menor medida, a la construcción y a los servicios básicos. Lo dicho indica que el crecimiento industrial del decenio estuvo caracterizado por una alta densidad de capital y elevada productividad, con el consiguiente ahorro de fuerza de trabajo.

Por otra parte, el notable descenso de la PEA empleada en el sector agropecuario, junto a tasas de crecimiento relativamente altas del Producto Bruto Interno generados por éste, indican que también en dicho sector se produjo una inversión de capital de características semejantes y que su productividad aumentó en forma considerable.

Urbanización y desarrollo de las relaciones salariales

La tasa diferencial de incremento de las poblaciones urbanas y rural muestra que en la década del '60 hubo en Costa Rica un proceso de urbanización semejante al de otros países latinoamericanos; no obstante, su peculiaridad reside en que se produjo en ciudades con menos de 10.000 habitantes. En todo caso, en 1973 Costa Rica sólo contaba con un 41% de población urbana, lo cual, si bien indica que se trata de una sociedad predominantemente rural, no define el fenómeno en su totalidad, pues la PEA por rama de actividad muestra que las ocupaciones urbanas son, con mucho, las predominantes. Si se aplica este punto de vista como criterio de urbanización, Costa Rica no sería ya una sociedad predominantemente rural. Una prueba adicional que hace al carácter urbano de la sociedad costarricense se deduce del porcentaje de trabajadores industriales en las ciudades con menos de 10.000 habitantes, que es similar al de las siete ciudades con más de 10.000 habitantes y al registrado en la población urbana de la provincia de San José.

La distribución de la PEA por categoría ocupacional muestra que ya en 1963 las relaciones salariales se habían generalizado. A partir de los mismos datos es posible presumir una relativa concentración de capital y la inexistencia de un estrato significativo de capitalistas medios y

bajos. La concentración de capital en la industria es consecuencia de un proceso de industrialización tardío, que implicó —como ya fue señalado— un desarrollo sostenido por la intensidad de la tecnología y un elevado capital por unidad de producción. En lo que hace a la explotación agrícola, ésta responde al tipo de cultivo predominante, que exige abundante empleo de fuerza de trabajo. Asimismo, la información indica que la sociedad costarricense contaba con una numerosa clase propietaria no empleadora, especialmente en lo relacionado con la explotación agrícola, y con escasos sectores de trabajadores independientes no propietarios. Finalmente, la década del '60 se caracteriza por una progresiva profundización del proceso de concentración de capital, que se manifiesta en el relativo descenso de los empleadores y, en menor medida, de los propietarios no empleadores, así como en la extensión de las relaciones salariales. Se observa también un ligero aumento de trabajadores independientes no propietarios.

Los cambios en la estratificación social

Los cambios en la estratificación ocupacional ^{1/} revelan que la movilidad social durante la década del '60 fue en Costa Rica una de las más altas de América Latina. Dicha movilidad tuvo como característica sobresaliente la de reducir en forma notable la participación de los estratos bajos en las actividades primarias y extractivas, acrecentando en la misma medida su incidencia en las actividades secundarias. Por otra parte, se registró también un relativo crecimiento de la participación del estrato bajo en las actividades terciarias, y un aumento de los estratos medios y altos. Finalmente, cabe mencionar que la movilidad social fue más débil en la capital, que el estrato medio y alto creció predominantemente en el **resto urbano** y que el estrato bajo en actividades secundarias se desplazó en alguna medida hacia el área rural. En síntesis: los cambios en la estratificación social arriba consignados muestran que la PEA desplazada del sector primario se ha incorporado al sector secundario y terciario, pero lo singular es que dicho desplazamiento ocupacional no implicó una migración a grandes centros urbanos sino a pequeños poblados donde la distinción urbano-rural pierde importancia. Esto explicaría que tanto el incremento en las ocupaciones del sector secundario como del terciario se hayan producido con mayor intensidad en el área rural.

Se ha clasificado a Costa Rica entre los países con un tipo mesocrático de distribución del ingreso. Con esta denominación quiere indicarse

una distribución del ingreso que tiende a concentrarse en los estratos medios-altos y medios en desmedro de los estratos altos y bajos ^{2/}. El mismo autor, citando el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica, destaca que "... en los estratos altos se advierte una mayor diversificación" al mismo tiempo que "una consolidación de su posición social por la concentración de la riqueza en los medios rural y urbano", que se agudizó en los últimos años. Los estratos medios se han ampliado y mejorado su percepción de ingresos por la "existencia de fuertes asociaciones que promueven y defienden sus demandas". "La situación es muy diferente para los estratos bajos. Es indudable que una parte ha mejorado su situación en la medida en que ha logrado incorporarse a los sectores dinámicos de la economía, pero también es cierto que una porción considerable sigue manteniendo un *standard* de vida inapropiado" (que) "el desempleo y subempleo siguen manteniendo magnitudes elevadas y un cuarto de la población total recibe ingresos francamente insuficientes" ^{3/}.

Síntesis

El proceso de desarrollo costarricense en el período 1963-1973 tiene como fundamento la industrialización sustitutiva de las importaciones, con pautas tecnológicas no generadoras de empleo, hecho que coincide con un proceso de capitalización de las labores agrícolas que liberó de las mismas a un sector importante de la población rural, incorporando a partir de entonces a actividades derivadas del comercio y los servicios, y en menor medida a la construcción y a los servicios básicos. Ambos procesos —industrialización y capitalización del agro— provocaron, junto con una mayor concentración de la propiedad, el consiguiente aumento del trabajo asalariado. El tipo de industrialización señalado promovió también una tendencia a la distribución del ingreso en favor de los estratos medios. Por otra parte, éstos vieron crecer su participa-

1/ La información utilizada (*Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina*, CEPAL-UNICEF, 1975), clasifica la PEA en cinco estratos ocupacionales: I. Estratos ocupacionales medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias. II. Estratos ocupacionales bajos en actividades secundarias. III. Estratos ocupacionales bajos en actividades terciarias. IV. Estratos ocupacionales medios y altos en actividades primarias. V. Estratos ocupacionales bajos en actividades primarias.

2/ Véase Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, Segundo semestre de 1976, N° de venta de las Naciones Unidas 5.77.II.G.2.

3/ *Ibidem*, págs. 225-226.

ción en la PEA, presumiblemente como resultado de presiones ejercidas sobre el aparato estatal.

El desarrollo educacional

Las etapas

En sus orígenes, el desarrollo educacional costarricense fue el producto del proyecto liberal democrático establecido a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Se proclamó como objetivo la educación primaria universal y se adoptaron las primeras medidas para alcanzarlo. Así, la Constitución de 1869 establecía que la enseñanza primaria sería gratuita, obligatoria y costeadada por la Nación, garantizándose además su libre ejercicio. Fue sin embargo en 1886, año en que se promulgó la ley orgánica de la educación, cuando se dispusieron las mediaciones necesarias para llevar a cabo los propósitos enunciados. En este terreno no singulariza tanto a Costa Rica la proclamación de objetivos —hecho común a todos o a casi todos los países de América Latina— sino la decisión de cumplir lo proclamado, como lo demuestra la persistencia de las políticas educativas de las décadas siguientes orientadas en ese sentido.

Las concepciones ideológicas no alcanzan a explicar totalmente la importancia atribuida a la educación, y tampoco los requerimientos del sistema productivo, ya que éste no necesitó masas de fuerza de trabajo calificada. La función decisiva de la educación consistió en crear condiciones para el consenso y la integración nacional. En el resto de América Central, por el contrario, la vía política —mediante la hegemonía de gobiernos de fuerza—, fue el instrumento que permitió alcanzar integraciones nacionales generalmente precarias.

En líneas generales, el sistema educativo costarricense estuvo signado a lo largo de casi una centuria por la voluntad de asegurar un mínimo de escolaridad a la mayoría de la población, limitando la expansión de la enseñanza secundaria, que se reservó para la formación de los cuadros administrativos y la preparación de dirigentes.

Contrariamente a lo sucedido en la mayoría de los países de América Latina, donde la Universidad es anterior a la organización de los restantes niveles educativos y domina la totalidad del sistema, en Costa Rica se consideró prioritario organizar y desarrollar la educación básica, dejando

de lado por innecesaria a la Universidad, clausurada en 1888 y reinagurada en 1940.

A partir del decenio del '50 las políticas educativas cambian de orientación, hecho que se refleja en el gran crecimiento de la educación media y superior, incluido como objetivo prioritario en las reformas derivadas de la Constitución del año 1949. Tanto el énfasis en el sistema político democrático como las reformas al sistema educativo, fueron respuesta a los requerimientos surgidos del desarrollo alcanzado por la sociedad costarricense; la evidencia de estas prerrogativas pueden registrarse en dos situaciones determinantes: una diferenciación bastante avanzada y una clase media en continua expansión que presiona por participar más activamente en los frutos del desarrollo.

Evolución de la cobertura educativa de la década del '40 al '60

Con el propósito de efectuar un análisis de la evolución del analfabetismo y de los niveles de educación de la población más joven, a lo largo de treinta años, y como se carece de información comparable sobre tramos de edad escogidos en distintos momentos, se ha utilizado la información del censo de 1973 para construir un análisis diacrónico. Por ello se observan las tasas de analfabetismo en el tramo de edad 10-19 años en 1973, se considera que la población de 20-29 años en ese año representa a los sobrevivientes del tramo 10-19 años de 1963 y así sucesivamente.

En cuanto a los niveles de educación se eligió el tramo 20-29 años de 1973, considerando que sólo a esa edad se pudo completar el ciclo de instrucción y se procedió a la comparación en el tiempo de la metodología antes indicada.

Este análisis implica la admisión de tres supuestos teóricos que no se cumplen estrictamente en la práctica, por lo que los resultados sólo constituyen una aproximación a la historia de la escolarización en Costa Rica. Estos supuestos son: a) que la población sólo recibió educación en la edad escolar y no inició o continuó estudios en edades más avanzadas; b) que la mortalidad afectó en la misma proporción a los estratos socioeconómicos de desiguales niveles educativos; y c) que la población de los tramos escogidos permaneció en la zona donde fue escolarizada originalmente.

Cuadro 1. Costa Rica: Analfabetismo del tramo de edad 10-19 años estimado para los años 1943, 1953, 1963 y 1973.

(porcentaje)

Edad Censo 1973	Edad 10-19 años en los años	País	Hombres	Mujeres	Capital	Hombres	Mujeres	Resto urbano	Hombres	Mujeres	Zona rural	Hombres	Mujeres
40-49	(1943)	16,4	15,6	17,2	4,7	3,7	5,6	8,5	7,0	9,9	24,8	23,3	26,5
30-39	(1953)	13,5	13,3	13,7	4,0	2,8	5,0	6,1	5,0	7,2	20,3	20,0	20,5
20-29	(1963)	7,3	7,2	7,3	2,2	2,2	2,3	2,7	2,2	3,2	11,2	10,9	11,5
10-19	(1973)	4,8	5,3	4,3	1,7	1,7	1,7	2,0	2,3	1,9	6,9	7,4	6,2

Fuente: Operación muestras censales (OMUECE) del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

La lectura del cuadro permite las siguientes conclusiones:

a) en el decenio del '40 ya era manifiesto el éxito de la política de alfabetización en las áreas urbanas. Distinta era la situación en el área rural, cuyo elevado porcentaje de analfabetos denuncia una evidente discontinuidad de oportunidades y oferta educativa entre el medio rural y el urbano;

b) al cabo de dos decenios se observa que la capital y el **resto urbano** continuaron mejorando su nivel de alfabetización, con una tasa superior a la del área rural, que comparativamente queda rezagada;

c) entre 1963 y 1973 tanto la capital como el **resto urbano** alcanzan porcentajes ya no reducibles, mientras que el medio rural muestra una fuerte tendencia al descenso del analfabetismo, con lo cual su situación se aproxima al universo ya homogéneo de la población urbana.

El cuadro 2 muestra que en 1943 el porcentaje de marginados del aparato escolar era escaso tanto en la capital como en el **resto urbano**. En el área rural, por el contrario, la marginalidad escolar resultaba bastante pronunciada: más del 30%. También los demás niveles educativos mostraban grandes diferencias entre las áreas urbanas —capital y **resto urbano**— y el área rural.

Cuadro 2. Costa Rica: Nivel educacional del tramo de edad 20-29 años estimado para los años 1943, 1953, 1963 y 1973

(porcentajes)

Nivel	País			Capital				Resto urbano				Zona rural				
	1943	1953	1963	1973	1943	1953	1963	1973	1943	1953	1963	1973	1943	1953	1963	1973
Sin instrucción	20,0	17,3	13,7	6,9	7,2	5,6	4,0	2,1	11,8	8,5	6,4	2,6	30,1	26,1	20,5	10,7
Primaria (1-3 años)	35,2	34,1	30,2	19,7	20,6	20,0	15,9	8,7	32,2	27,1	20,9	12,0	43,8	43,1	39,7	27,5
Primaria (4-6 años)	33,7	35,8	37,2	43,6	45,8	45,1	41,5	35,4	42,9	47,0	42,9	40,2	23,6	27,1	33,2	48,4
Secundaria	10,2	11,4	16,5	24,0	24,2	25,8	33,1	40,0	12,3	16,0	26,6	38,0	2,1	3,2	5,7	11,7
Superior	0,9	1,4	2,4	5,7	2,2	3,4	5,5	13,7	0,8	1,3	3,0	7,2	0,4	0,5	1,0	1,6
No declarado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Ibid.*

Luego, entre 1943 y 1973, el perfil educativo sufre cambios notables, y su evolución puede dividirse en dos etapas. En la primera, que abarca el lapso comprendido entre 1943 y 1963, se observa un gran incremento en los niveles educacionales de la capital y más especialmente del **resto urbano**, que en 1963 presentaba un perfil si no similar por lo menos aproximado al de la capital. La característica más importante de esta evolución en ambos contextos es el notable crecimiento de los niveles de educación secundaria y superior. Este último partiendo de una base muy reducida, ya que la Universidad —como antes quedó señalado— se reinauguró en 1940 luego de cincuenta y dos años de clausura. En esta etapa el área rural queda aún más rezagada con relación a las áreas urbanas.

La segunda etapa, comprendida entre los años 1963 y 1973, se distingue de la primera en lo siguiente: por una parte, el área rural mejora notablemente su nivel educacional, hecho que reduce las diferencias con respecto al contexto urbano. Particularmente importante es la disminución —estimada en un 50%— del porcentaje de marginalidad escolar. Por otra parte, es digno de destacar el explosivo crecimiento observado tanto en el nivel secundario como en el superior, intensificándose las tendencias de las décadas anteriores. Este aumento se advierte en todos los contextos, incluido el correspondiente al área rural.

No obstante, la desigualdad entre la capital y el **resto urbano** por una parte, y el área rural por la otra, puede percibirse claramente si se observa que sólo en 1973 el perfil de educación primaria de esta última se asemeja al que tenía la capital en 1943.

Concentración de la educación

La distribución de la educación en la población con algún año de escolarización en el tramo de edad 20-29 años, muestra que entre 1943 y 1963 se produjo una moderada redistribución de la educación, pues en los individuos escolarizados durante ese lapso el índice descendió de 0,45 a 0,41. En el decenio siguiente la educación alcanzó una mayor capacidad distributiva, ya que el índice se redujo a 0,34. Estas cifras se muestran coherentes con el análisis anterior: la redistribución de la educación en un país del tipo de Costa Rica, con mayoría de población rural, debía estar asociada a una política de incorporación masiva de ésta al aparato escolar.

El cuadro 3 refleja la distribución de la educación por edades según estratos de **ingreso educativo** en el lapso comprendido entre 1943 y 1973.

Puede observarse que los cambios más significativos se producen entre los años 1963 y 1973. En primer lugar, la participación del estrato constituido por el 20% bajo sube más del doble. Luego se observa que las ventajas que logra este mismo estrato van en detrimento del 70% intermedio, en tanto que el 10% alto ha recuperado lo perdido en los decenios anteriores. Ambas características están probablemente asociadas con la ya señalada incorporación masiva de la población rural al sistema escolar, junto al gran incremento producido por entonces en los niveles educacionales secundario y superior.

Cuadro 3. Costa Rica: Distribución de la educación en el tramo de edad 20-29 años, estimado para los años 1943, 1953, 1963 y 1973 (porcentajes)

Estratos	1943	1953	1963	1973
20% más bajo	0,0	1,0	2,0	5,0
70% intermedio	71,0	70,5	71,0	66,0
10% alto	29,0	28,5	27,0	29,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Educación y estratos ocupacionales

El análisis de los estratos ocupacionales según nivel de educación de acuerdo a los informes censales de 1963 y 1973, permite señalar las principales características de dicha relación así como la importancia de la acción educativa en los mecanismos de selección ocupacional.

Es notorio que la educación elemental está muy estrechamente asociada a la estratificación ocupacional tanto en 1963 como en 1973, y eso a pesar del incremento de los niveles educativos producido entre esos años. Esto se debe a que dicho incremento fue proporcional a cada estrato, de modo que las relaciones existentes entre ellos se mantienen con pocas alteraciones.

En cuanto a la educación secundaria, es evidente que los trabajadores manuales en actividades agrícolas y extractivas están prácticamente excluidos de ese nivel de instrucción. Por el contrario, los trabajadores pertenecientes a los estratos bajos en actividades secundarias tienen un considerable acceso a la educación media, que tiende a acrecentarse durante el decenio. Si se observa la evolución de los trabajadores del estrato bajo en actividades terciarias, podrá advertirse que si bien el nivel de enseñanza secundaria lle-

gaba en 1963 a la mitad de lo alcanzado por el estrato similar en actividades secundarias, su incremento durante la década parece indicar una tendencia a la igualación de los niveles educativos en el conjunto de los estratos formados por los trabajadores manuales urbanos.

Finalmente, en lo relacionado con la educación superior, la distribución muestra que este nivel de instrucción es en realidad un privilegio, casi exclusivo de los estratos medios y altos, permaneciendo excluidos los trabajadores manuales.

La dicotomía entre actividades manuales y no manuales no es sorprendente si se considera que los sistemas educativos tienen, entre otras funciones, la de asignar posiciones estratificadas de acuerdo a las necesidades de la división técnica del trabajo. Sin embargo, es claro que en el período intercensal, si bien se mantienen las posiciones relativas de los estratos en cuanto a la educación elemental, no sucede lo mismo con los niveles de educación media.

Ya se aludió el crecimiento de los estratos medios y altos entre 1963 y 1973. Si se compara dicho crecimiento con la expansión de la educación media en el total de la PEA, se comprobará que esta última es mayor que aquél. Esta expansión diferencial de las oportunidades educacionales y ocupacionales señala la tendencia a preparar

Cuadro 4. Costa Rica: Nivel de instrucción por estratos ocupacionales, 1963 y 1973 (porcentajes)

Nivel	I		II		III		IV		V	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973	1963	1973	1963	1973
1) Sin instrucción	2,1	1,6	5,1	5,1	10,7	6,9	20,9	18,3	27,4	21,9
2) Primaria (1 a 3 años)	12,9	7,4	30,1	22,9	39,4	25,0	40,3	43,0	45,5	36,4
3) Primaria (4 a 6 años)	36,5	28,4	54,9	56,2	44,4	57,4	26,8	25,8	25,7	38,9
4) Secundaria	31,5	46,8	9,6	15,1	4,6	10,4	7,6	9,8	1,3	2,5
5) Superior	16,4	15,7	0,2	0,6	0,6	0,3	3,3	3,1	0,1	0,3
6) No declarado	0,5	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	1,1	0,0	0,1	0,0

Fuente: Proyecto de estratificación y movilidad social en América Latina, CEPAL, 1974, Santiago, Chile

- I: Estratos ocupacionales medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias
- II: Estratos ocupacionales bajos en actividades secundarias
- III: Estratos ocupacionales bajos en actividades terciarias
- IV: Estratos ocupacionales medios y altos en actividades agrícolas y extractivas
- V: Estratos ocupacionales bajos en actividades primarias y extractivas

un mayor número de individuos que los que la sociedad es capaz de absorber en tareas no manuales. Lo mismo ocurre cuando se observan los datos correspondientes al nivel de instrucción según estratos ocupacionales: es perceptible la tendencia a que la educación secundaria crezca según tasas muy altas en los estratos bajos urbanos, es decir, que sea cada vez mayor la proporción de individuos que trabajan en tareas que no guardan relación con las expectativas creadas por la educación formal, cuyo contenido, en virtud de su orientación, tiende a formar individuos destinados a ocupar lugares superiores en la división técnica del trabajo.

Educación y distribución del ingreso

La información sobre distribución del ingreso de acuerdo al nivel educacional, muestra una estrecha correlación entre ambas variables. Este es un fenómeno que refleja el condicionamiento de la estructura ocupacional por la educación, el que a su vez condiciona la distribución del ingreso. Se trata de una relación muy estudiada y plantea complejos problemas analíticos, por lo que no es posible ni necesario detenerse especialmente en ella. Lo que sí interesa —en particular por su coherencia con lo expuesto en el párrafo dedicado a **Educación y estratos ocupacionales**—, es la tendencia que al comparar los datos de 1966 y 1971 indica un deterioro relativo de los ingresos de los trabajadores con educación secundaria. En efecto, el cuadro refleja el crecimiento relativo del número de trabajadores con educación secundaria en los tramos de ingresos inferiores. Esto es coherente con la gran expansión de la educación secundaria en el contexto económico-social expuesto en la primera parte de este trabajo, y con la creciente representación que comienzan a tener los trabajadores de estratos bajos con educación secundaria en las actividades secundarias y terciarias.

Conclusiones

En la primera parte de este trabajo se ha caracterizado someramente el **estilo de desarrollo** reciente en Costa Rica y en la segunda el estilo educacional. Es claro que esta distinción entre uno y otro estilo es puramente analítica. En esta tercera parte se intentará caracterizar la forma de inserción de la educación en el desarrollo general de la sociedad costarricense.

Dentro del marco de la economía agroexportadora, Costa Rica había alcanzado un desarrollo social lo suficientemente importante, como para generar un fuerte sector medio que reivindicó e impuso un proyecto de desarrollo cuya cristalización fue el régimen surgido en 1948. Ese año inauguró una política de modernización cuya continuidad se acentuó o disminuyó de acuerdo al interés manifiesto de los gobiernos siguientes.

La clase dominante se vio en la necesidad de acceder a la solicitud de los sectores medios que presionaban por modernizar el aparato de Estado a fin de favorecer el desarrollo. La revolución de 1948 impuso una ampliación de la participación política al incorporar a los sectores medios, y el programa puesto en práctica recogió sus aspiraciones: diversificaciones de la producción, incremento de la propiedad y del control estatal extendidos más allá de las áreas tradicionales, planes ambiciosos de obras públicas, desarrollo de la seguridad social, expansión de los objetivos educacionales, etc. Así, no resulta azaroso que 1948 sea también el punto de partida del cambio en la orientación de las políticas educativas reseñadas en la segunda parte de este trabajo.

En Costa Rica, como en la mayoría de los países latinoamericanos de industrialización tardía, este proceso estuvo regido desde sus comienzos por condiciones que minimizaron sus efectos sobre el resto de la economía: monopolización prematura; necesidad de recurrir casi exclusivamente a las importaciones para el suministro de tecnología, materias primas e insumos; orientación de la producción hacia el consumo conspícuo, etc.

De ahí que pese a haber recibido un gran impulso a partir de su incorporación al Mercado Común Latinoamericano, el proceso de sustitución de importaciones no es en verdad sino un proceso de instalación de industrias de **toque final**. Se explica así que la industrialización, dadas las limitaciones del mercado, haya contribuido en escasa medida a modificar la estructura del empleo.

La alianza de la clase dominante con los sectores medios alrededor de un proyecto de industrialización en las condiciones ya señaladas, implicó hacer de las presiones sobre el aparato estatal el medio fundamental de satisfacer las aspiraciones de aquellos; en tanto, el proceso de industrialización no fue capaz de crear por sí mismo posibilidades de participación y movilidad social.

En este punto, la educación, al constituirse en el canal más expedito para la movilidad social y también por la función de integración que cumple al generar expectativas de movilidad futura

Cuadro 5. Costa Rica: Perceptores de ingresos inferiores y superiores según educación (en colones)

Nivel	Año	Menos de 25	25 a 49	50 a 74	75 a 99	400 a 699	700 y más
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria	1966	82,4	78,2	80,5	74,7	10,6	5,5
	1971	81,3	83,3	77,1	74,3	9,5	3,5
Media	1966	2,4	3,8	7,0	17,3	32,0	27,8
	1971	12,5	11,1	17,2	23,5	34,9	10,3
Universitaria	1966	0,0	0,0	0,1	0,2	57,4	66,7
	1971	0,0	0,0	0,6	0,0	55,6	86,2
No declarado	1966	15,2	18,0	12,4	7,8	0,0	0,0
ó se ignora	1971	6,2	5,6	5,1	2,2	0,0	0,0

Fuente: CEPAL, *Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina, Santiago de Chile, 1975.*

en los grupos postergados, desempeñan un papel central en el logro de la estabilidad del sistema. Así, podrían aplicarse al sistema educativo de Costa Rica afirmaciones enunciadas para contextos similares: "Un intensivo desarrollo de la educación tiende a transformar las presiones movilizantes en expectativas institucionalizadas de movilidad social ya que:

i) legitima el sistema de dominación al presentarlo abierto al cambio en el poder, presentado como regido por una élite dirigente, mediante una movilidad individual o de reemplazo;

ii) sustituye la movilidad intrageneracional por la expectativa de movilidad intergeneracional del grupo o la clase social;

iii) confiere oportunidad de socializar a los grupos movilizadores contra el sistema de dominación en los valores de éste, o por lo menos en las normas bajo las cuales admite su propio cambio;

iv) adjudica al sistema educativo, de aparente neutralidad en relación con las clases sociales, el papel de seleccionar a los individuos para las posiciones estratificadas, con lo cual se legitima la posición de la clase dominante en nombre de la cultura;

v) promueve la movilidad necesaria al mantenimiento del sistema como legítimo, asegura una renovación de élites y simultáneamente capta líderes potenciales de los grupos sociales movilizadores".^{4/}

costarricense correspondió a un estilo de dominación que, siguiendo la terminología usual, denominaremos oligárquico, y que por las condiciones particulares antes señaladas aseguró su estabilidad entre otras causas, integrando a un sector importante de la población a través de la educación elemental. A partir de la década del '50 cambia el estilo de dominación no por el reemplazo de la oligarquía sino por la participación que comienzan a tener los sectores medios. La gran expansión que inicia la educación secundaria y superior en esos años respondió a las presiones de aquellos para asegurar su participación política a través de la constitución de una burocracia político-ideológica que mediatizara el control oligárquico.

Sin embargo, el desarrollo educacional en el contexto señalado plantea una problemática a mediano plazo: de ser una manera de neutralizar tensiones podría transformarse en un foco de éstas. En Costa Rica, como ya se vio, los sectores de la economía que han absorbido fuerza de trabajo a partir de 1950 han pertenecido fundamentalmente a servicios y a las actividades ligadas al comercio, sin que se hubieran logrado previamente las altas productividades industriales que caracterizan a los países desarrollados. Bajo estas condiciones un desarrollo del sector terciario con pronunciadas tasas de incremento no es prolongable sin tensiones, y la historia reciente de algunos países latinoamericanos lo demuestra.

^{4/} Véase Germán W. Rama, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, DEALC/6, septiembre de 1977, Buenos Aires.

Entre 1850 y 1950 el desarrollo educacional

Un síntoma de que estas tensiones se estarían produciendo en Costa Rica, lo constituye el relativo deterioro de los ingresos de los asalariados con educación secundaria como consecuencia de la gran expansión de este nivel educacional en condiciones de rigidez del mercado de empleo no vinculado al comercio y al sector servicios. Como ya vimos, el mismo proceso ha provocado un notable incremento en los porcentajes de individuos de los estratos bajos con educación secundaria.

En la primera parte de este trabajo observamos que en Costa Rica se verifica un proceso que tiende a la concentración de la propiedad y al aumento del trabajo asalariado. Esta tendencia, que disminuye las oportunidades ocupacionales vinculadas a la pequeña propiedad, hace pensar que las presiones sobre el aparato estatal aumentarán en el futuro, agravando la situación antes descrita.

Referencias Bibliográficas

- Cardoso, Ciro, "La formación de la hacienda cafetalera constarricense en el siglo XIX" en *Haciendas, latifundios y plantaciones en América Latina, Siglo XXI, Ed.*, 1975, México; "Historia económica del café en centroamérica (siglo XIX); estudio comparativo" en *Estudios sociales centroamericanos, enero-abril*, 1975, San José, Costa Rica.
- Céspedes, V.H., *La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos*, Facultad de Ciencias Económica y Sociales, 1973, San José, Costa Rica.
- Filgueira, Carlos, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, 1960-1970. Definiciones Operativas*, CEPAL, 1975, Santiago, Chile; *Tendencias de cambio de la estratificación social en América Latina, 1960-1970*, CEPAL, borrador para comentarios, 1975, Santiago, Chile.
- Fox, R.W. y Huguet, J.W., *Demographic Trends and Urbanization in Costa Rica*, Banco Interamericano de Desarrollo, sin fecha, Washington D.C.
- Franco Rolando, *Tipología de América Latina, Cuadernos del ILPES, N° 17*, 1973, Santiago, Chile.
- Germani, Gino, "Estrategia para estimular la movilidad social", en *Aspectos sociales del desarrollo de América Latina*, vol. 1, 1962, París.
- González, Luis Felipe, *Historia del desarrollo de la instrucción pública en Costa Rica*, Ministerio de Educación Pública, 1961, San José, Costa Rica.
- Graciarena, Jorge, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976*, Santiago, Chile; "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en *Revista de la CEPAL, Segundo semestre de 1976*, Santiago, Chile.
- Jacobsten Helen L. *The Process of Economic Development in Costa Rica 1948-1970: Some Political Factors. A Dissertation*, sin fecha, University of Miami.
- Pinto, Anibal, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976*, Santiago, Chile.
- Rama, Germán W., *Educación imágenes y estilos de desarrollo, proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*, DEALC 6, 1977, Buenos Aires.
- Torres Rivas, Edelberto, "Síntesis histórica del proceso político", en *Centro América Hoy, Siglo XXI, Ed.*, 1975, México.
- Wolfe, Marshall, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y para qué?", en *Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976*, Santiago, Chile.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, 1975, Santiago, Chile; *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina*, 1974, Santiago, Chile; *Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina*, 1975, Santiago, Chile.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Plan global de empleo y mano de obra*, 1974, San José, Costa Rica.



III Parte

EDUCACION Y DESARROLLO A TRAVES DE ESTUDIOS DE CASOS



Carlos Chamorro**

Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978)*

Introducción

La compleja interrelación de fuerzas sociales y su cambiante equilibrio condicionan el estilo de desarrollo de una sociedad nacional, su paulatina concreción histórica y su gradual transformación posterior.

Las versiones de los distintos sectores sociales acerca de la "sociedad deseada" constituyen otras tantas imágenes cuyo grado de viabilidad resulta también variable. Una determinada imagen social puede ser incorporada a un programa de gobierno y sustentar un determinado plan de desarrollo sin que ello signifique garantizar la identidad entre éste y el estilo de desarrollo de la sociedad. Así, con frecuencia el plan se convierte más en un instrumento de negociación del sector que detenta el gobierno que en el diseño preciso para una reestructuración social.

Normalmente, un plan de desarrollo supone un programa de mediaciones, objetivos y metas para el sistema educativo, que responde a la imagen social propuesta por el plan. De este modo, la acción educativa se convierte en un instrumento para negociar las demandas de educación planteadas por la estructura social. Asimismo, contribuirá a modelar la dirección que asuma el proceso del sistema educativo.

El presente artículo es resumen de una investigación cuyo propósito fue iniciar el estudio del proceso educativo dentro de la perspectiva anotada. Pero a pesar de su carácter rigurosamente descriptivo, se adelantan algunas hipótesis acerca de la racionalidad implícita en los fenómenos observados.

* El presente texto constituye una versión modificada de un texto mayor y con gran apoyo estadístico que elaboró el autor en el marco de las actividades de JUNAPLA Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe". Fue editado inicialmente por JUNAPLA (1978) y posteriormente por el Proyecto Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe (DEALC/20).

** El autor es sociólogo y funcionario técnico del Consejo Nacional de Desarrollo de Ecuador en la Sección de Investigaciones Sociales.

I. Consideraciones sobre el desarrollo ecuatoriano

En la historia del país, el período comprendido entre 1960 y el presente puede caracterizarse como de transición. De un modelo de desarrollo sustentado en la agro-exportación —que sufre aguda crisis durante la primera década del período anotado—, se pasa al modelo agro-minero-exportador. El petróleo asume un rol principalísimo en la sustentación del mismo: en primer lugar, porque su aporte a la formación del PIB es grande, y luego porque permite impulsar procesos de indudable trascendencia. Así, los recursos financieros generados por la exportación del hidrocarburo contribuyeron a vigorizar el proceso industrializador del país, desatando un importante ciclo modernizador de la estructura agraria. Al controlar estos recursos, el Estado fortaleció su capacidad de influir decisivamente en el desarrollo nacional.

I.1 Breves rasgos de un modelo de desarrollo basado en la agro-exportación (1948-1960).

Desde su integración en el mercado mundial durante el siglo XIX, la economía del país se articuló alrededor del sistema agro-exportador, condición característica de lo que se ha dado en llamar “crecimiento hacia afuera”. Luego, entre fines de la década del 40 y mediados de la del 50, el país vivió una etapa de auge económico favorecida por el rápido crecimiento de las exportaciones de banano como consecuencia de la devastación sufrida por las plantaciones centro-americanas.

La producción bananera exportable se asentó en algunas provincias costeras, compartiendo la tierra cultivable con la siembra de cacao y café. Ello impulsó el desarrollo de nuevas relaciones salariales en el agro costero y una considerable inmigración permanente de la sierra. (Esta región, cuyo sistema productivo estaba orientado hacia el mercado interno, mantenía relaciones de producción heredadas de la estructura colonial tradicional).

La escasa industrialización alcanzada durante ese período refleja la estrechez del mercado interno, como consecuencia de la poca equitativa distribución del ingreso y la incipiente integración a la economía monetaria de amplios sectores de la población, sobre todo en el agro serrano. El ma-

nifiesto predominio de la economía rural y la consiguiente debilidad de la urbana provocaron la formación de una población mayoritariamente rural y escasos avances en la urbanización del país.^{1/}

A la estructura económica recién descrita correspondía una estructura social poco diferenciada y excesivamente rígida. En el punto más alto de la pirámide social se concentraban los sectores sociales que tenían a su cargo el control del mercado agro-exportador, los grupos vinculados con la importación y las finanzas —a menudo con intereses opuestos a los primeros— y, finalmente, los propietarios latifundistas de la sierra. Estos últimos, junto con los agro-exportadores, han protagonizado tradicionalmente las más importantes luchas por el poder.

Por su parte, las capas medias comenzaban a adquirir importancia y gravitación política dentro de la estructura social. De este modo, su presencia tendía a constituirse en factor de trascendencia en la correlación de las fuerzas sociales.

Finalmente, en la base de aquella pirámide social se hallaban la gran masa de campesinos, los artesanos, un incipiente proletariado y los “marginados” urbanos, provocando tensiones sociales y políticas que en alguna medida serían luego canalizadas por el populismo velasquista.

En estas circunstancias, el Estado —que dependía económicamente de los sectores que controlaban el mercado agro-exportador en alianza inestable con los grupos más tradicionales de la serranía agrícola— aparecía sumamente débil. No obstante, en forma paulatina el Estado fue ganando terreno a los poderes y caciquismos locales, determinando un mayor grado de integración nacional.

Una estructura productiva predominante rural y poco diversificada requería mínimos servicios de recursos humanos calificados; por lo tanto, las demandas del sector productivo dirigidas al sistema educativo formal eran sumamente exiguas. En concordancia con esta escasa diversificación de la estructura productiva, la diferenciación social era exigua, de modo que las demandas sociales por educación —restringidas a los sectores sociales mejor ubicados en la estructura social— eran mínimas. En síntesis: el sistema educativo —de marcada orientación humanística— realizaba una incorporación selectiva de la población, y su baja cobertura se reducía al área urbana.

^{1/} El 71,5% de la población del país vivía en zonas rurales de acuerdo a los datos del censo de 1950; este porcentaje disminuyó al 64% según el censo de 1962.

Resulta comprensible entonces el alto índice de analfabetismo y los bajos niveles de instrucción que reflejan los datos estadísticos del período.^{2/}

I. 2 Algunos aspectos del proceso de modernización del país (1960/1976).

Como consecuencia de una serie de factores externos —la recuperación de las plantaciones bananeras centroamericanas y el ingreso de nuevos competidores en el mercado mundial a través de las empresas transnacionales—, a partir de la segunda mitad de la década del 50 la demanda del banano comenzó a verse afectada por severas fluctuaciones de volúmenes y precios. Ello condujo al país a una coyuntura crítica y de profunda depresión.

De este modo, la primera mitad de la década del 60 estuvo signada por una seria crisis de realización del mayor producto exportable, con su secuela crítica sobre el resto del aparato social: desempleo en el terreno de la economía, e inestabilidad en el campo político. Frente a la crisis, y en el marco creado por la ALIANZA PARA EL PROGRESO, surgió un proyecto reformista cuyos fundamentos exigían una rápida industrialización, la modernización de la estructura agraria y el papel rector del Estado.

Sin embargo, el estrangulamiento del sector externo conspiró contra los intentos reformistas. Así, mientras la economía del país mostraba signos de crecimiento lento, el malestar social y la inestabilidad política eran signos evidentes de un deterioro progresivo. A pesar de ello, propiciado fundamentalmente por el estímulo del Estado, a mediados de la década del 60 comienzan a observarse importantes cambios en el sector manufacturero, así como un acelerado ritmo de crecimiento en el producto industrial. Además, luego de soportar varios años de estancamiento, se restablece la actividad agro-exportadora.

Resulta indudable que la estructura productiva del país ha crecido, modernizándose, en los últimos años. En forma paralela, también se observan signos de modernización en la estructura social; ello ha permitido una apreciable movilidad ascendente que ha favorecido en especial a las capas medias de las zonas urbanas.

I.3 Notas sobre el Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-77)

Los inicios de las actividades relacionadas con la exportación de petróleo coinciden en forma

aproximada con la instauración del gobierno de las fuerzas armadas. Este, ante la crisis verificada durante la década anterior, atendiendo a la presencia de nuevas fuerzas sociales y a la disponibilidad de nuevos recursos financieros, procuró alterar el modelo de crecimiento del país mediante la implementación de cambios estructurales capaces de impulsar su desarrollo. Así, el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77 pretendía "... conformar una nueva estructura económica capaz de absorber amplios contingentes de mano de obra y con un mercado dinámico, integrado y en constante expansión (...), una mejor distribución del ingreso y un mayor equilibrio regional (...), una nueva estructura económica y social que (contenga) una alta movilidad social, la cual supone una amplia prestación de servicios sociales y culturales, una educación básica universalizada capaz de reducir, en el corto período de cinco años, el actual índice de analfabetismo a un 20% del total de la población, y una educación media superior mucho más ligadas al proceso de desarrollo. (...) Finalmente, un rasgo fundamental de la economía y de la sociedad ecuatoriana en 1977 estará constituido por la existencia de una estructura de poder que represente a los sectores necesitados, permitiéndose su acceso y participación en las decisiones sin menoscabo de la autoridad necesaria de un verdadero gobierno".^{3/}

En el contexto de aquellos postulados se planteaba que la acción educativa debía orientarse hacia el logro de los siguientes fines sociales:

“Educación para el desarrollo que permita la realización total del hombre en una sociedad justa y sin alienación; es decir, establecer un sistema de educación que no sólo se preocupe de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población ecuatoriana, sino que logre su participación efectiva en las decisiones básicas del país.

“Educación para el trabajo, la acción comunitaria y la solidaridad humana.

“Educación revolucionaria y nacionalista para la transformación estructural y liberación de la dependencia externa.

“Educación para el desarrollo científico y tecnológico.

^{2/} De acuerdo con los datos del censo de 1950, el 43,7% de la población de 10 años y más era analfabeta. Por su parte, de la población de más de 7 años censada en ese año, que estuvo integrada al sistema educativo formal, el 91,4% había cursado algún grado de la enseñanza primaria; el 7,5% de la población de 12 años y más había cursado algún grado de la secundaria y el 1,1% de la población de 18 años y más contaba con instrucción superior.

^{3/} Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973/77.

“Educación para el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional”.⁴

La ejecución del Plan estuvo limitada por circunstancias históricas concretas. Así por ejemplo, la evolución de la estructura de poder ha sido tan marcada que resulta muy difícil descubrir en ella la concreción de algunos postulados del Plan. En lo referido a la educación, es indudable que la demanda espontánea ha sido bastante decisiva. En este sentido, cabe agregar que las expectativas de ascenso social, compensadas gracias al crecimiento económico, alimentaron esa demanda, y que las necesidades derivadas de la estructura de poder —entre ellas, el consenso de las capas medias— permitieron satisfacerlas. Respondiendo más a los requerimientos objetivos que a las intenciones de los planificadores, el sistema educativo ha contribuido en alguna medida a la modernización del país. Precisamente, el hecho de que las expectativas generadas por esa modernización rebasen las reales posibilidades de hacerlas efectivas genera tensiones que ponen de manifiesto los límites de la misma, en especial si se atiende a la movilidad social.

I.4 En torno a la movilidad social.

Entre 1962 y 1974 se produjeron importantes modificaciones en los estratos ocupacionales,* que permiten apreciar la movilidad social suscitada en el país durante el período. De esas modificaciones conviene destacar:

a) Disminución del 54.4% al 45.5% de los estratos bajos en actividades primarias y extractivas.

b) Crecimiento del 20.7% al 21.6% de los estratos bajos en actividades secundarias. El aumento corresponde exclusivamente al subestrato de trabajadores asalariados.

c) Notable incremento del 12.9% al 17.9% de los estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias. Si bien todos los subestratos se han expandido, merece ser destacado el caso de los profesionales dependientes y los empleadores de comercio, industria y servicios, que registran los mayores incrementos.

d) Los estratos medios y altos en actividades primarias decrecieron del 1,25% al 0,34%. Por su parte, los estratos bajos en actividades terciarias casi no han variado.

Debe reiterarse que la movilidad social ha fortalecido a las capas medias, caracterizando de este modo la modernización estructural de la sociedad.

II. Demandas socio-económicas y educación

II.1 Demandas sociales.

Aunque difíciles de precisar, se observan importantes cambios en la estructura social, que acompañan a la modernización económica del país. En el presente estudio, interesa particularmente el examen de las demandas educativas emanadas de la mayor movilidad social y las respuestas que el sistema educativo empleó para satisfacerlas.

La educación no aparece como la única vía de ascenso social y económico; más bien resultaría condición complementaria del mismo, en la medida que la movilidad ocupacional suscitada mantiene alguna correlación con el nivel educativo. De este modo, las expectativas de ascenso social y económico serían satisfechas de acuerdo a una escala donde el nivel educativo juega un papel prioritario. Esta situación no resulta aplicable a todos los sectores sociales, sino principalmente a las capas medias. No obstante, el cumplimiento de sus expectativas está sujeto al variable poder social que poseen.

Debe tenerse también en cuenta que la mayoría de la población no se ha beneficiado significativamente con la movilidad ocupacional ya descrita ni con la limitada redistribución del ingreso que la acompañó. En estas condiciones, era previsible que aquellos sectores de población en condiciones socio-económicas más precarias dieran mayor valor a los beneficios de la enseñanza, ya que se trataba del único medio posible de ascenso social y económico a pesar de que las posibilidades objetivas de satisfacer tales expectativas fueran escasas.

Sin embargo, los datos reflejan otra realidad: un alto porcentaje de la población ecuatoriana no ingresa a la escuela, una elevada proporción de los que acceden a la enseñanza deserta y otro elevado porcentaje repite los años escolares. Esta situación se expresa claramente en el amplio, afrentoso y persistente analfabetismo —el registrado por las estadísticas y el denominado funcional. La población rural —y en mayor medida los

* Resultan del cruce de categoría de ocupación con grupo ocupacional. Los estratos bajos en actividades primarias y extractivas, por ejemplo, están constituidos por los asalariados rurales, los trabajadores por cuenta propia, no empleadores y personal familiar no remunerado.

4/ *Ibidem*, pág. 369.

indígenas— son los más afectados, ya que resultan escasos los escolares de este origen que culminan la primaria.

Luego, muchos de los que egresan del nivel primario no ingresan a la secundaria. Y como ésta constituye un nuevo tamiz —no siempre utilizado según los niveles de aprovechamiento— quienes finalmente presionan sobre el nivel superior constituyen un pequeño sector de los que originariamente iniciaron el proceso.

Esta presión emanada fundamentalmente de las capas medias impulsó la llamada “democratización” de la enseñanza superior, la misma que —de acuerdo a los postulados de sus defensores—, además de permitir el acceso a la universidad de los sectores sociales mayoritarios y menos favorecidos del país, debía propiciar actividades de extensión capaces de trasladar sus beneficios a estos mismos sectores.

La lucha por la “democratización” adquirió grandes dimensiones: Guayaquil, especialmente, fue escenario de manifestaciones multitudinarias de bachilleres y estudiantes secundarios y universitarios durante el mes de mayo de 1969. La lucha concitó el apoyo de las capas medias y de otros sectores sociales en ascenso. Como consecuencia, se suprimió el examen de ingreso, hecho que propició una rápida expansión de la matrícula universitaria,^{5/} con la participación de las capas medias y otros sectores sociales más bajos.

II.2 Demandas económicas.

En el caso ecuatoriano resulta lícito afirmar que las demandas sociales operaron en favor de la escolarización, y en cierto modo sin responder a las necesidades del crecimiento económico. No obstante, sería incorrecto afirmar que tales demandas incidieron de manera exclusiva. Aunque mediadas por inevitables deformaciones, también corresponde señalar la incidencia de las demandas económicas.

Estas fueron tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Nuevas y más complejas actividades económicas exigen la adquisición de los conocimientos adecuados. Y aunque es seguramente el sector industrial el más urgido por niveles educativos más altos y especializados, la expansión de todos los sectores de la economía determina que un mayor número de trabajadores exija un más “aceptable” nivel de educación.

De acuerdo a lo dicho, no debe extrañar la aparente disfuncionalidad que, alrededor de la formación y calificación de los recursos humanos, se presenta en los niveles secundario y superior del sistema educativo ecuatoriano. Así, por ejemplo, existe una elevada participación de Hu-

manidades Modernas en la matrícula secundaria frente a las carreras técnicas medias. En cuanto a estas últimas la disfuncionalidad es menos evidente: así, Comercio y Administración concentran gran parte del alumnado, hecho que resulta coherente con la expansión de este tipo de actividades terciarias. Sin embargo, también es cierto que un alto porcentaje de egresados se inscribe luego en los establecimientos de educación superior.

Esta aparente disfuncionalidad también se advierte en el nivel superior. En efecto, la matrícula está preferentemente concentrada en las carreras tradicionales, a pesar de que las modernas tienden a crecer en forma acelerada.

Si se habla de disfuncionalidad aparente es porque existe una causa que vuelve explicables los hechos presentados. Así, las expectativas por el ascenso social dirigen las demandas sociales hacia aquellos niveles educativos y carreras que ofrecen mayores posibilidades de promoción ocupacional y económica inmediata.

Tanto como las demandas sociales, las demandas económicas también presionan sobre el nivel superior del sistema educativo. Una vez cumplidos los requerimientos de profesionales ubicados en las especialidades tradicionales, se hace presente la necesidad de readecuar los objetivos de la enseñanza superior, puesto que la formación de personal técnico y administrativo de alto nivel es más lenta y difícil. Esta necesaria readecuación está en la base del planteamiento modernizador de todo el sistema educativo, pero fundamentalmente de su cima. La modernización de los establecimientos educativos de nivel superior está inscrita en un proceso que, en oposición a la “democratización”, tendería a imponerse en el futuro.

II.3 Agro y educación.

La situación del agro ecuatoriano es muy heterogénea. Básicamente, se articula de acuerdo a diferentes tipos de producción, los mismos que también resultan afectados por el proceso modernizador. Las formas productivas más obsoletas se concentran en la sierra, cuya estructura agraria, producto de varios siglos, estuvo tradicionalmente articulada en torno al eje latifundio-minifundio. En cambio, la costa se ha visto muy afectada por sus vínculos directos con el mercado externo: en este sentido, “se han suscitado cambios en la producción, planteando nuevas situaciones

^{5/} Entre 1971/72 y 1977/78, la matrícula superior creció 28% promedio anual.

de tenencia...” que han “alterado profundamente las instituciones existentes”.^{6/}

La confluencia de múltiples factores —de carácter estructural en algunos casos, inducidos por el Estado en otros— permitió realizar algunas transformaciones en el agro ecuatoriano en favor de su modernización. Al mismo tiempo, se ampliaron los desequilibrios internos, fundamentalmente a causa del desigual desarrollo de las diversas formas de producción agrícola.

Resultan especialmente significativas las modificaciones que se observan en la estructura social. Mientras una parte de los propietarios latifundistas tradicionales se resiste a las nuevas condiciones, otros engrosan el empresariado agrícola —ligado principalmente a la agro-exportación y a la actividad ganadera. Al mismo tiempo, avanzan en forma incipiente las capas medias rurales y los asalariados agrícolas; de este modo, crece la desintegración de la economía campesina.

Probablemente, las modificaciones que se vienen produciendo en el agro exigen cambios en el terreno educativo. Puesto que las modificaciones operadas en la estructura social y en la división social del trabajo se concentran en determinadas zonas más que en otras, cabe suponer que los cambios educacionales tenderán a distribuirse con el mismo carácter selectivo.

Es lícito suponer que las diversas configuraciones de la escolarización y del analfabetismo corresponden a condiciones propias de situaciones altamente diferenciadas. A manera de hipótesis, parece pertinente adelantar algunas ideas sobre escolarización y analfabetismo en dos provincias cuyas situaciones resultan contrapuestas: Chimborazo y El Oro.

Se trata de dos casos plenamente diferenciados en cuanto a la modernización del agro. Mientras en Chimborazo prevalecen relaciones de producción de tipo tradicional, en El Oro se han expandido las relaciones salariales. De hecho, estas diversas condiciones estructurales determinan posibilidades disímiles para el desarrollo de la educación rural.

En la provincia de Chimborazo la característica primordial es la “permanencia de un sistema de tenencia de la tierra y de relaciones de producción agrarias, incompatibles con el desarrollo económico-social del país”.^{7/}

De este modo, una exigua movilidad ascendente y una escasa diferenciación social determinan una estructura social sumamente rígida, dentro de la cual las “relaciones interétnicas” constituyen un elemento que contribuye a la definición de los distintos sectores sociales.

Aquí adquieren singular gravedad los problemas derivados tanto de la funcionalidad de la escuela como de los contenidos y formas de la educación rural, especialmente los que se relacionan con el idioma, dado que la mayoría de los pobladores de estas áreas, tanto los niños como los adultos, “siguen pensando y captando la realidad en idioma quechua”. Al respecto, resultan significativas las siguientes palabras, que resumen la opinión de los padres de familia y profesores de varias parroquias rurales de Chimborazo: “La principal dificultad es el idioma. Como hablan y sienten en quechua, no les entra nada. Necesitan un año para entender el castellano. Al segundo año recién aprenden lo que corresponde al primer grado”.^{8/}

Además, como esa misma mayoría de pobladores rurales depende de la explotación minifundaria para subsistir, sus condiciones de vida resultan sumamente precarias; en consecuencia, también son mínimas sus posibilidades de adquirir educación.

De este modo, puede concluirse que en esta provincia la educación rural atraviesa una situación crítica, cuya expresión nítida cabe hallarla en las tasas de analfabetismo y de escolarización, que constituyen la más alta y la más baja del país respectivamente.^{9/}

En El Oro, el desarrollo está íntimamente ligado al mercado internacional a través de la producción y exportación del banano. Su estructura agraria, en lo referido a la tenencia de la tierra, registra la participación de un importante estrato de propiedades medianas; finalmente, en el plano de las relaciones de producción salariales se advierte una apreciable dinámica, marcadamente superior a la registrada en Chimborazo.

Por último, la presencia de capas medias rurales —con su correlato implícito de demandas sociales—, y la existencia de relaciones salariales de producción, posibilitan condiciones especiales en cuanto a: 1) valoración de los beneficios que brinda la educación; 2) generación de nuevos requerimientos educacionales; 3) posibilidades para todos los sectores sociales de participar en los beneficios de la educación; y 4) mayor oferta de servicios educacionales.

6/ CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Ecuador*, Washington DC, 1965, pág. 408.

7/ Junta Nacional de Planificación, *Chimborazo: estudio socio-económico*, 1973, pág. 38.

8/ Véase Hugo Burgos, *Relaciones interétnicas en Rióbamba*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1977, pág. 295.

9/ En 1974, el 55,6% de la población rural de 10 años y más era analfabeta en esta provincia. El 36,4% de la población de 6 a 11 años no fue escolarizada en 1973.

De este modo, no puede extrañar que en El Oro se concentren la tasa más baja de analfabetismo y la más alta de escolarización del país,¹⁰

II.4 Mercado de trabajo urbano y educación.

4.1 Migraciones y educación

Aunque la educación no actúa como causa de las migraciones, la convergencia de diversos factores de índole estructural le permite jugar un papel importante. Como los contenidos de la educación rural corresponden al estilo de vida urbana, aquellos que acceden a los primeros grados de la enseñanza ven altamente deseable su traslado a las ciudades.

La urbanización, como proceso de alcance nacional, es un hecho relativamente nuevo. Las migraciones, consideradas su causa principal, no alcanzan —a pesar de su rápido crecimiento— proporciones desmesuradas. En realidad, constituyen un movimiento escalonado que tiene su punto de partida en las zonas rurales más sujetas, por su cercanía, a la influencia urbana, y que culmina preferentemente en los principales núcleos urbanos. Resulta notable observar la gran cantidad de mujeres jóvenes que se dirigen a las ciudades para desempeñar servicios domésticos. Así, en las ciudades, donde más se ha expandido la escolarización, se percibe con mayor nitidez la importancia que reviste la educación para quienes abandonan las comunidades rurales.

En las zonas más alejadas y rezagadas, la escolarización es deficitaria y escasísimos los contactos urbanos. En este caso, la aludida importancia de la educación no tuvo oportunidad de hacerse evidente. No sorprende entonces que las migraciones sean de escasa magnitud.

En las zonas en que existe una más amplia diferenciación social y escasas oportunidades ocupacionales, los individuos que han recibido los beneficios de la educación tienen una mayor motivación para buscar dichas oportunidades fuera de los límites de su lugar de origen.

Al margen de otras consideraciones, lo cierto es que la mayoría de los migrantes que recibe el área urbana tiene algún nivel de instrucción.¹¹ Este dato confirmaría la hipótesis de que migran con preferencia aquellos que han recibido algún tipo de enseñanza escolar, y, en el caso de los migrantes intraurbanos, la mayoría procura una mayor y más calificada educación.

La inserción de los migrantes en el mercado de trabajo urbano está condicionada por el nivel

educacional adquirido. Y como la gran mayoría sólo pudo acceder a la primaria, forzosamente se ubica en las posiciones más bajas, generalmente en el llamado "sector informal"

4.2 Administración pública y educación.

A partir de 1972, el Estado incrementó sustancialmente su capacidad interna y externa de negociación, reforzando su papel protagónico en la conducción del desarrollo nacional. Así, tanto la actividad productora como la exportadora de petróleo —en las que el Estado interviene directamente— posibilitan la concreción de lo expuesto y originan otros fenómenos de gran importancia.

Los ingentes recursos financieros generados por el petróleo, por una parte, y el ya mencionado fortalecimiento del papel del Estado, han impulsado en forma decisiva el proceso modernizador del país. De este modo, la administración pública —en razón del creciente papel del Estado en la actividad productiva, y dada la necesidad de una más severa racionalización en el desenvolvimiento de la sociedad —adquiere nuevas características. En este sentido, las relaciones entre administración pública y educación son de sumo interés, en especial por las exigencias que aquella genera en términos de capacitación en el personal que ocupa.¹²

Por otra parte, el crecimiento de la administración pública debe enfrentar dos problemas fundamentales vinculados con el análisis de la educación. En primer lugar, la participación activa del Estado en la producción y el crecimiento de su función administrativa determinan requerimientos de personal técnico y administrativo que deben ser urgentemente satisfechos; y en segundo lugar, la administración pública debe satisfacer las demandas de empleo de las capas medias, para las cuales el sistema educativo constituye un medio de incorporación al mercado de trabajo,

10/ El 16,5% de la población de 10 años y más del área rural de esta provincia era analfabeta en 1974. En 1973, el 26,4% de la población de 6 a 11 años quedó fuera del sistema educativo. Las tasas de analfabetismo rural y de escolarización del país son, para el área referida, del 32,5% y del 81% respectivamente.

11/ El área urbana recibe el 59,4% de inmigrante con instrucción primaria; el 25% con secundaria; el 6% con superior. El 9,6% emigra a las ciudades careciendo totalmente de instrucción. INE, *Encuesta de población y ocupación área urbana-Quito-Guayaquil*, Quito, septiembre de 1976

12/ Del total de los servidores públicos, el 28% cuenta con instrucción primaria; el 43% con instrucción secundaria; y el 28% con instrucción superior. Dirección Nacional de Personal, *A propósito del servidor público*, Quito, julio de 1976.

en gran medida a través del desempeño de cargos burocráticos. Ahora bien, en función del proceso modernizador operado en el país, que indudablemente alcanzó también a la administración pública, ésta tiende a procurarse niveles crecientes de racionalidad para el desempeño de sus funciones. Así, la incorporación de personal no puede ser azarosa ni indiscriminada. Para el caso, se han establecido mecanismos de selección que limitan aunque no eliminan los mecanismos particularistas y tradicionales de incorporación al mercado de empleo.

4.3 Notas sobre industrialización y educación

La expansión industrial ecuatoriana se caracterizó, hasta la década del 60, por el marcado predominio de las ramas industriales orientadas a la producción de mercaderías sustitutivas de los bienes importados de fácil elaboración, como, por ejemplo, textiles, alimentos y bebidas. Junto a este tipo de actividad fabril se desenvolvía la producción artesanal, que congregaba el mayor número de establecimientos y personal ocupado de todo el sector manufacturero.

A partir de la década del 60, y en especial de su segunda mitad, se desarrollan otras ramas industriales que incorporan nuevos productos elaborados, nueva tecnología y disímil generación de empleo. Por otra parte, la expansión de la industria textil no se realiza exclusivamente mediante la sustitución progresiva de la actividad artesanal y la pequeña industria, sino yuxtaponiendo aquélla sobre ésta. De este modo, se ha ido conformando un sector manufacturero heterogéneo, en donde caben procesos disímiles y nuevas relaciones de producción.

Ya a causa de la renovación en las ramas industriales tradicionales, ya por la instalación de plantas modernas, se observa la presencia de una nueva y más compleja tecnología, hecho que incide significativamente sobre la demanda de mano de obra y, sin duda, sobre los criterios que rigen el reclutamiento de la misma.

Entre 1962 y 1974 mejoró el nivel educativo de la PEA industrial; asimismo, creció la incorporación de PEA con nivel superior de educación formal, y se produjo un descenso de la población con nivel primario, aunque el sector analfabeto sólo experimentó una limitada disminución.^{13/} La tendencia a incorporar PEA con niveles altos de educación formal se fortalecerá cada vez más en el sector industrial, pero no necesariamente por requerimientos reales sino por la creciente oferta de mano de obra educada frente a las escasas oportunidades ocupacionales. De

este modo, los empresarios pueden seleccionar personal con mayor educación formal sin verse obligados a alterar la escala de salarios.

III. Expansión de la escolarización

III.1 Datos acerca del nivel educativo de la población.

Los datos contenidos en los censos de 1962 y 1974 permiten observar una favorable evolución del nivel educativo de la población de seis años y más. Sin embargo, el censo de 1962 no registra datos sobre los pobladores carentes de instrucción. Cabe suponer que el número de los mismos era mucho mayor en 1962 que en 1974, en que se registraba un 28,3% de la población de seis años y más.

El ascenso del nivel educativo queda reflejado en dos datos: el porcentaje de estudiantes secundarios sobre la población de seis años y más pasó del 12,1% al 21%, y el correspondiente a la enseñanza superior del 0,6% al 3,8%. De hecho, esta evolución fue el resultado de la gran expansión escolar provocada en el país.

III.2 Expansión de la escolarización primaria.

La matrícula correspondiente a los niveles secundario y superior del sistema educativo ecuatoriano creció a ritmo acelerado entre 1964 y 1976. En cambio, la matrícula del nivel primario registró un progreso más lento. Como consecuencia de ello, se advierten cambios significati-

^{13/} Los datos de los censos de 1962 y 1974 sobre niveles de instrucción de la PEA industrial no son estrictamente comparables porque en el último censo nombrado se registró una omisión de información considerable. Teniendo presente esta limitación, la tendencia al mejoramiento de los niveles educativos continúa siendo cierta. En 1962 el 84,9% de la población que registró su paso por el sistema de educación formal tenía como nivel educativo máximo, la primaria y en 1974 ese porcentaje sería del 65,4%. Inversamente la PEA con instrucción secundaria registra porcentajes del 14,5% y 17,4%. Finalmente los titulares de alguna educación superior pasan de ser el 0,6% al 1,9%.

vos en la distribución porcentual de la matrícula total.^{14/}

Desde luego, la expansión de la matrícula primaria dista mucho de ser la requerida para cubrir la potencial demanda existente. El déficit resulta especialmente elevado en el área rural. En 1973, el 32% de la población masculina y el 34% de la femenina —en ambos casos entre 6 a 11 años de edad— quedaron en dicha área fuera del sistema educativo. Son asimismo muy evidentes tanto el rezago en que se encuentra la escolarización como la mayor discriminación de que es objeto el sexo femenino. En el área rural aún se considera más importante la educación del hombre que de la mujer.

Si el alto déficit —o, en otras palabras, la elevada exclusión— se debió a la falta de oferta, ésta hubiese debido crecer, durante el período considerado, al 9,3% (promedio anual) para alcanzar la cobertura deseable de las demandas. El problema resulta entonces mucho más serio: tal exclusión no sólo obedece, por supuesto, a la oferta limitada de servicios educacionales; en las zonas rurales existen problemas estructurales que condicionan tanto la valoración de la enseñanza como las demandas de ésta, y del mismo modo la expansión de la oferta.

2.1 Sobre deserción y repetición.

A la exclusión debe sumársele el problema de la deserción, por un lado, y el de la repetición, por otro, realmente alarmante en el área rural, especialmente en el primer grado^{15/}. Sus consecuencias son graves. Cabe suponer que la mayoría de los desertores pasa a integrar la gran masa de los excluidos. Y si se considera que el primer grado proporciona los fundamentos del resto de la enseñanza (escritura, lectura, cálculo) aquellos que no los adquieren —por deserción—, o los adquieren en forma viciada —por repetición—, están excluidos para siempre de los beneficios de la enseñanza en el caso de los primeros, mientras los segundos incorporan un aprendizaje parcial y defectuoso, y corren además el riesgo de repeticiones frecuentes. De este modo, no puede extrañar que el rendimiento del sistema educativo en las áreas rurales —y mucho más donde la población indígena es importante— no pasará de ser mediocre. Como en el caso de la exclusión, conviene recordar que todos estos problemas afectan en mayor medida a la mujer.

A manera de hipótesis, puede afirmarse que los problemas citados obedecen a causas externas al sistema educativo; entre ellas, cabe citar: deficientes condiciones de vida de la población, y lenguaje ajeno al escolar en el caso de los indígenas. Junto a estas causas interactúan factores in-

ternos vinculados con los planes de estudio, el personal docente, los programas, el material didáctico... Lo cierto es que se está en presencia de una situación muy compleja, en la que resaltan las características negativas particularmente en lo referido a la población rural-indígena. La sobre-edad sirve como ejemplo revelador de los efectos de la repetición: es sumamente elevada, especialmente en las zonas rurales, y crece a medida que ascienden los grados de la primaria.^{16/}

2.2 Exclusión y sobre-edad por grupos de edad

La edad de seis años se considera normal para el ingreso a la escuela. De acuerdo a ello, a los nueve el niño iniciaría su cuarto año de primaria y a los doce podría concluir el ciclo correspondiente a la enseñanza elemental. Pero en las zonas rurales tanto el ingreso como el egreso de la escuela se realizan tardíamente. Si se relacionan los grupos de edad de 6 a 9 y 10 a 14 años con los ciclos de nivel primario (1 a 3 y 4 a 6 años) se logra una aproximación a los problemas de exclusión y sobre-edad de acuerdo al área estudiada. Normalmente, debería existir correspondencia entre los grupos de edad utilizados y los ciclos de primaria; es decir, que los porcentajes de población de 6 a 9 años deberían corresponder al primer ciclo; y los mayores porcentajes de población de 10 a 14 años corresponderían al ciclo que va de los 4 a los 6 años de instrucción.

El porcentaje más bajo de población (57%) de 6 a 9 años que asiste a establecimientos educacionales pertenece al área rural; los más altos corresponden a Guayaquil (86,6%) y Quito (78,3%). Al igual que en otros casos, se observa una polarización entre los dos núcleos urbanos principales, el área urbana y el área rural. Lo mismo sucede con el grupo de 10 a 14 años: en el área rural asiste únicamente el 64,3%, en Guayaquil el 91% y en Quito el 86,6%.

Del tramo de edad 10-14 años en el año 1974 no asistía a ningún tipo de enseñanza el 25,8%

14/ En 1964, la distribución de la matrícula fue la siguiente: 86,6% para la primaria, 11,9% para la secundaria, y el 1,5% para la superior. En 1976 correspondió el 70,7% para la primaria, el 21,6% para la secundaria y el 7,7% para la superior. Las tasas de crecimiento fueron del 5% promedio anual para el nivel primario, del 12,2% para el secundario, y del 22% para el superior.

15/ En las áreas rurales, la deserción del primer grado alcanzó el 22% entre 1973 y 1974. En los centros urbanos, el 15,9%. La repetición fue del 20,5% y del 14,2% en las áreas rurales y urbanas respectivamente.

16/ Entre 1973 y 1974 la sobre-edad, para el primer grado, alcanzó al 33%. El 25,1% correspondió al área urbana y el 38,3% al área rural. En los grados posteriores, la sobre-edad creció más rápidamente en esta última, pasando del 50% en todos los casos.

en el país total, pero el porcentaje descenderá al 13,4% en Quito y al 9,0% en Guayaquil, mientras que se elevaba al 35,7% en el área rural. Considerando como 100% a los niños de ese tramo de edad que son atendidos por el sistema educativo, y correlacionando la asistencia con el curso en el que están matriculados, se comprueba que el 50,9% de los que habitan en el área rural aún están entre el 1º y el 3er. curso, un 39,4% están entre el 4º y 6º curso y porcentajes inferiores llegan a niveles más avanzados, mientras los escolares de Quito se distribuyen entre 26,7% entre 1º y 3er. curso, 55,4% entre 4º y 6º curso y 13,2% en la secundaria. Porcentajes similares se registran en Guayaquil y demás centros urbanos.

III.3 Expansión de la escolarización secundaria.

Considerando el significado y alcance de las demandas sociales, el acceso a la secundaria es fundamental para que las mismas sean satisfechas. No obstante, la realidad confirma que amplios sectores de la población no ingresan a la enseñanza media. De todos modos, de acuerdo a la estructura del sistema educativo, el ingreso al nivel superior y el logro del título final resultan prioritarios para quienes aspiran a ocupar posiciones más privilegiadas dentro de la sociedad. Así se comprende que la matrícula secundaria y la superior crezcan mucho más aceleradamente que la matrícula primaria.

En el período comprendido entre 1963/64 y 1975/76 la matrícula secundaria creció a una tasa promedio anual equivalente al 12%. Los ciclos básicos y el diversificado registraron tasas disímiles: 11,6% frente al 13,7% respectivamente.

La matrícula de Humanidades Modernas supera a la de las carreras técnicas y también a la de Ciencias de la Educación. La tasa de crecimiento más elevada (16,3% promedio anual en el período comprendido entre 1963/64 y 1975/76) pertenece, sin embargo, a la matrícula técnica. Y mientras la tasa de Humanidades Modernas es también elevada —14,7%—, la matrícula de Ciencias de la Educación ha seguido un movimiento descendente, lo que se origina en la progresiva exigencia de mayor número de años de estudios generales previos a la formación especializada.

Las especializaciones técnicas —agropecuaria e industrial— registran un ritmo de crecimiento sumamente acelerado, con tasas del 33% y 23% respectivamente entre los años 1963/64 y 1975/76, aunque se trata de carreras que en

1964 no alcanzaban a reunir, en conjunto, mil estudiantes. Tanto en términos absolutos como en porcentajes de participación el dominio de la matrícula de Comercio y Administración resulta abrumador, con un crecimiento promedio anual del 15,2%. De este modo, el título de bachiller en esta última especialidad resulta más requerido que el de las especializaciones agropecuaria e industrial. Ello se explica porque las actividades terciarias a que acceden los bachilleres ofrecen mayores posibilidades de incorporación al mercado de trabajo que el agro y la industria.

III.4 Expansión de la escolarización superior.

Entre 1963 y 1977 la matrícula correspondiente a la educación superior creció en el Ecuador con una tasa promedio anual equivalente al 22%. La supresión del examen de ingreso permitió un importante crecimiento de la matrícula; así, entre 1971 —cuando los efectos de esta medida comenzaron a hacerse sentir— y 1977, la tasa de crecimiento alcanzó al 28%; en cambio, al período 1963/1971 correspondió un 18,1% promedio anual. De nueve establecimientos de educación superior existentes en 1960, se llegó a diecisiete en 1971.

Los establecimientos de educación superior presentan un conjunto bastante heterogéneo. La calidad de la enseñanza es marcadamente desigual, y debe atribuirse a la estimación social la jerarquización establecida entre ellos.

Que las universidades ecuatorianas formen abundantes “cuadros” para integrar el propio sistema educativo constituye una de las principales características del tipo de educación superior impartida. además, el rápido crecimiento de las carreras de Administración y Economía obedece a la expansión de las actividades económicas y administrativas, tanto las públicas como las privadas. No sólo se trata de una gran expansión, sino de niveles más altos de complejidad y mayores exigencias de racionalización.

Aunque Derecho y Medicina han cedido el primer lugar, las ciencias sociales y las ciencias de la salud registran, en conjunto, un notable ritmo de crecimiento. Ello resulta comprensible si se atiende a la mayor difusión de los servicios de salud registrada en los últimos años, que incluye el establecimiento de servicios de medicina rural. Esta ampliación determina mayor demanda de personal médico y paramédico, y por lo tanto una más amplia demanda de matrícula en las carreras correspondientes. Por otra parte, la participación femenina es amplia en la matrícula de ciencias de la salud, y no sólo en las carreras

más exclusivamente requeridas por la mujer —como enfermería y obstetricia— sino también en odontología y medicina general. En el caso de las ciencias sociales, el caso se explica por la atracción que ejercen carreras “nuevas” como Sociología, Servicio Social, Periodismo, etc. En síntesis, la estructura “visible” de las carreras universitarias difiere en 1977 de la existente en 1964.

Conclusiones

En la década del 60, el país comienza a enfrentar una serie de procesos que tienden a configurar un nuevo modelo de desarrollo. Luego, a partir de 1972 el crecimiento económico se acelera gracias a la producción y exportación de petróleo.

Pese a lo dicho, aún prevalecen las condiciones económico-sociales que inhibían un real desarrollo. Así, un vasto sector de la población, especialmente de las áreas rurales, continúa marginado de los beneficios del crecimiento económico y de las decisiones políticas. En este contexto se debate el problema educativo, y si bien es cierto que los beneficios de la enseñanza se han difundido más ampliamente gracias a los efectos de una acelerada aunque desigual expansión, ésta sufre graves distorsiones.

A continuación se exponen las principales conclusiones que se desprenden del presente es-

tudio, referidas más precisamente a la expansión de la escolarización.

1. En este punto, cabe consignar el esfuerzo realizado por el Estado, fruto de una indudable voluntad de integración nacional.

2. Inevitablemente, esta voluntad de integración nacional choca con viejas trabas de carácter estructural, que no sólo no se superan sino incluso resultan reforzadas con la expansión de la escolarización.

3. La persistencia de las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población campesina determina severamente las demandas sociales de educación y, junto con ello, el aprovechamiento de la oferta de servicios educacionales. Como consecuencia, persiste la tradicional exclusión del sistema educativo de la población campesina —particularmente de la indígena—, mientras sus beneficios se concentran en las áreas urbanas.

4. El crecimiento económico del país apoyó la extensión de las capas medias urbanas. Estas provocaron el grueso de las demandas sociales por educación y recibieron sus principales beneficios, accediendo más fácilmente a posiciones ocupacionales de mayor jerarquía.

5. El mercado de trabajo se caracteriza por una dilatación de las actividades terciarias. Las reales posibilidades de empleo que la misma provoca, junto con la inequitativa distribución del ingreso, determinan que las capas medias y los sectores sociales dominantes vuelquen en su provecho los beneficios del sistema educativo, hecho que ejemplifica la distorsión expuesta en la conclusión anterior.

CUADRO N° 1

ECUADOR: ESTRATOS OCUPACIONALES, 1962 Y 1974
(PORCENTAJES)

ESTRATOS OCUPACIONALES	1962	1974
I Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias	12.90	17.92
a) Empleadores de comercio, industria y servicios	0.70	1.78
b) Personal de dirección de comercio, industria y servicios	0.25	0.46
c) Profesionales y semiprofesionales libres	0.43	0.45
d) Profesionales dependientes	2.42	4.21
Sub total categorías a, b, c y d.	3.80	6.90
e) Actividades por cuenta propia del comercio	4.70	5.51
f) Empleados, vendedores y personal subalterno de industria, comercio y servicios	4.40	5.51
Sub total categorías e y f	9.10	11.02
II Bajos en actividades secundarias	20.66	21.53
a) Trabajadores asalariados	11.08	13.19
b) Trabajadores por cuenta propia y familiar sin remuneración	9.58	8.34
III Bajos en actividades terciarias	6.98	8.86
a) Trabajadores de servicio asalariado	6.16	6.26
b) Trabajadores de servicio por cuenta propia y familiar no remunerado	0.82	0.60
IV Medios y altos en actividades primarias	1.26	0.34
a) Empleadores agrícolas y en actividades extractivas	1.26	0.34
V Bajos en actividades primarias y extractivas	54.36	45.45
a) Asalariado rural	22.21	17.00
b) Trabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiar no remunerado	32.15	28.45
VI Otros	3.84	7.90

FUENTE: II Censo de Población 1962

III Censo de Población 1974

ELABORACION: Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA.

CUADRO N° 2

ECUADOR: ANALFABETISMO POR AREAS Y PROVINCIAS, CENSOS DE 1962 — 1974
(Números Relativos)

	1962			1974		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
República del Ecuador						
TOTAL	30.4	10.8	41.9	23.7	8.7	35.2
CARCHI	21.1	11.2	25.2	16.5	8.5	20.3
IMBABURA	43.6	14.8	54.3	35.8	12.3	47.3
PICHINCHA	21.1	10.2	40.7	14.8	7.7	30.3
COTOPAXI	46.1	14.8	51.9	40.4	10.3	45.4
TUNGURAHUA	30.6	12.4	40.4	26.0	9.5	34.5
CHIMBORAZO	54.4	14.9	64.8	43.6	10.7	55.6
BOLIVAR	39.6	12.0	43.2	34.7	9.8	38.7
CAÑAR	41.6	18.5	46.0	32.5	9.4	36.4
AZUAY	31.3	11.2	38.1	24.6	8.8	32.6
LOJA	24.3	9.2	27.6	19.9	7.0	23.8
ESMERALDAS	36.6	20.1	44.6	29.2	14.5	37.9
MANABI	37.3	16.3	43.1	31.7	13.2	39.0
GUAYAS	18.8	19.2	43.8	15.5	7.1	31.3
LOS RIOS	38.7	7.6	35.6	30.6	14.6	36.3
EL ORO	15.3	9.5	19.4	12.1	7.4	16.5

FUENTE: Segundo Censo de Población 1962

III Censo de Población 1974

ELABORACION: Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA.

CUADRO N° 3

ECUADOR: NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS,
POR AREA Y SEXO

1974

(Relativos)

NIVEL DE INSTRUCCION	PAIS		CAPITAL		GUAYAQUIL		AREA URBANA		AREA RURAL	
	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.
SIN INSTRUCCION	25.9	30.8	9.8	14.3	9.2	11.5	11.6	15.0	35.7	43.5
PRIMARIA INFERIOR	27.5	26.7	17.3	18.7	21.2	21.8	21.6	22.5	31.7	30.1
PRIMARIA SUPERIOR	31.8	28.0	33.7	31.4	34.9	3.1	36.1	34.4	28.7	22.9
SECUNDARIA	11.9	13.2	27.6	31.2	27.9	28.3	24.0	25.3	3.7	3.4
SUPERIOR	2.9	1.3	11.6	4.4	6.8	3.3	6.7	2.8	0.2	0.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: III Censo de Población 1974.

ELABORACION: Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA.

CUADRO N° 4

ECUADOR: EVOLUCION DE LA MATRICULA

(En miles)

AÑOS	TOTAL		PRIMARIA		SECUNDARIA		SUPERIOR	
	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE
1963-64	805.5	100	697.5	100	96.0	100	12.0	100
1964-65	883.4	110	766.7	110	104.2	109	12.5	104
1965-66	933.2	116	800.5	115	117.3	122	15.4	128
1966-67	991.9	123	841.6	121	134.3	140	16.0	133
1967-68	1.068.3	133	897.5	129	151.2	157	19.6	163
1968-69	1.124.8	140	928.6	133	173.6	181	22.6	188
1969-70	1.202.4	149	976.3	140	194.2	202	31.9	266
1970-71	1.272.1	158	1.016.5	146	216.7	226	38.9	324
1971-72	1.343.4	167	1.052.5	151	239.6	250	51.3	427
1972-73	1.436.7	178	1.100.3	158	267.9	279	68.5	571
1973-74	1.565.1	194	1.167.0	167	299.9	312	98.2	818
1974-75	1.644.8	204	1.202.3	172	336.7	350	105.8	881
1975-76	1.774.2	220	1.254.8	180	382.7	398	136.7	1.139

FUENTE: 1963-64 a 1973-74 PNUD/UNESCO/JUNAPLA, *Diagnóstico del Sistema Educativo, Quito, 1976 Cap.IV*
1974-75 a 1975-76 *Estadísticas del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación Superior.*

CUADRO N° 5

ECUADOR: ASISTENCIA A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES, Y NIVEL DE INSTRUCCION, SEGUN AREAS Y GRUPOS DE EDAD. 1974.

AREA Y GRUPOS DE DAD	No asiste		Si Asiste				Otros
	%	%	NINGUNO	Primaria 1-3	Secundaria 4-6	1-3	
PAIS							
6 a 9 años	33.8	66.2	27.0	68.6	2.2	1.1	1.1
10 a 14 años	25.8	74.2	5.0	57.6	35.1	1.2	1.1
Capital							
6 a 9 años	21.7	78.3	35.7	60.2	1.1	—	3
10 a 14 años	13.4	86.6	3.1	26.7	55.4	13.2	1.6
Guayaquil							
6 a 9 años	13.4	86.6	24.9	68.7	3.7	—	2.7
10 a 14 años	9.0	91.0	2.9	28.0	51.3	16.3	1.5
Area Urbana							
6 a 9 años	19.6	80.4	21.2	74.8	3.0	—	1.0
10 a 14 años	21.9	78.1	1.1	28.8	54.0	15.1	1.0
Area Rural							
6 a 9 años	43.0	57.0	32.3	65.0	1.4	—	1.3
10 a 14 años	35.7	64.3	5.1	50.9	39.4	3.2	1.4

*/: Centros de Alfabetización y no declarado

FUENTE: III Censo de Población 1974.

ELABORACION: Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA.

CUADRO N° 6

ECUADOR: EVOLUCION DE LA MATRICULA SECUNDARIA POR ESPECIALIDADES
(En miles)

AÑOS	TOTAL			HUMANIDAD. MODERNAS			EDUCACION TECNICA			CIENCIAS DE LA EDUCACION		
	Número	%	Indice	Número	%	Indice	Número	%	Indice	Número	%	Indice
1963-1964	27.1	100	100	16.1	59.4	100	7.1	100	26.2	3.9	14.4	100
1964-1965	29.8	100	110	16.9	56.7	1-5	8.2	115	27.5	4.7	15.8	121
1965-1966	33.5	100	124	18.5	55.2	115	9.6	135	28.7	5.4	16.1	138
1966-1967	39.5	100	146	21.5	54.4	134	11.5	162	29.1	6.5	16.5	167
1967-1968	44.4	100	264	23.8	53.6	148	13.6	192	30.6	7.0	15.8	179
1968-1969	50.7	100	187	26.9	53.0	167	16.1	227	31.8	7.7	15.2	197
1969-1970	57.7	100	213	29.8	51.7	185	19.4	273	33.6	8.5	14.7	218
1970-1971	67.4	100	249	33.2	49.3	206	24.0	338	35.6	10.2	15.1	262
1971-1972	78.2	100	288	38.8	49.7	241	28.5	401	36.4	10.9	13.9	279
1972-1973	89.5	100	330	46.8	52.3	291	32.0	450	35.8	10.7	11.9	274
1973-1974	101.3	100	373	58.4	57.7	363	36.1	508	35.6	6.8	6.7	174
1974-1975	113.5	100	418	70.8	62.4	438	39.4	554	34.7	3.3	2.9	85
1975-1976	127.4	100	470	83.5	65.6	519	42.9	604	33.7	0.9	0.7	23

FUENTE: 1963-64 — 1973-74: PNUD/UNESCO/JUNAPLA, *Diagnóstico del Sistema Educativo, Quito, 1976. Cap. IV.* 1974-75 — 1975-76 *Estadísticas del Ministerio de Educación.*

CUADRO N° 7

ECUADOR: MATRICULA SUPERIOR POR TIPO DE CARRERAS
AÑOS: 1964-1977

ESPECIALIZACION	1964		1977		Indice de crecimiento
	N°	%	N°	%	
Administración y Economía	1.261	10.9	32.250	17.0	2.257.5
Agricultura	670	5.8	6.439	3.4	961.0
Bellas Artes	515	4.5	8.956	4.7	1.739.0
Ciencias exactas y naturales	592	5.1	3.893	2.0	657.6
Ciencias de la Salud	2.234	19.3	22.285	11.7	997.5
Ciencias Sociales y Derecho	1.964	17.0	16.863	8.9	858.6
Ciencias de la Educación	1.885	16.3	47.342	24.8	2.511.5
Ingeniería Civil	1.251	10.8	19.583	10.3	1.565.4
Ing. Otras	1.192	10.3	13.030	6.8	1.093.1
Otras	—	—	19.907	10.4	—
Total	11.564	100.0	190.548	100.0	1.647.8

FUENTE: 1964: *Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador, Estadísticas Universitarias.*
1977: *Estadísticas del Consejo Nacional de Educación Superior.*

ELABORACION: *Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA.*

Lawrence D. Carrington * *

La Educación en el Caribe de habla inglesa*

La educación en el Caribe de habla inglesa está en un estado de transición. Sin embargo, las fuerzas que generan la transición no están actuando de concierto. Consecuentemente, la dirección del movimiento de los distintos sistemas educacionales continúa produciendo y perpetuando anomalías que inhiben la habilidad de los sistemas educacionales para responder a las urgencias inherentes al desarrollo de la región.

El status primitivo de la educación, posterior al nivel primario como el derecho de una clase privilegiada restringida, ha tenido un reflejo post-independencia. Ha creado dentro de la población un deseo de una educación similar a aquella de la cual se encontraba anteriormente excluida. Una fuerza opuesta resulta del espíritu de cambio implícito en el proceso de descolonización. Esta exige el reemplazo de las instituciones y modelos de educación existentes, mediante procedimientos que tienen una relevancia más alta para las necesidades de la población. La naturaleza de esta relevancia frecuentemente es imprecisa. Una tercera fuerza se origina de las presiones intelectuales de los educadores, expuestas a la teoría y práctica educacional contemporánea de las sociedades más desarrolladas fuera de la región. Su influencia ha estado cambiando los sistemas regionales, impulsándolos a las corrientes principales contemporáneas. Finalmente, las metas económicas formuladas por los distintos gobiernos, constituyen una cuarta fuerza. La evaluación de las orientaciones socio-económicas de estos países ha empezado a requerir ajustes relacionados con las necesidades de recursos humanos a nivel nacional.

La desigualdad con la que prevalece una u otra de estas fuerzas en la planificación e implementación, ocasiona un avance contradictorio en la reforma de los sistemas de educación de la re-

* Este artículo es una versión que integra y resume aportes realizados por el autor en los siguientes textos: *Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey*, UNESCO-ECLA-UNDP, Project "Development and Education in Latin America and the Caribbean", Buenos Aires, octubre 1978; "La educación en cuatro estados del Caribe", en *Perspectivas*, UNESCO, Paris, Vol. VIII, N° 4, 1978, p. 573-582.

** Lawrence D. Carrington (Trinidad y Tobago), es investigador principal de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de las Indias Occidentales en San Agustín.

gión. Este artículo se limita a la descripción crítica de las disposiciones públicas referentes a la educación en cuatro Estados del Caribe: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago.

La exposición común de estos Estados a la colonización británica ha tenido como resultado modelos de educación básicamente similares. Las diferencias contemporáneas en lo que concierne a la disponibilidad, calidad y orientación de la educación, se relacionan tanto con las diferencias en la historia socio-política previa a la independencia, como con las decisiones económicas más recientes. En un sentido lato, el impulso posterior a la independencia ha tendido a la expansión de la capacidad del sector secundario y a la ampliación del plan de estudios tradicional, de modo que abarque materias técnicas y profesionales.

Guyana es el único país en el cual el gobierno es el único responsable de la educación, desarrollo que data de 1976. En los otros tres Estados continúa existiendo una asociación nominal desigual entre los gobiernos (como socios dominantes) y cuerpos religiosos o independientes. La responsabilidad gubernamental incluye dotación de personal, financiamiento y plan de estudios con diversas fórmulas aceptadas para el apoyo de instituciones no gubernamentales.

La escolaridad de los niños es obligatoria entre las edades que varían de 5 a 15 y 7 a 14 años. El grado hasta el cual se hacen cumplir las disposiciones se ve limitado por la escasez de plazas escolares, inadecuación del control de ausentismo escolar y las circunstancias económicas de los niños. No se pagan derechos en las escuelas primarias públicas. Existen instituciones privadas que cobran derechos (excepto en Guyana desde 1976), tanto en el nivel primario como en el secundario. Su calidad y los derechos son variables. Su valor también varía, desde la simple atención al niño, a la disposición de una sólida educación elitista para los privilegiados. Son cada vez más corrientes las disposiciones legales que reglamentan la inscripción en estas escuelas y exigen su conformidad con las estipulaciones mínimas sobre el tipo de local y distribución del espacio.

El sector pre-primario

Sólo en Jamaica y en Guyana la educación pre-primaria es un área de compromiso oficial. El gobierno de Jamaica ha estado activamente apoyando a las "escuelas básicas" mediante subvención financiera y capacitación docente. En 1977 existían 1.100 escuelas básicas reconoci-

das en Jamaica, con 2.023 docentes y 70.649 niños. Además, 629 escuelas básicas no reconocidas ofrecían escolaridad a 25.321 niños, en tanto que a otros 21,361 se los acomodaba en jardines infantiles gubernamentales o en departamentos infantiles de escuelas primarias y generales.

El gobierno de Guyana tiene ahora obligaciones mayores en esa área en virtud de su control total del sistema educacional. Antes de tomar el control en 1976, el gobierno no estaba formalmente comprometido con la educación pre-primaria. Se estimaba que en 1974, el sector privado atendía a 80.000 niños en jardines infantiles. La manifiesta preocupación del gobierno por las desastrosas instalaciones y la inaceptable proporción de docentes sin capacitación en los jardines infantiles, se vio reflejada por el suministro de G\$ 1 millón ese año, destinado al mejoramiento de la educación pre-escolar.

Lo inadecuado del compromiso gubernamental en el nivel pre-primario es una seria deficiencia de la educación en los países que consideramos. Dadas las condiciones sociales, la mayoría de la población infantil está mal preparada para una participación provechosa en los sistemas de educación formal existentes. Las oportunidades y los estímulos proporcionados dentro de sus ambientes familiares y locales, están reñidos con los supuestos de los sistemas de la escuela primaria. Esto no implica que aquellos supuestos sean correctos o justificables, sino que se reconoce la existencia de una brecha. Dada la preocupación que manifiestan los gobiernos en torno a la igualdad de oportunidades dentro de la sociedad, parecería ser una obligación de su parte intentar remediar los desequilibrios sociales inherentes a sus sociedades post-coloniales tan pronto como sea posible en la vida de los ciudadanos jóvenes. La desatención al sector pre-primario sugiere un fracaso para captar este punto. Es digno de hacer notar que sólo en los dos países que poseen metas manifiestas inequívocamente socialistas (es decir, Jamaica y Guyana), la educación pre-primaria es un área de compromiso gubernamental serio.

El sector primario

El nivel primario de la educación ha sufrido desatención en favor de la expansión del sector secundario. El valor social ligado a la educación secundaria ha sido ampliamente responsable del interés gubernamental por ese nivel. Los edifi-

cios de las escuelas primarias generalmente son más viejos y menos importantes que los de las escuelas secundarias, e incluso sin esta comparación, están muy por debajo de las normas de construcción aceptables. Sería mejor que se reconstruyera la mayor parte de ellos. Aún aquellos que son estructuralmente aceptables necesitan reparaciones o renovación, si es que van a servir a los propósitos de la educación. La ausencia de servicios modernos básicos reduce la atracción de las escuelas como lugares en los que docentes y niños desean funcionar.

Las pobres condiciones físicas parecen relacionarse directamente con diversas deficiencias del sector primario:

1. renuencia de los docentes a permanecer en el sector primario;
2. renuencia de los padres (especialmente aquellos con medios moderados) a enviar a sus hijos a estas escuelas;
3. restricción de las actividades de aprendizaje que pueden llevarse a cabo;
4. estancamiento de los estilos de enseñanza;
5. deterioro de la disciplina y sobreimposición de la autoridad por parte de los docentes;
6. baja efectividad de la educación ofrecida..

A pesar de los comentarios anteriores, las tasas de participación en el rango de edad 5-11 + (es decir, % de niños en el grupo de edad matriculados en las escuelas) son bastante altas. Aunque no se dispone de cifras para años comparables, el nivel general es aceptable según las normas de las naciones en desarrollo. En 1976, Trinidad Tobago reconocía una tasa de participación de 97,5%; en 1972 el nivel de Barbados era de 85,5%, y en 1975, Guyana informó un 85% de participación. No se dispone de cifras para Jamaica, pero las indicaciones son que la participación es más baja que en los otros Estados.

Dadas las condiciones de las escuelas primarias y las altas tasas de participación, no es sorprendente que el hacinamiento sea corriente. El problema es particularmente agudo en Jamaica, donde en 1976 la matrícula de 433.195 niños excedió la capacidad en un 23,3%. La severidad de la baja disponibilidad se hace menos obvia con las tasas de asistencia. Para Jamaica en su totalidad, el promedio de asistencia a las escuelas primarias era de 71% en 1976, y para las escuelas generales (alumnos de 5-15 años) 63% de matrícula. En algunos distritos se usa un sistema de dos turnos para mitigar el problema de espacio.

En Guyana, el hacinamiento fue lo suficientemente serio como para que el Memorandum sobre la Educación en 1978 intentara reducir el

problema mediante la suspensión de la costumbre de admitir alumnos a los 5 años. Se legisló una edad mínima de ingreso de 5 años 9 meses. La matrícula de 170.205 en 1975 en escuelas públicas primarias excedió la capacidad en un 10%.

Trinidad-Tobago es el único de los cuatro Estados donde la capacidad excede la matrícula a nivel nacional. **Habría que hacer notar que Trinidad-Tobago usa una norma de 0,7 m² por niño, mientras que los otros Estados usan una norma de 0,9 m² por niño.** La matrícula de 1976 fue de 192.583, en tanto que el espacio disponible era para 196.549 alumnos. Oficialmente, el problema en Trinidad-Tobago consiste en una distribución desigual del espacio. No se posee ninguna comparación para Barbados. En los años recientes, la presión del hacinamiento en los cuatro países se ha aliviado parcialmente mediante la expansión de la capacidad de la escuela secundaria, y a través de descensos mesurables de las tasas de natalidad.

Ninguno de los países posee un contingente docente completamente capacitado. En 1976, Barbados tenía 54% de sus docentes de nivel primario con capacitación. El nivel de capacitación de Guyana en 1975 era cercano al 47%. Trinidad-Tobago en 1976 registraba 64,8% de sus docentes con capacitación, en tanto que en Jamaica la cifra en el mismo año fue de 53%.

El obstáculo que representa un personal sin capacitación es exacerbado por los niveles insatisfactoriamente bajos del rendimiento docente entre las personas empleadas como maestros. Parece apropiado hacer aquí algunas observaciones sobre los problemas relacionados con la atracción de personal mejor calificado. Hubo un período en la evolución de cada país en que la docencia era un medio de escape altamente valorado para la clase media y para ingresar en ella. El costo de la capacitación era responsabilidad del gobierno, y había acceso a ella dentro de la región. Esto hizo que la docencia fuera atractiva para la gente de talento capaz y sin medios para educarse profesionalmente fuera de la región. La capacidad intelectual y el compromiso social de aquellos que fueron reclutados, era por consiguiente, alta. Este modelo ha sido modificado por diversos cambios en la región:

1. Ahora se dispone de educación universitaria dentro de la región, lo cual da acceso a profesiones independientes, empleo en los niveles superiores de la administración pública, o docencia en el tradicionalmente más prestigioso nivel secundario.

2. La diversificación de las oportunidades de empleo y los cambios en la estructura de salarios,

han reducido la deseabilidad de enseñar en el nivel primario.

3. Las universidades regionales tienen disposiciones para el ingreso de personas que han completado su educación en escuelas normales y han enseñado durante un número establecido de años.

Dados los factores señalados, la profesión docente recibe personas menos calificadas o pierde en otras ocupaciones incluso a aquellos que han sido capacitados.

Por las mismas razones, el nivel de profesionalismo del contingente docente de la región es sospechoso. Las pobres condiciones bajo las cuales operan los docentes no animan a reparar esta deficiencia. La moral entre los maestros de escuelas primarias también se ve afectada por el prejuicio asociado con el hecho de que los maestros primarios tradicionalmente no son graduados, en tanto que los maestros de escuelas secundarias tradicionalmente lo son. La integración de los dos sistemas y el establecimiento de un modelo de remuneración por calificación sin considerar el nivel del sistema en el cual se enseña, podría eliminar este prejuicio particular. El resultado bien puede ser una motivación más alta por parte de los maestros primarios a que busquen una mayor calificación y se reincorporen a la docencia primaria.

El plan de estudios de la enseñanza primaria ha oscilado lentamente con cambios inadecuados a través de los varios años de su existencia. En Jamaica y Guyana se están haciendo serios intentos para cambiar el contenido y las prácticas del plan de estudios de la enseñanza primaria. En ambos países, la revisión de los planes de estudio ha estado acompañada de un desarrollo directo de materiales nuevos, por parte de los ministerios en cuestión. En Barbados y en Trinidad-Tobago, los cambios de contenidos no han sido adecuadamente apoyados por los nuevos materiales específicos para los contenidos. Gran parte de la orientación de la enseñanza está determinada por los libros de texto de uso corriente, a pesar del hecho de que éstos no sólo son extranjeros, sino patentemente ajenos al ambiente y necesidades de los alumnos. Además, la naturaleza del examen de admisión a la escuela secundaria también impide una enseñanza orientadora en el nivel primario. Incluso si se está de acuerdo que han habido esfuerzos productivos en aumento en Jamaica y en Guyana, el desarrollo de los planes de estudios no ha sido establecido suficientemente en los Ministerios de Educación de la región para asegurar el cambio y la modernización de las prácticas y de los materiales del sistema. Esto no quiere decir que se niegue la presencia de personal en los ministerios que tengan como tarea el

desarrollo de los planes de estudio y que en algunos casos sean competentes. El fracaso fundamental consiste en que las estructuras dentro de las cuales se los trata de ajustar, son genéricamente inapropiadas para los enfoques académicos requeridos por las tareas del desarrollo curricular.

Es particularmente significativo que la agricultura no sea un área apropiadamente establecida del plan de estudios de la escuela primaria (ni tampoco de la secundaria), a pesar del hecho de que la agricultura ha sido de gran importancia para las economías de los países. (Ver, sin embargo, las observaciones que se hacen más adelante sobre Guyana). La actividad agrícola en las escuelas es casual, de corta vida y frecuentemente implica a aquellos estudiantes que no han logrado ingresar a las escuelas secundarias. El plan de estudios en los cuatro países es básicamente similar: lengua, matemáticas, estudios sociales. Existen disposiciones para la enseñanza de artes y oficios, educación física, educación sanitaria, agricultura y ciencias básicas. La proporción de escuelas que intentan abarcar la gama completa de materias y la regularidad con la cual se ofrecen otras actividades que no sean las básicas, es baja. La consistencia con que se imparten estas materias, depende de la disponibilidad de docentes apropiadamente capacitados y motivados, de los caprichos de los docentes, directores o supervisores, de la ubicación de la escuela, del tiempo y del nivel de los alumnos.

La promoción en el sector primario es casi enteramente mediante el sistema de promoción automática.

El sector secundario

La educación designada como "secundaria" ha sido el área de la más alta prioridad para los cuatro gobiernos. El modelo tradicional y que todavía sirve de base es la educación tipo escuela de humanidades (Grammar school). El modelo comprende cinco años de exposición de materias seleccionadas entre lengua y literatura inglesa, matemáticas, ciencias naturales, historia, geografía, arte y música. Los estudios finalizan con un examen de materias a nivel del Certificado General de Educación Común. Una minoría de estudiantes recibe dos años adicionales de cursos pre-universitarios y se los examina en el nivel avanzado. La tuición está a cargo de un personal que comprende principalmente a personas con título universitario, que en la

mayoría de los casos no poseen capacitación profesional específica.

El primer desarrollo del nivel secundario en los últimos tiempos ha sido el aumento del número de estudiantes con acceso a tal educación. Esta expansión ha estado acompañada de un cambio hacia una educación de estilo unitario (comprehensive). Las disposiciones del plan de estudios se han ampliado para incluir artes industriales, oficios, educación comercial y ciencia agraria. El plan de estudios expandido constituye el modelo para instituciones nuevas con tres (3) años de estudios. Subsecuentemente, siguen instituciones de dos (2) años, o programas que han sido establecidos para ofrecer en teoría, el plan de estudios expandido, que será examinado en parte por examinadores nacionales y en parte por sindicatos de examinadores extranjeros. La tuición en el nuevo sector está a cargo principalmente de personal no graduado, la mayoría del cual ha tenido formación profesional.

Los intentos genuinos por diversificar la naturaleza y los contenidos de la educación secundaria, se han reducido en su valor por la urgencia política de aumentar el número de alumnos que reciben educación secundaria. Los gobiernos de Guyana, Jamaica y Barbados han considerado a las secciones post-primarias de las escuelas generales (es decir, para alumnos de 5-15 años) como departamentos "secundarios".

La estrategia realza el cálculo numérico de los estudiantes secundarios. Sin embargo, las modificaciones que se refieren al equipo de la planta y del personal, no son suficientes para que la enseñanza ofrecida sea comparable con la de las escuelas secundarias establecidas. Este auto-engaño es particularmente indeseable allí donde el programa intentado es nominalmente similar al de las escuelas unitarias. Fomenta el punto de vista de que la educación secundaria unitaria es inferior a la de tipo académico, e intensifica la baja estima de los nuevos programas unitarios a los ojos del público, de los docentes y de los alumnos.

Hay otro error más en el sistema. El acceso a la escolaridad secundaria se logra mediante exámenes de ingreso comunes. El tipo de escuela al cual son destinados los candidatos aprobados, depende del rendimiento en tal examen. Los estudiantes con puntaje más alto son destinados a escuelas de estilo académico tradicional, mientras que a los restantes se les destina a las recientes escuelas unitarias. El grado de rendimiento, entonces, basado en una prueba académica, es la base para la destinación no sólo a escuelas de tipo académico, sino también a las unitarias. El problema no termina

con el ingreso. Los niños de los programas de tres (3) años pueden lograr acceso al nivel siguiente, nivel "0" del programa de dos (2) años, mediante otro examen de ubicación a los 14 años. Los estudiantes de las escuelas académicas tradicionales no rinden tal examen. Por consiguiente, los niños del nuevo plan son los que tienen que competir para ingresar en su segundo ciclo, en tanto que los niños de las escuelas de estilo académico no tienen que demostrar un rendimiento similar para permanecer en su lugar. Frente a estos hechos, no es difícil reconocer que los dos estilos de educación secundaria son reconocidos oficialmente como desiguales.

Las diferencias en el tipo de dotación de personal de las escuelas secundarias de estilo unitario, en comparación con las instituciones tradicionales, reduce la apariencia de igualdad de estándares. El sector secundario estaba tradicionalmente dotado de personal graduado. La proporción de graduados que han tenido capacitación profesional nunca ha sido una fuente de discordia. Las escuelas de estilo unitario no tienen una proporción de docentes graduados igual a la de las escuelas más antiguas. Si es o no una desventaja mesurable, de todas maneras constituye una severa deficiencia a la vista del público. En Trinidad-Tobago, por ejemplo, las escuelas secundarias tradicionales tienen un 65% de personal graduado. Las escuelas secundarias de primer ciclo (unitarias), tienen un 16% de personal graduado. En el nivel unitario de segundo ciclo, la proporción graduada es de 63%. En Jamaica, el sector tradicional tiene un 60% de componente graduado, mientras que el sector secundario más reciente tiene un componente graduado de 3.1%. En las nuevas escuelas secundarias, el 74% del personal tiene capacitación profesional, en tanto que en las escuelas secundarias tradicionales, la cifra es de 48% (graduados y no graduados). Finalmente, la diversificación de los planes de estudio en el nivel secundario no ha sido coordinada con un programa de capacitación de docentes en las materias técnicas y vocacionales que exigen los planes.

El desarrollo de los nuevos planes de estudio en el nivel secundario se ha visto estorbado por disposiciones inadecuadas para la dotación de personal apropiado, por procesos de selección que niegan su deseabilidad, y por el fracaso por romper las presunciones tradicionales acerca de la naturaleza de la educación secundaria en la mente del público. El plan de estudios unitario expandido fue introducido al mismo tiempo que las nuevas escuelas e inicialmente sólo en ellas. La comparación de estas escuelas y sus programas con las escuelas más antiguas y sus

programas, perjudicó automáticamente a las primeras. Una estrategia más segura habría sido efectuar la expansión de los planes de estudio dentro de las instituciones más antiguas, antes de desarrollar las nuevas escuelas. Es poco probable que en el futuro cercano el sistema secundario genere cambios de actitud respecto a la alta valoración que se tiene tradicionalmente por el empleo de cuello blanco.

La certificación de los estudiantes al egresar de las escuelas secundarias se hace sobre la base de exámenes establecidos y calificados por la Junta de Exámenes de Londres y de Cambridge. Ahora se ha establecido un Consejo de Exámenes del Caribe, el cual asumirá la responsabilidad por etapas, de los exámenes al nivel secundario. La transición no deja de tener sus problemas en lo que concierne a la resistencia y falta de confianza por parte de los docentes y de los padres.

En Barbados, 38 escuelas secundarias cuentan con el apoyo de fondos públicos: 10 escuelas de enseñanza humanística (grammar schools), 10 escuelas unitarias y 18 escuelas independientes aprobadas. La matrícula total en 1976 fue de 24.841, a lo que hay que agregar 3.565 alumnos en los departamentos "secundarios" de las escuelas generales. El flujo de alumnos de la escuela primaria a la secundaria en 1972 (último año para el cual se dispone de estadísticas) era cercano al 38% de los niños que intentaron pasar el examen de ingresos a la escuela secundaria.

En Guyana, 47 escuelas secundarias proveían plazas para algo más de 20.000 alumnos (en 1975), pero 64.206 alumnos estaban registrados recibiendo educación secundaria: 59.4% de ellos en los departamentos secundarios de las escuelas generales. Las plazas en las escuelas secundarias en 1975 representaban el 23.5% de los 16.316 alumnos que se presentaron a los exámenes. Los candidatos aprobados alcanzan a sólo el 8.4% dentro de su grupo de edad.

Es apropiado hacer algunos alcances sobre los modelos de educación secundaria que están evolucionando en Guyana. La educación general secundaria se imparte en dos tipos de escuelas: la "secundaria de primer ciclo" (junior secondary) (5 años hasta el nivel 0), y la "secundaria de segundo ciclo" (senior secondary) (7 años hasta el nivel A). Las escuelas "multilaterales" ofrecen un programa de 5 años, de los cuales los primeros 3 años consisten en un programa de estilo unitario, que comprende: lengua inglesa, lenguas modernas, matemáticas, ciencia integrada, estudios sociales,

música y drama, arte, economía doméstica, materias agrícolas y comerciales. En los dos últimos años los estudiantes pueden optar por especializarse en áreas de su interés y aptitudes, y son expuestos a condiciones de trabajo reales, en sus áreas de especialización. En 1973 se introdujo la "escuela secundaria comunitaria" como una escuela central integrada por ex alumnos primarios locales. Se imparte un programa de cuatro años en fases de 2 (dos) años. En la fase 1 se imparten materias académicas básicas y cursos pre-profesionales de artes y oficios, agricultura, economía doméstica, artes industriales y cualquier otra actividad vocacional específica relacionada con la comunidad de la escuela. En la segunda fase, se enfatizan los aspectos vocacionales del programa más allá del contenido académico.

En Jamaica, el sector secundario público proporcionaba en 1976 educación para 129.631 niños en 117 escuelas. Hasta 1974, el modelo de tipos de escuela en Jamaica incluía escuelas secundarias, escuelas secundarias de primer ciclo (con programas de 3 años), escuelas unitarias, técnicas y secundarias profesionales superiores, y escuelas independientes. En ese año, los programas de las escuelas secundarias de primer ciclo se ampliaron agregando dos grados. La expansión mantuvo a cerca de 18.000 niños en los sistemas escolares. Los planes relativos a su tuición y acomodación todavía no han podido solucionar el problema de su presencia en las escuelas, y aún se están usando disposiciones ad hoc para resolverlo.

El flujo promedio de alumnos que pasan de la educación primaria a la secundaria a los 11 o + años, fue el 17.8% (6.211 niños) del total que rindió el examen de admisión. Otros 1.035 niños, que representan el 9.7% de los candidatos, fueron admitidos en las escuelas secundarias sobre la base de la prueba de rendimiento del 9º año.

En Trinidad-Tobago, el flujo de alumnos que pasaron de la enseñanza primaria a la secundaria en 1977, fue un impresionante 62% dentro de los elegibles del grupo de edad 11 + años. La matrícula total en las escuelas secundarias públicas fue 75.878. En el año escolar 1975-76, el 55% del grupo de edad de 12-14 años, y el 31% del grupo de edad de 15-16 años se matriculó en escuelas secundarias públicas. Veinte escuelas secundarias de primer ciclo ofrecen el programa unitario, que ha sido designado como la norma nacional para los primeros 3 años de escolaridad secundaria. Nueve escuelas unitarias de segundo ciclo ofrecen el programa complementario de dos años que incluye materias aca-

démicas, pre-técnicas y oficios especializados. Tres escuelas secundarias superiores ofrecen los programas señalados arriba, pero sin incluir oficios especializados.

Un tipo de escuela denominado "compuesta", ofrece el programa secundario de primer ciclo, seguido del programa secundario superior de dos años, mientras que las 44 restantes ofrecen programas convencionales de estilo académico.

Educación técnica y profesional

Los sistemas de educación de los países estudiados sólo recientemente han comenzado a promover la educación técnica y profesional como inclusiones legítimas en el marco general de la enseñanza secundaria. Tradicionalmente, la exposición técnica y profesional de los adolescentes y de los adultos jóvenes estaba restringida a aquellos que no habían sido favorecidos con plazas en escuelas secundarias públicas o privadas de reputación. La absorción de tales personas en empleos menos prestigiados en los niveles administrativos inferiores u obreros de la escala laboral, proporcionó la justificación del rechazo popular de los aparentes callejones sin salida de tal educación. En el presente, los gobiernos frecuentemente reconocen manifiestamente la necesidad inherente al desarrollo y expandir las disposiciones públicas para este tipo de educación en un plano de igualdad con otros estilos de educación. Sin embargo, la acción y la manifestación de compromiso han sido lentas. La escasez de recursos sólo es parte del problema. Es evidente que gran parte del problema reside en el alto poder electoral relacionado con la realización de los deseos previos a la independencia por tener un estilo de educación del tipo "escuela de humanidades" (grammar school), anteriormente restringida. En un nivel más solapado y sutil, las prácticas de este último estilo de educación explican algo el valor desmedrado de los sectores técnicos y profesionales. La educación en las áreas de materias tradicionales continúa estando centrada en el docente, basada en libros, es de carácter escrito, y está orientada hacia los exámenes. Por lo tanto, se presenta en un contraste muy fuerte con el área técnica y profesional; la cual por su misma naturaleza e interés, debe ser práctica y basarse en la actividad. Si las prácticas en el sector académico se revisaran lo suficiente como para que resultaran menos ligadas a la sala de clases, la disminución del contraste podría reducir el cisma entre los dos sectores, y producir un

aumento concomitante en la aceptación pública por considerar a los dos sectores con la misma validez. Las oportunidades de empleo, obviamente en aumento, para personas que poseen formación técnica y profesional, podría entonces ejercer un impulso legítimo en el sistema de educación y abrir el camino al compromiso e inversión menos renuente por parte del gobierno.

El número de instituciones dedicadas específicamente a la educación técnica y profesional en la región es pequeño. El College of Arts, Science and Technology de Jamaica tenía en 1975 una matrícula de 3.547 alumnos. En Barbados, dos instituciones en 1972, ofrecían cursos a 2.100 estudiantes. En Guyana, dos institutos técnicos, un centro de artes y oficios, y dos escuelas de economía doméstica, servían en 1975 a más de 3.600 estudiantes. En Trinidad-Tobago, algo menos de 2.700 alumnos de tiempo completo y parcial estaban matriculados en dos institutos técnicos. Este último gobierno ha manifestado la intención de incorporar su capacitación técnica y profesional al sector secundario normal.

Capacitación docente

En los cuatro países, la capacitación de los profesores primarios se realiza en escuelas normales. En Jamaica, aproximadamente egresan 1.000 alumnos de diez instituciones; de las seis de Trinidad egresan aproximadamente 600 anualmente; en Barbados una escuela normal gradúa a cerca de 100 alumnos por año, y en Guyana una escuela normal está específicamente dedicada a la preparación de profesores para las escuelas multilaterales.

Educación superior

La Universidad de las Indias Occidentales y la Universidad de Guyana proporcionan medios de estudio para la región, capacitación y facilidades de investigación en el tercer nivel. La Universidad de las Indias Occidentales comenzó en 1948 como un "college" de la Universidad de Londres, con un solo campus en Jamaica; y en 1962 se convirtió en una institución autónoma. Ahora opera con tres campus, el campus original de Mona, en Jamaica, San Agustín en Trinidad, y Cave Hill en Barbados. En un comienzo, Guya-

na era un territorio que contribuía con un contingente de alumnos a esta universidad, pero se retiró y fundó su propia universidad en 1963.

La matrícula de 1976/77 en la Universidad de las Indias Occidentales totalizó 7.453 alumnos en los tres campos: 1.105 en Cave Hill, 4.038 en Mona y 2.310 en San Agustín. Las ocho facultades que existen son: Agricultura, Artes y Estudios Generales, Educación, Ingeniería, Leyes, Medicina, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. En 1975, la matrícula de la Universidad de Guyana fue de 1.752 estudiantes en cinco facultades: Artes, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación y Tecnología. Además de estos centros universitarios, existen Escuelas de Agricultura en Jamaica, Guyana y Trinidad-Tobago.

Problemas del lenguaje y del desarrollo

Uno de los más serios inhibidores del desarrollo en la región del Caribe es el desperdicio de recursos humanos, lo cual puede atribuirse inequívocamente a problemas del lenguaje, comunicación y políticas lingüísticas. La referencia a los Estados discutidos en este estudio como "de habla inglesa" es una exactitud conveniente que se excusa simplemente porque el inglés es el idioma oficial de estos Estados. La realidad del asunto es que el inglés en esta región es una lengua superimpuesta, que no es hablada nativamente por una amplia mayoría de la población. Los ejemplos más fácilmente reconocibles son los casos de Santa Lucía y Dominica. En estos dos países existen variedades de lenguas criollas, que los lingüistas denominan "criollo léxico francés", y sus hablantes "patois". Las estimaciones censales del número de hablantes no están a la fecha, pero no obstante vale la pena citarlas. En 1946, el 24,9% de la población de Dominica y el 43,4% de la de Sta. Lucía estaba constituida por hablantes exclusivos de criollo léxico francés. Además, el 68,3% de la población de Dominica y el 54% de la de Sta. Lucía estaba registrado como bilingüe. Esto significa que en esa época, los monolingües ingleses de Sta. Lucía alcanzaban sólo al 2,6%, y en Dominica al 6,8%. Una valoración impresionista de que los hablantes monolingües de criollo han disminuido significativamente con el aumento compensatorio del bilingüismo se presenta en L.D. Carrington, "Determining language education policy in Caribbean socio-linguistic complexes", *International journal of the sociology of language*, N° 8, 1976, p. 27-43.

Aunque aparentemente de menor magnitud, el caso de Trinidad es importante. El grado hasta el cual los alumnos de 5 a 11 años estaban expuestos a otras lenguas aparte del inglés aparece informado en L.D. Borely, C.B. y Knight; H.E.. "Linguistic exposure of Trinidadian children" *Caribbean Journal of Education*, Vol. 1 N° 1, p. 12-22, 1974.

La exposición cubrió el uso de otras lenguas en los niños, a los cuales se les hablaba o escuchaban otras lenguas en sus hogares. En ese estudio, el 46,4% de la muestra de niños estaba expuesto al Bhojpuri, lengua india del Bihar, traída de la India por los trabajadores contratados a fines del siglo XIX y a comienzos del siglo XX. El criollo francés es también parte del complejo lingüístico de Trinidad, pero con menor influencia en la población escolar que el Bhojpuri.

Dado que en Guyana el 52% de la población es de descendencia india y de la misma procedencia histórica que la población india de Trinidad, es razonable suponer una importancia similarmente alta de lenguas indias. Fuera de esto, Guyana conserva pequeños números de hablantes nativos de al menos 9 lenguas indígenas precolombinas.

Con la excepción de los casos especiales de Sta. Lucía y Dominica, los residentes de toda la región usan como su mayor lengua de comunicación diaria diversas variedades de criollo léxico inglés, y dialectos acriollados que tienen evoluciones históricas similares a la de los criollos léxicos franceses. La coexistencia de aquellas variedades del habla con el inglés a lo largo de varios siglos ha tenido como resultado un factor que contribuye a la complicación: las lenguas criollas impresionista y técnicamente no son fácilmente separables del inglés. Los conjuntos superpuestos de cuasi-dialectos, proporcionan un vínculo entre el inglés, por una parte, y lo que podría describirse como criollo básico, por otra. La existencia de este **continuum dialectal post-criollo**, contribuye a la persistencia de actitudes fuertemente negativas hacia las lenguas criollas de la región.

Actitudes hacia las lenguas criollas

Las lenguas criollas regionales son consideradas por la mayoría de la población como versiones "inferiores, mal habladas, agramaticales, imposibles de escribirse" de las lenguas estándar con las cuales están históricamente relacionadas

en lo que concierne al léxico. Su bajo prestigio procede de su génesis en la expansión colonial europea, del comercio de esclavos y de la sociedad de plantación, así como de los largos años de prejuicios contra los negros y sus culturas dentro de la región. La proposición de la agramaticalidad tiene crédito debido a la ausencia de las descripciones gramaticales popularmente accesibles de estas lenguas, y por los accidentes históricos que impidieron la evolución de una variedad estándar de criollo reconocida.

Dentro del marco de los sistemas de educación, no fue sino hasta los años '70 que los programas oficiales sobre el lenguaje discutieron con algún grado de claridad la existencia de las lenguas criollas y sus implicancias educacionales. Antes de esto, las lenguas estuvieron diversamente proscritas, fueron ignoradas o rechazadas como molestias que causan persistentes errores en el inglés y que tienen que ser erradicadas mediante castigo y drásticos ejercicios de gramática inglesa (la mayoría de los cuales tienen un valor práctico dudoso).

Consecuentemente con lo expresado arriba, los niños que ingresan a la escuela sin otra lengua que sus lenguas criollas vernaculares, sufren serios traumas psicológicos por el rechazo institucional de su lengua, y por inferencia, de su modo de pensar. La impropiedad de los métodos usados para enseñar inglés ha ocasionado que por años una mayoría de la población escolar (y en último término toda la población), consiga menos de una proficiencia operable en inglés. Esto afecta automáticamente el grado hasta el cual pueda asimilarse cualquier conocimiento presentado en esa lengua. Dentro de las salas de clase de la región, entonces, el conflicto entre la lengua de los niños y la lengua oficial es continuo. La eficacia de toda enseñanza se ve reducida por la falta de validez de los procedimientos de enseñanza del idioma y la ausencia de una política claramente articulada sobre el lenguaje, apoyada por materiales curriculares apropiadamente desarrollados

Los efectos del conflicto lingüístico

La pérdida económica que representa impedir el crecimiento de las habilidades dentro de la sociedad mediante la escisión de las lenguas vernáculos de los sistemas de educación pública como lenguas de instrucción aceptadas o como factores condicionantes poderosos de enseñanza lingüística y de la educación general, es inmensamente grande. No ha habido ninguna investigación que haya medido directamente la pérdida. Sin embargo, algunas indicaciones de posibles pérdidas de mano de obra (y de cerebro), pueden obtenerse del siguiente extracto que muestra las diferencias en el rendimiento de estudiantes jamaquinos en los tres niveles de exámenes: habilidad mental, lenguaje y matemáticas: "La habilidad mental de los estudiantes no se equipara con los resultados educacionales básicos en lenguaje y matemáticas. Para los nueve años de educación en alumnos de 6-15 años de edad, el asunto se ilustra mejor mediante los resultados alcanzados en tres exámenes críticos de selección (o rechazo). Los siguientes son los porcentajes de aprobación en más del 40% de los puntos en cada caso:

La baja competencia en el uso de la lengua oficial, resultante de estas consideraciones, reduce la tasa con la cual los países de la región pueden generar el personal profesional y de nivel administrativo requerido para su desarrollo. Muy aparte de esta disminución directa de la evolución de la mano de obra, el daño psicológico al inhibir el crecimiento de la expresión articulada pública en la lengua oficial, reduce la capacidad de las sociedades para generar nuevas ideas apropiadas a sus necesidades. A cambio, hay una persistente petición de "soluciones" para los problemas de lengua/cultura, para los cuales se concibieron estas "soluciones". De aquí que la región siga como importadora no sólo de materiales, sino de ideas.

Examen	Habilidad Mental	Lenguaje	Matemáticas	
Ingreso Común,	11 +	71	15.5	24
Técnico Superior,	13 +	71	11.0	11
Grado 9º,	15 +	80,6	29.6	21.4

Desarrollo de políticas

Los Ministros de Educación de Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago han comenzado a encontrar soluciones a estos problemas. En el caso de Jamaica, la posición del ministerio se encuentra resumida en el preámbulo del programa de inglés para los grados 7-9:

“El inglés es la lengua oficial de jamaica. Casi todos nuestros niños aprenden a hablar el criollo jamaicano, el cual ha tomado casi todo su vocabulario del inglés, pero la mayor parte de su sintaxis proviene de otras fuentes; empero, para desempeñar un papel productivo en la sociedad jamaicana moderna, deben ser capaces de comunicarse en forma efectiva y precisa en inglés. Debemos luchar para hacer que los niños jamaicanos adquieran una alta competencia en la lengua más ampliamente hablada en el mundo, en tanto que se les enseña a valorar la lengua criolla local”.

El ministerio de Jamaica ha estado activamente comprometido con la preparación y prueba de los materiales de enseñanza de la lengua, que se basa en una clara apreciación de los hechos lingüísticos de la coexistencia del inglés y del criollo. Estos esfuerzos se realizan en estrecha colaboración con la Escuela de Educación en el campus de Mona de la Universidad de las Indias Occidentales.

En el caso de Guyana, el Ministerio de Educación, a través de la unidad de desarrollo de planes de estudio está activamente produciendo materiales experimentales de enseñanza de la lengua, los cuales, como en Jamaica, muestran enfoques modernos orientadores. En ninguna otra parte de la región hay un compromiso tan formal por desarrollar procedimientos racionales de enseñanza de la lengua, aunque se ha generado un considerable cuerpo de literatura en las universidades regionales, que se refieren a la necesidad de tales procedimientos y a las técnicas para llevarlos a cabo. Existe una urgente necesidad de consideración activa en todos los países de la región sobre las políticas lingüísticas que mejorarían la eficacia de la educación pública y la participación popular en el movimiento del desarrollo. Estas políticas también deben lograr la reevaluación de las lenguas vernáculas hasta el punto de conseguir la confianza de la gente en la validez de su pensamiento y expresión.

Consideraciones generales

Dentro de las limitaciones mencionadas en las

observaciones introductorias, este estudio ha presentado una descripción sumaria de las condiciones económicas de la región caribeña de habla inglesa, y una documentación de las disposiciones mayores tendientes a la educación formal, en términos de plantas, personal y operación del sistema. Se han hecho observaciones críticas sobre variados aspectos de los sistemas educacionales. Pero estas observaciones examinan sólo parcialmente la educación y el desarrollo de la región. Se tiene que indagar mucho más profundamente para reconocer la naturaleza de la relación real, potencial y deseable entre la educación y el desarrollo.

Desde los pasados 15 a 20 años, la preocupación principal en toda la región ha sido la expansión cuantitativa de las disposiciones sobre la educación: locales escolares, número de personas empleadas como docentes y número de titulados entre los alumnos egresados. En tanto esta ha sido la meta, la región no ha permanecido estática. Cada país ha mejorado su habilidad para educar a sus ciudadanos, y si se examinaran los resultados, el movimiento podría calificarse de exitoso, y en algunos casos altamente exitoso. Este impulso ha sido necesario por varias razones. Primero, y muy importante, ha servido para aumentar la población de ciudadanos alfabetos. Segundo, ha cumplido el deseo socio-históricamente basado de la masa de la población que sus hijos se beneficien con lo que antes sólo se ofrecía a las clases altas de la sociedad. Tercero, ha proporcionado los cuadros de funcionarios indispensables para los gobiernos de la región y otras instituciones. La importancia de esto no puede negarse. Sin embargo, todo esto ha sido llevado a cabo en la mayoría de los países (en todos, hasta hace poco) con referencia a un pasado, más bien que a un futuro.

Consideremos el caso de la expansión de la educación secundaria. La motivación política de esta expansión se deriva de una conciencia social de la injusticia de la restricción colonial de una educación secundaria sólo para las clases privilegiadas. El primer efecto (y tal vez la intención) de una expansión sobre esta base, es la creación de una nueva clase de ciudadanos privilegiados. Ya que es generada por un deseo de remediar la injusticia social, el proceso de expansión no puede detenerse en un reemplazo de clases o en una creación de clases; debe continuar lógicamente expandiéndose hasta lograr una igualdad patente de oportunidades. Todo lo que esto puede lograr es la exposición, en último término, de todos los ciudadanos a una educación que se pueda demostrar que es irrelevante a muchas de sus necesidades personales y a las de su sociedad.

Es imperativo, entonces, que la expansión del sistema tenga algún punto de referencia distinto a la simple equidad social. Una filosofía del desarrollo social parece ofrecer tal punto de referencia. Desgraciadamente, lo que existe en la mayoría de los países del Caribe son **planes de desarrollo** y no **filosofías de desarrollo**. Estas últimas solo recientemente están comenzando a hacerse evidentes.

Los planes de desarrollo de la región en gran parte han implicado intentos de industrialización, usando capital extranjero y tecnología importada, con la esperanza o con la intención de que estas inversiones estimulen el crecimiento económico. Cuando comience a tener lugar tal crecimiento, el deseo anteriormente mencionado de reemplazar lo extranjero, impulsará el sistema de educación a un nuevo tipo de expansión. Las demandas por un tipo específico de habilidades dentro del mercado laboral, invitan al gobierno a proporcionar capacitación en esa área; investigación que se torna complementaria al sistema educacional. De aquí que la modificación del alcance de la educación secundaria esté impulsada por la creación de una nueva área de vida en el país en la cual debe efectuarse el reemplazo de lo extranjero. El sistema de educación va a la zaga de los planes de desarrollo, efectuando sólo cambios superficiales. Este modelo sugerido parece adecuado para caracterizar el patrón de expansión de la educación en la región.

La ausencia de una filosofía de desarrollo claramente formulada, inhibe la evolución de una filosofía de la educación que podría permitir a las escuelas afectar la siquis total de aquellos que están expuestos a la educación formal de una manera apropiada a las necesidades de la sociedad. La tendencia es en cambio, anexar nuevos componentes a sistemas cuyo núcleo central no ha sido generado por las sociedades a las que están destinados a servir. El vacío filosófico reduce la planificación educacional a un ejercicio de cálculo aritmético de plazas, docentes y costos, a la supervisión de construcción y diseño de edificios, a una habilidad en la prestidigitación semántica que transforma los departamentos "post-primarios" en departamentos "secundarios" sin que los niños o los docentes cambien de rutina; permite el auto-engaño de conducir principalmente la educación académica en instituciones etiquetadas como "unitarias", y de prestar servicio fingido a la dignidad de las destrezas manuales, en tanto que se niega esa dignidad institucionalmente.

El Gobierno de Guyana ha articulado una filosofía de desarrollo que parece estar haciendo incursiones en toda la actividad pública. Esta filosofía se refleja en el nivel que a largo plazo

tendrá mayor significado: el nivel de la educación de profesores. El Gobierno de Jamaica también está comenzando a configurar una filosofía que puede tener un efecto similar. Trinidad-Tobago ha hecho una decisión relativa al desarrollo, pero esto no puede considerarse como una filosofía, ya que carece de la integridad totalista que se espera de una filosofía.

A pesar del desarrollo de los planes de estudio unitarios en el nivel secundario, puede demostrarse que la orientación académica tradicional es el núcleo primario del sistema educacional de la región. Ha sido su punto de partida histórico y continúa siendo su punto de referencia central. Primero que todo, la enseñanza en el nivel primario está coordinada para preparar a los estudiantes no para la educación secundaria, sino para el examen de ingreso en estas escuelas. La prueba de ingreso es del tipo académico. Si todos los aspectos del plan de estudios primarios o secundario tuvieran una ponderación igual, la maquinaria de selección incluiría valoraciones en áreas que determinarían neutralmente la disposición particular del niño para alguno de los distintos estilos de exposición secundaria. En cambio, la evaluación es simplemente, "apropiado para la educación académica" versus "no apropiado para la educación académica"; por lo tanto, unitaria, técnica o profesional. La asignación a programas no académicos está institucionalizada como una evaluación negativa.

La proposición está apoyada por un segundo hecho. No cabe ninguna duda de que los estudiantes, bajo la influencia de los adultos dentro de la sociedad, prefieren optar por materias que los llevan a las funciones administrativas tradicionales o al desempleo, a pesar de la sobre-oferta de tales personas, de la alta demanda de otras habilidades en el mercado laboral y de salarios más altos en otros sectores de la economía. Sin embargo, otra prueba del núcleo académico es la dotación de personal diferencial de las escuelas secundarias tradicionales, principalmente con personal graduado, y las nuevas escuelas unitarias, de distintas denominaciones, con personal no graduado, en un sistema que valoriza al primer tipo de personal (ya sea profesionalmente capacitado o no) mucho más que al otro. Finalmente, el orden inverso de la planificación en el cual se busca a profesores apropiadamente capacitados en materias técnicas y profesionales para las escuelas que los necesitan y cuyos servicios están establecidos, sugiere una valoración insuficiente de su importancia para el sistema.

Los puntos de referencia del sistema escolar han sido tan extranjeros como el sistema mismo. Esto es comprensible, pero lo que es menos fácil de explicar, es que esto hubiera durado tanto. El

reciente establecimiento del Consejo de Exámenes del Caribe (1973), es el primer paso hacia la ruptura con los puntos de referencia extranjeros. Si el Consejo resiste el impulso de convertirse en una réplica con base caribeña de las autoridades examinadoras de Cambridge o de Londres, la dirección del movimiento de planes de estudio en todos los niveles del sistema escolar, puede ser influenciada substancialmente.

La influencia puede estar no sólo en la naturaleza de los contenidos programáticos que proporcionará la autoridad examinadora, sino en el mismo hecho de que la autoridad tenga base regional. Ese símbolo de auto-elevación regional debiera llevar a alguna transformación de la percepción de la región acerca de qué criterios debe intentar realizar el sistema educacional.

El lugar de la agricultura en la educación de la región no está en relación con su rol en la economía de la región. Su función como sector mayor en la producción del producto doméstico bruto de todos los países (excepto Trinidad-Tobago), su importancia, para obtener divisas y además para emplear un alto porcentaje de la fuerza laboral, parece no tener influencia para determinar su lugar en la educación. Estas observaciones no excluyen a Trinidad-Tobago, a pesar de su menor dependencia de este sector para su comercio exterior, porque la agricultura aún proporciona una amplia base de empleo en esa economía. Además, el tamaño de la cuenta de importación de alimentos de la región sugiere que gran parte del capital que podría invertirse en empresas socialmente deseables, fluye hacia el exterior sin esperanzas de recuperación. Si se debe reducir estos flujos, tendrá que prestarse mayor atención al auto-abastecimiento de alimentos, ya sea mediante una producción diversificada, o por un cambio de paladar, o ambas cosas. No cabe duda, entonces, de que el sector educacional tiene que ser reorientado para que se pueda centrar en la necesidad obvia de desarrollo del sector agrícola.

En efecto, no se trata simplemente de una cuestión de desarrollo sectorial, sino que es materia de reacondicionamiento mental de la relación de la población con su ambiente.

Todos los nuevos planes de estudio incluyen la agricultura como parte de los programas secundarios. También se incluyen en el nivel primario. Ya hemos advertido aquí la escasez de personal y los inapropiados niveles de capacitación. Asimismo hemos reconocido el esfuerzo para superar ese defecto. Además de la dotación de personal y de facilidades para la agricultura dentro del marco escolar, lo que parece necesitarse es una ética públicamente entendida que relacione la agricultura con la sociedad. Esa ética debe de-

rirse de la filosofía de desarrollo. Sin ella, la Agricultura se convertirá en otra materia que hay que pasar o en la que se fracasará y luego se olvidará al final de la experiencia.

La proposición anterior reconoce plenamente que la historia de la región como economía de plantación, es un impedimento importante para la evolución de políticas operables en la educación agrícola. Pero la historia siempre estará allí y no podrá cambiarse. Esto conduce a un requisito adicional de mayor ajuste entre la educación y el desarrollo. La región necesita intentar una educación más amplia del público sobre la naturaleza de la educación. Debe iniciarse deliberadamente una revisión de la conciencia con miras a reducir la resistencia pública a casi todas las formas estereotipadas de escolaridad que considera como educación. Debe concebirse dinámicamente una reeducación cívica que contenga un cambio de actitud como su meta principal. Los intentos por llevar a cabo un cambio de actitud hacia el trabajo, la productividad, el lenguaje o la alimentación, no pueden restringirse al sistema escolar. Deben estar acompañados por programas públicos, de nivel adulto, que puedan explotar la influencia de los adultos sobre los niños, en interés del desarrollo nacional.

No está dentro de los límites de este estudio examinar las políticas de la separación de la región en una cadena de pequeños y diminutos Estados. Basta con advertir que los Estados de Barlovento y Sotavento, operan con presupuestos tan restringidos que es difícil ver como podría haber la posibilidad de gastar más de la proporción corriente de ingresos en la educación. La solución para sus problemas de desarrollo y la relación de los sistemas de educación con ellos, sin duda tendrá que ser substancialmente diferente de la solución posible en Jamaica, Barbados, Guyana y Trinidad-Tobago. Prescindiendo de las probables diferencias de sus posibles soluciones, todos ellos comparten la necesidad común de mejorar su eficiencia en la implementación de planes de educación. Esta eficiencia debe relacionarse con la lógica de planificación, así como con la ejecución de los planes. También debe ser el producto de una estrecha colaboración entre los planificadores económicos y los educacionales.

Dentro de las intenciones manifestadas por los gobiernos de la región, no hay que mofarse de los índices de expansión que registra su sistema. Se ha llevado a cabo un mejoramiento claramente documentable de las disposiciones básicas para la educación. Hay que esperar que una filosofía de desarrollo, a la cual pueda ligarse una filosofía educacional, evolucione en el futuro cercano en cada uno de los Estados de la región.

Cuadro 1. Area y población de los Estados caribeños de habla inglesa.

Estado	Area en km ²	Población 1970 ^{a/}	Ultimas Estimaciones
Antigua & Barbuda	440,3	65.850 ^{b/}	70.520 (1975) ^{b/}
Barbados	429,9	237.701	258.500 (1976) ^{c/}
Dominica	789,9	70.513	—
Granada	310,8	93.858	—
Guyana	214.969,01	701.885	—
Jamaica	11.424,4	1.848.512	2.060.300 (1975) d/
Montserrat	101,01	11.698	13.291 (1975) e/
Sn. Kitts-Nevis-Anguilla	360	45.608	—
Santa Lucía	603,5	100.893	111.800 (1975) f/
Sn. Vicente	388,5	87.305	128.300 (1975)
Trinidad & Tobago	5.128,2	940.719	1.066.950 (1974) g/

Fuentes: a/ *Census Research Programme, U.W.I.: 1970 Population Census of the Commonwealth Caribbean, Vol. 3, Cuadro A, p. 2, 1973.* b/ *Government of Antigua: Antigua Statistical Yearbook 1976, Statistics Division, Ministry of Finance, 1977.* c/ *Barbados Statistical Services: Monthly Digest of Statistics, N° 12, Dec. 1976, Bridgetown, Abril 1977.* d/ *Government of Jamaica: Economic and Social Survey, Jamaica 1975, National Planning Agency, Kingston, sin fecha.* e/ *Government of Montserrat: Fourth Statistical Digest 1976, Plymouth, s.f.* f/ *Government of St. Lucia: Annual Statistical Digest 1975, Castries 1976.* g/ *Trinidad & Tobago Central Statistical Office: Population and Vital Statistics 1974 Report, Port of Spain, 1977.*

Cuadro 2. Población laboral 15 años y más por nivel de educación
Jamaica, Trinidad & Tobago, Guyana, Barbados, 1970

Países	Población laboral	Menos de 5 años	Primaria		Menos de 5 "O"	5 + Cert. "O" "A"	Secundaria	
			5 + años	Sin Cert.			Dip./ Grado	Otro
		%	%	%	%	%	%	%
Jamaica	487.269	12.9	70.9	3.6	4.5	2.5	2.1	3.2
Trinidad & Tobago	227.409	11.7	57.9	9.6	7.1	6.8	2.9	3.5
Guyana	147.526	15.1	63.6	5.6	10.4	4.2	1.7	5.9
Barbados	83.502	7.7	51.6	59.3	9.7	4.2	2.2	1.2

Calculado de Abdullah, N., *The Labour Force in the Commonwealth Caribbean: A Statistical Analysis*, I.S.E.R., St. Augustine, 1977, Cuadro A. 15.

IV Parte

EDUCACION Y SOCIEDAD RURAL

Edelberto Torres-Rivas

El Proceso de Desintegración de las Sociedades Campesinas y las Tendencias hacia la Reintegración

Sobre el estatuto teórico e histórico del campesino

Como la investigación socio-histórica y antropológica lo puso en evidencia hace ya algún tiempo, las formas de pequeña producción, en la ciudad y en el campo, pero sobre todo en este último, han acompañado a los más diversos estadios del desarrollo de la humanidad. Es casi como decir que campesinos ha habido siempre, solamente para subrayar que la presencia del hombre apegado al trabajo de la tierra es una constante en la evolución de la cultura económica y social, cualesquiera que sean las diversas modalidades que esta relación va adoptando.

Han sido los antropólogos —la antropología social— quienes más esfuerzo han invertido en esta dirección, intentando capturar en una definición descriptiva esa variedad de situaciones a que se apunta líneas arriba. Hablan, con toda razón, de **sociedad campesina** para referirse no solamente a una forma de cultura productiva sino a toda una manera genérica, total, de existencia social. Powell por ejemplo, dice que “una sociedad campesina está compuesta por individuos establecidos en una área rural, ocupados la mayor parte de su tiempo en la producción agrícola, y cuyas actividades productivas y características culturales distintas están influidas, moldeadas o determinadas en grado importante por forasteros poderosos”.^{1/}

* El presente artículo es parte de un trabajo mayor, “Estructuras sociales rurales en América Latina”, realizado por el autor en el marco del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.”.

** Edelberto Torres-Rivas, guatemalteco, se ha desempeñado como Experto de la UNESCO, promotor del Programa Latinoamericano de Postgrado en Ciencias Sociales (Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO). Actualmente es investigador del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales de la Confederación Universitaria Centroamericana en la Universidad de Costa Rica.

1/ Powell, John D. “Sobre la definición de campesinos, y de sociedad campesina” en *Estudios sobre el campesinado latinoamericano*. Ed. Periferia, Buenos Aires, 1974, pgs. 52-53.

Se excluye de esa forma, explícitamente, tanto al tipo de cultivadores primitivos y no integrados de ninguna manera a una sociedad mayor (por ejemplo, los últimos representantes nomadas de tribus perdidas en el interior del Orinoco o de la Amazonía brasileña) como a los cosechadores cuya actividad productiva los coloca en una posición de plena integración a sociedades modernizadas. En otras palabras, se está apartando del concepto, tanto a los llamados "pre-campesinos" en la literatura especializada (culturas tribales absolutamente marginales) como a los llamados "farmers", del tipo norteamericano, o los "bauer" del tipo europeo, vale decir, a los granjeros cuya posición económica, social y cultural en la sociedad mayor los diferencia claramente del campesino típico.

En la conceptualización de Powell, como en la de la antropología en general, el énfasis está puesto en la relación con los llamados "forasteros poderosos", que es una manera elíptica de referirse a la permanente relación de exterioridad que la sociedad (o economía) campesina mantiene en relación a un todo mayor, y en virtud de la cual, éste extrae o se apodera de un importante volumen de excedente de riqueza producido en aquella sociedad. La mutua dependencia de la sociedad campesina con respecto a la sociedad mayor implica a): que aquella no está aislada y por definición, no puede estarlo y b) que ésta, vive y se relaciona con la sociedad campesina a través de vínculos de explotación económica y dominación política. Y según sea la forma que adopta esta apropiación del excedente campesino, así variará no solamente el funcionamiento del campesinado sino el del conjunto de la sociedad.

La sociología rural latinoamericana ha intentado analizar al campesino en una perspectiva concreta, que vaya más allá de la óptica supra-histórica y que por lo tanto, tome en cuenta los rasgos empíricos del campesino latinoamericano contemporáneo. E. Feder, S. de Morais ^{2/}, Díaz-Polanco ^{3/} y muchos otros autores se han referido al tema. Todos coinciden en señalar, por una parte, las relaciones de explotación, dependencia y subordinación que caracterizan a la condición campesina; y por otra, el hecho de ser productores independientes, viven básicamente del trabajo propio y de su familia, en su parcela, cualquiera que sea la forma jurídica de la tenencia. Las dificultades aparecen una vez que se intenta calificar el rasgo "autónomo" de la economía familiar, así como la naturaleza global del ingreso campesino.

Sin ánimo de alargar innecesariamente esta introducción, diríamos siguiendo a Bartra ^{4/} que la economía mercantil simple, que sería la manera teórica de llamar a las formas de producción económica campesina, se caracteriza por algunos rasgos genéricos que hoy día encontramos en el

campesinado de la región; se trata de una economía basada en el uso del trabajo familiar no asalariado; la producción del grupo familiar se destina tendencialmente cada vez más para el mercado que para el autoconsumo, que pasa a ser, hoy día, solamente un complemento del ingreso; por el tipo de tecnología, de tierras y cultura productiva, la economía campesina no produce ganancia y el trabajo no genera salario. Es decir, se confunden en una unidad que disfraza tanto la brutal (auto) explotación campesina como la precariedad de las condiciones que rodean su participación en el mercado. Esto último tiene que ver con el problema de la supuesta o real **independencia** del campesino, ya que entre otras razones, los precios con que concurre como productor, no son fijados por él mismo (costos de producción) sino fijados en el mercado (precios de venta).

Por el hecho de estar inmerso en la economía capitalista, el campesino "transforma la auto explotación en explotación del que trabaja la tierra por la clase dominante (..) se "auto explota en beneficio de otros. El campesino, a diferencia del obrero, no ofrece al mercado su fuerza de trabajo, sino los frutos de su labor en la tierra; pero hay una semejanza: tanto los frutos de la tierra como el trabajo asalariado, son vendidos al mercado por el precio necesario para permitir la reproducción de la fuerza de trabajo. Por esto se puede hablar del carácter **proletario** de la explotación del campesino, que por otra parte vive una condición **pequeño burguesa**". ^{5/}

Esta conceptualización sobre el carácter de la explotación le permite a Bartra determinar tres estratos de campesinos. Aunque —como él dice— "estrictamente hablando, el campesinado está formado por los productores independientes que viven básicamente del trabajo de su parcela". Están divididos en: a) los **campesinos medios**, "aquellos productores que generan lo suficiente para mantener a su familia a un bajo nivel que le permite subsistir pero no ahorrar"; b) los **campesinos acomodados**, aquellos que tienen "ingresos más elevados hasta alcanzar una situación acomodada, que colinda ya con una condición burguesa"; c) agrega un tercer estrato, al afirmar que "la gran masa de pequeños productores es tan miserable que no se les puede calificar estrictamente de campesinos; se trata de

^{2/} Santos de Morais C: *La organización campesina y el desarrollo rural* OIT-PNUD, San José, Nov.-Dic. 1971, página 5.

^{3/} D. Díaz Polanco: *Teoría Marxista de la Economía Campesina*, J. Pablo Ed. México, 1977.

^{4/} Bartra, Roger: *Estructura agraria y clases sociales en México*. Editorial Era. Serie Popular Era N° 28, México 1974, págs. 152-153.

^{5/} Bartra, Roger: *op. cit.* página 152-153.

semiproletarios, y de campesinos pauperizados".^{6/}

Formas de control del capital sobre el campesinado

El control creciente del capital es condición *sine qua non* para desarrollar un sector moderno en la agricultura; y la modernización del sector sólo es viable si se dan condiciones y hay garantías para la reproducción del capital. Se plantean entonces iguales o al menos similares interrogantes que las surgidas en el proceso de desarrollo de la industria. Esto es, cómo reducir el costo de la fuerza de trabajo y garantizar su reproducción, lo que implica necesariamente considerar por una lado la existencia de la reserva de aquella; y por otro de qué forma movilizar el excedente económico del sector, de tal manera que sea compatible con el nivel y el ritmo de su acumulación.

Ambas interrogantes han sido estudiadas en la región, quedando ya establecido que las respuestas pasan por analizar la suerte que corre el campesino y el grado de concentración y centralización que tiene lugar en la producción y en el capital agrarios.

Interesa en esta oportunidad adentrarse en el impacto que la modernización de la agricultura reviste para la sociedad campesina y para su expresión productiva, la economía campesina, en tanto que la agricultura moderna produce la descomposición de la agricultura tradicional. En verdad, no sólo afecta al productor directo sino también a quienes viven a su costa, sea porque monopolizan la tierra, sea porque son dueños del capital usurario, o bien porque son intermediarios comerciales de un proceso que termina por alterar esas formas tradicionales. En otras palabras, la penetración del capital afecta también al terrateniente tradicional; vuelve relativamente obsoleta la figura del rentista y del comerciante usurero y no solamente "descompone" al campesinado. No obstante, es este último proceso el que interesa destacar.

Sin embargo, "descomposición" de la agricultura tradicional, particularmente del sector campesino, no necesariamente es sinónimo de destrucción. Esto último, claro está, no se produce de forma sistemática en el conjunto del subcontinente. Tal vez la razón para que ello no suceda está en el hecho que la modernización no ocurre de forma semejante y simultánea en los distintos países, ni en el interior de los mismos. La expansión productiva y tecnológica tiene ten-

dencias a centrarse en un pequeño número de explotaciones, aquellas con ventajas desde el punto de vista de la renta diferencial y/o cuyos propietarios o tenedores tienen mayor vinculación con el poder y la capacidad política para movilizar al aparato estatal en su beneficio. Al observar el complejo proceso de modernización que tiene lugar en Brasil, por ejemplo, algunos indicadores refuerzan empíricamente lo señalado. En circunstancias en que en el conjunto del país sólo el 2,2% de las explotaciones posee tractores, en Sao Paulo, Paraná y Río Grande do Sul (región en la cual se ha concentrado la modernización) dicho porcentaje se eleva al 14%. Igual situación se presenta en el uso de fertilizantes; en 1970 Brasil consumía un promedio de 29 Kg/há., mientras que en Sao Paulo esta cifra subía a 73 Kg/há.^{7/}

Otro aspecto, derivado del anterior, radica en el hecho de que las empresas modernas en una región dada deben procurar mantener —como parte fundamental inherente a la lógica capitalista— el costo de la mano de obra en los niveles más bajos posibles. El pago en salario será tan bajo como permitan los niveles de subsistencia de la fuerza de trabajo. Incluso el salario, en las primeras etapas de la modernización, podrá ser sólo parcialmente monetizado, en la medida en que la demanda de fuerza de trabajo por un mayor número de explotaciones capitalistas no obligue a su total pago en dinero.

Esta lógica de nivel regional, entra naturalmente en contradicción cuando se la refiere al plano nacional, en el cual la monetización de las remuneraciones es condición básica para aumentar el poder de demanda del mercado interno.

El desarrollo del capitalismo en la agricultura no se basa sólo en los instrumentos que provocan la modernización; necesita obligatoriamente también extraer el excedente generado en la sociedad precapitalista. Esta extracción de excedente se materializa mediante el incremento del grado de explotación que las empresas capitalistas y, por ende, el conjunto del sistema, hace de la producción campesina (vía el financiamiento, la comercialización y la industrialización), y del uso y pago de la fuerza de trabajo. Las empresas capitalistas en el agro requieren, a su vez, de la existencia de una economía campesina capaz de generar excedentes productivos y mano de obra. Lo que significa mantener a los campesinos en niveles de miseria.

González Rodríguez habla de la sujeción de la economía capitalista agraria a la economía cam-

6/ Bartra, Roger: *op. cit.* página 154.

7/ Miller Paiva R. et al: *Brasil's Agricultural Sector*, San Pablo, 1973.

Cuadro 1.
Modificaciones en el número y superficie de las pequeñas explotaciones en algunos países de América Latina

País	Tamaño considerado en has.	Años de censo	Nº de explotación (miles)	Superficie miles de has.	Tamaño promedio
Brasil	—10	1960	1.495,1	5.952	4,18
		1970	2.525,0	9.111	3,61
El Salvador	— 5	1960	139,3	247	1,28
		1970	236,8	288	1,21
Guatemala	0.69-3,5	1950	265,6	336	1,27
		1960	312,9	379	1,21
Nicaragua	0.7-7,0	1950	17,9	54	3,0
		1960	51,9	133	2,54
Costa Rica	0.7-7,0	1950	21,0	58	2,76
		1960	27,9	78	2,79
Chile	— 5.0	1950	55,8	78	1,39
		1960	123,7	206	1,66
Venezuela	— 5.0	1950	126,0	267	2,12
		1960	155,6	357	2,29
Colombia	— 5.0	1960	756,6	1.239	1,64
		1970	700,2	1.146	1,64
México	— 5.0	1950	1.004,8	1.362	1,36
		1960	899,1	1.328	1,48
Uruguay	1-4	1960	12,8	34	2,65
		1970	11,0	30	2,73
Panamá	— 5	1960	43,7	96	2,20
		1970	41,3	75	1,81

Fuente: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas-OEA, Memoria VII Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, San José, Costa Rica, noviembre 1978, pág. 26.

pesina cuando ejemplifica por qué, en México, después de 1967, los capitalistas agrarios se vieron imposibilitados de incrementar la oferta de bienes al mercado que lo demandaba en forma creciente; dice que "no todos los capitalistas pudieron adoptar, en toda su extensión, las técnicas producto de la revolución verde porque, a pesar de los bajos niveles de productividad que mantenían, la remuneración al trabajo asalariado era tan baja que la sustitución de trabajo por capital no representaba una ganancia (...). Lo anterior es una manifestación de la economía de miseria, que representa una contradicción: el bajo precio de la mano de obra evita el desarrollo intensivo del capitalismo en el campo, y, por el otro lado, el capitalismo se desarrolla en la agricultura gracias al bajo precio de la mano de obra".^{8/}

Cabe preguntarse si el desarrollo capitalista ha traído consigo una desaparición acelerada de la pequeña explotación campesina y por ende la proletarianización de sus tenedores o propietarios.

Dadas las imprecisiones de las cifras estadísticas en cuanto a la localización de las explotaciones campesinas, sólo es posible obtener aproximaciones a la realidad cuando se consideran datos referentes a estratos de tenencia de dimensiones pequeñas. Ellos no reflejan, como es obvio, lo ocurrido exactamente con las economías campesinas, pues éstas pueden existir por sobre los rangos considerados y a su vez, algunas empresas de pequeños capitalistas estarán inmersas en los rangos tomados como referencia. Hecha esta aclaración, se observan las modificaciones cuantitativas ocurridas a la pequeña explotación en algunos países. Lamentablemente no se ha dispuesto de cifras censales comparables para Argentina, Bolivia y Perú, países donde el proceso de modernización agrícola tiene rasgos muy distintivos.

De las cifras expuestas en el Cuadro 1 se desprende que la evolución de las pequeñas propiedades ha seguido tres comportamientos diferenciados en los distintos países considerados:

- a.- Aumento del número de las pequeñas explotaciones acompañado de una disminución en su tamaño promedio. Situación que se presenta en Brasil, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.
- b.- Aumento del número de pequeñas explotaciones junto con un crecimiento de su tamaño promedio. Lo que se observa en Costa Rica, Chile y Venezuela.
- c.- Disminución del número de pequeñas explotaciones y comportamiento diferenciado en el tamaño promedio: Colombia, México, Uruguay y Panamá.

Se desprende entonces que países de desarrollo industrial relativamente avanzado como México y Brasil, muestran comportamientos opuestos. En el primero, un país de capitalismo avanzado en el agro, la evolución se ha apoyado en una disminución substancial de las pequeñas parcelas, aunque el crecimiento de su tamaño promedio indica que dichas explotaciones tienden a consolidar su existencia. En el segundo, en cambio, un país con polos bastante diferenciados de modernización en la agricultura y con fronteras agrícolas abiertas, la modernización ha traído aparejada la proliferación de las economías parcelarias.

El análisis comparado de otros países mostrará también realidades distintas, pero conducentes a una sola explicación: el desarrollo del capitalismo en el agro del subcontinente ha influido en la pequeña explotación, aunque la dirección de esa influencia se ha expresado de maneras diferentes, aumentando o disminuyendo su número. Asumiendo que un alto porcentaje de estas pequeñas explotaciones corresponde a economías campesinas, el desarrollo capitalista estará favoreciendo el aumento de las economías de sub-subsistencia, como las denomina Powell (como sería en los países del tipo a); desarrollando las economías campesinas o al menos preservando su existencia (países del tipo b); y provocando su desaparición, lo que necesariamente implica una proletarianización de los campesinos, (países del tipo c).

Examinando más de cerca los principales fenómenos cualitativos que ocurren con la modernización del campo, se advierte en primer lugar que, la expansión de **capitalismo implantado** que se conoce en la periferia, produce desigualdades internas, o "discontinuidades", que hacen del campo un conjunto heterogéneo. En segundo lugar, se puede señalar que esa expansión modernizadora es consecuencia de un doble movimiento del capital: la existencia de una economía urbano/industrial que sirve de sector de avanzada por un lado, y los intereses externos, a ella vinculados, que se reubican en el sector agrario para prosperar. En tercer lugar, en esta etapa del desarrollo latinoamericano, el Estado juega un papel protagónico que condiciona políticamente ese desarrollo. En el sector agrario, la significación del Estado, como se verá, es de primera importancia.

Para comprender los efectos de la modernización de la agricultura es necesario, finalmente, referirse a la estructura social, internamente contradictoria, del sector campesino; es decir, a la doble condición del campesino como propietario

^{8/} González Rodríguez, Oscar: "La economía campesina en la sociedad mexicana", en *Revista de Economía Campesina*. Naxi-Nantá. Marzo 1977, México. Páginas 32-33.

y como proletario. O como ha sido señalado también por Bartra y otros, el carácter "dual" del campesino está dado porque como propietario es un pequeño-burgués, y por la manera como es explotado, es un proletario. Si estuviera aislado sería el único dueño de su producción, pero está vinculado al mercado objetivamente. Es su condición de "propietario" (empobrecido o no) minifundista, lo que permite que sea explotado como "proletario".

Estas características contribuyen a explicar por qué las consecuencias de la penetración y el desarrollo del capitalismo en la agricultura no redundan en forma exclusiva en la proletarianización del campesino. De la observación de la realidad agraria latinoamericana se puede inducir que el control del capital sobre el campesinado se manifiesta en la actualidad de tres formas diferentes, aparentemente contradictorias, pero en la realidad complementarias entre sí, y sobre todo articuladas al desarrollo capitalista. Estas formas se denominarán aquí: **campesinización, proletarianización y semi proletarianización.**

La tendencia **campesinista** estaría fundamentada en el hecho de que al apropiarse del excedente de las parcelas campesinas y explotar directamente la fuerza de trabajo, ahí retenida, la agricultura capitalista tiene interés en regenerar el sector campesino y mantener esa oferta, allí donde la expansión del capital tiende a eliminarla.

Stavenhagen señala que "por pequeña e ineficiente que sea la parcela del campesino, sirve para mantenerlo en la tierra, aliviando así la presión sobre la economía no agrícola en una situación de excedente de mano de obra. La economía campesina puede reproducir la fuerza de trabajo a un costo mucho menor para la economía en su conjunto que otros sectores. Por lo tanto, al sector moderno o capitalista le interesa mantener, e incluso recrear en cierta medida la economía campesina, en tanto permanezca subordinada a las necesidades del sector moderno".^{9/}

Pero no se trata solo de problemas vinculados exclusivamente con la reproducción de la fuerza de trabajo. Algunas de las particularidades de la economía campesina la hacen "resistente" a las tendencias destructivas que desencadena la competencia capitalista. Las economías campesinas tienen una mayor capacidad para enfrentar situaciones adversas de producción y de mercado que las empresas capitalistas. En circunstancias en que estas últimas irían a la quiebra bajo condiciones de baja de precios, o de cataclismos naturales o sociales, o de elevación de los intereses crediticios, la familia campesina puede trabajar y seguir cultivando la tierra. Dado que produce escasamente por sobre los niveles de sobrevivencia y

por lo tanto sus necesidades fijas están prácticamente cubiertas, es decir que sólo deben satisfacer sus requerimientos vitales, sus respuestas a las variaciones de precios, por ejemplo, son diferentes de manera absoluta de las de la organización capitalista. Si los precios de algún producto bajan, las empresas capitalistas tienden a cultivar menor cantidad de él, pero si este producto es vital para la sobrevivencia del campesino (caso del maíz, trigo, arroz, frijol, etc.) su tendencia será aumentar dicho cultivo, pues la única posibilidad que tiene, una vez satisfecho el autoconsumo, es enviar un saldo mayor al mercado y obtener un valor similar al que obtenía antes de la fluctuación del precio.

Hay un factor estructural en la mecánica productiva de la economía campesina que le permite sobrevivir a las influencias exógenas que apuntan a su destrucción. Las parcelas campesinas están ubicadas en los suelos de mala calidad y además normalmente localizadas en zonas alejadas de los mercados, de ahí que los capitalistas agrícolas no estén interesados en apoderarse de ellas en ciertas fases de desarrollo capitalista que no exijan una monopolización mayor de la tierra.

Finalmente, en la "defensa" de la condición campesina aparecen también, concertadas de diversas maneras, las políticas estatales; la prolongación en el tiempo de parte de la sociedad campesina interesa también políticamente. Adelante se examinará tal situación, en la que se combinan menos preocupaciones humanitarias que suspicacias por la potencialidad explosiva de la miseria rural.

Tal vez porque en las condiciones históricas particulares —ahora llamadas clásicas— de la experiencia inglesa, el desarrollo del capitalismo necesitó de una violenta expropiación de la totalidad de las tierras del campesinado, es que todavía hoy día se esperan iguales condiciones y similares resultados. Ahí, no sólo fue necesario "tomar" las tierras dedicadas a la subsistencia campesina para orientarlas a cultivos más productivos y rentables, sino además, trasladar ingentes masas de población hacia la ciudad industrial. La proletarianización del campesino es entonces su conversión en trabajador asalariado.

En la visión teórica eurocéntrica se excluye la posibilidad de sobrevivencia, a largo plazo, de la economía campesina, a la que se considera como un obstáculo para el crecimiento de las fuerzas productivas. En todo caso, la pequeña producción mercantil es asumida como una forma tran-

^{9/} Stavenhagen, Rodolfo: "Basis needs, Peasants and the strategy for Rural Development", *Another Development, Approaches and strategies*. Foundation Dag Hammarskjöld Uppsala, Suecia, 1977.

sitoria, históricamente condenada a desaparecer. La falta de verificación de esta "fatalidad", en América Latina, significa al menos que la economía familiar campesina vive una larga transición, siendo capaz de mantenerse en constante redefinición; este vigor se explica, tanto por las raíces mismas del campesinado como por la naturaleza parasitaria del capital, que al dominar a aquél, lo vincula para extraer excedente.

Se está en presencia por lo tanto de un movimiento contradictorio del capital en la agricultura latinoamericana: el efecto más importante y menos conocido no es ni la expropiación que proletariza a las masas del campo, ni la renovación de la sociedad campesina, sino lo que ha sido llamado la pauperización sin proletarización, vale decir, la emergencia del semiproletariado.

Este resultado se explica, fundamentalmente, por la forma como el capital se articula con las economías campesinas de cuyos resultados se encuentran ejemplos por todos lados. Las formas de articulación y subordinación del conjunto de la agricultura al capital se establecen en una forma limitada, en la que sin alteración substancial de los procesos de trabajo ni de las condiciones de apropiación inmediata del producto del mismo, se somete formalmente el trabajo campesino al capital a través de la esfera de la circulación. Esa participación en el mercado, condición ahora para la reproducción campesina, lo empobrece pero lo retiene. Y esa retención puede ser indefinida, a través de la combinación del trabajo asalariado, en una época del año, y del trabajo productivo como cosechador, en otra. En todo caso, una vez sometido a esa lógica, la proletarización es una posibilidad, así como su redefinición como campesino totalmente articulado al mercado, es otra.

Particularmente esta tendencia se expresa en países en donde se ha incrementado el número de las pequeñas explotaciones, pero la superficie de que dispone el campesino ha disminuido. El Salvador, Guatemala, Nicaragua, señalan esa tendencia con claridad. Ello se observa igualmente en países con aumento de áreas cultivadas y que mantienen aún una frontera agrícola abierta, como es el caso de Brasil; o bien en aquellos en donde vastos procesos de Reforma Agraria han sido revertidos: Chile.

En Brasil se incrementó el área cultivada del minifundio entre los años 1950 y 1970 "en un 150%, con un aumento de poco más de 300% de personal". En circunstancias en que la superficie cultivada creció en esos años en 4.200.000 has., 5 millones de nuevos campesinos encontraron refugio total o parcial en la pequeña explotación.¹⁰

La respuesta del campesino a las presiones capitalistas, ha sido entonces, estabilizarse como semi-proletario. Con ello ha demostrado su lógica propia, no basada en una racionalidad no capitalista de carácter campesinista (del estilo que señaló Chayanov), sino cimentada en el hecho de que debe adaptarse al sistema dominante en que debe vivir. Economía de subsistencia, incursiones al mercado (y venta de su fuerza de trabajo) combinados personal o familiarmente, son los pilares de esa adaptación.

Maffei, comparando recientemente pequeñas explotaciones subsistentes en Guatemala y El Salvador, con las de Chile, concluye que su presencia es igualmente significativa, a pesar de las diferencias ecológicas y productivas y a pesar de haberse llevado a cabo en Chile una Reforma Agraria de proporciones. Establece la semejanza al puntualizar: "En Centro América, el minifundista dedicado a la producción de granos básicos (maíz y frijol) para abastecer a la población y también vendiendo su fuerza de trabajo a la gran empresa cañera, algodónera o cafetalera, las que exportan su producción. En Chile y otros países andinos, el minifundio dedicado a producir trigo y chacarería a precios bajos para la población y vender su fuente de trabajo a las empresas frutícolas o vitivinícolas de otras empresas agropecuarias altamente capitalizadas".¹¹

Finalmente, cuando se observa el panorama de la Población Económicamente Activa (PEA) en la agricultura latinoamericana, se encuentra una situación a veces difícil de precisar con los exclusivos criterios censales. La relación existente, por ejemplo, entre trabajadores agrícolas y campesinos (considerados como titulares de propiedades inferiores a 5 hectáreas) va cambiando de un país como Argentina, donde alcanza un valor de 10,2, a Uruguay, 7,8; Costa Rica, 4,3; México, 2,8; etc.¹² Estas cifras son indicadores de la participación destacada de asalariados en la fuerza de trabajo en desmedro de los campesinos, precisamente en aquellos países donde la modernización ha consolidado grandes empresas agrarias-agro industriales.

10/ Vianna, Cicero: "Sobre el problema agrario en Brasil". *Revista Ibero-Americana* Vol. VI: 1 1976, Nosal, Estocolmo, Página 73.

11/ Maffei, Eugenio: *Algunas consideraciones sobre el campesinado minifundista*, GEA-CLACSO. Página 1-15. Vol. N° 1 1978. Chile.

12/ IICA-OEA: *Memoria VII Reunión Interamericana de Ejecutivos*. San José, C.R. pp. 6.

Otras estadísticas señalan la participación altísima de los trabajadores sin tierra en la población activa dedicada a la agricultura: Argentina 51%, Colombia 42%, Costa Rica 53%, Chile 66%, Jamaica 41%, México 49%, etc.^{13/}

Las tasas de crecimiento del proletariado rural en América Latina están muy por encima de su crecimiento vegetativo como sector. Ello unido a los considerables éxodos de trabajadores agrícolas a las ciudades (el estudio CIDA establecía que en los 7 países estudiados, se había producido una emigración de 11 millones de personas del campo a la ciudad entre 1950 y 1960), nos lleva a la conclusión de que el proletariado rural está continuamente alimentado, en términos cuantitativos, por campesinos que pierden sus medios de producción. Las cifras de la disminución real del número de pequeñas explotaciones, señaladas al comienzo de este capítulo, son clara evidencia —aunque no la única— de ello. La **proletarización** del campesino es la tendencia central del capitalismo en el agro. La situación en países industriales avanzados es clara: ha disminuido la fuerza de trabajo familiar y ha bajado el número de las explotaciones pequeñas, cediendo paso a una concentración de la tierra. En América Latina, la concentración de la tierra es un proceso que se da en todos los países, aunque a partir de un nivel más alto de monopolización del recurso.

Con el desarrollo de la agro-industria de integración vertical, ha aumentado la inestabilidad de las economías campesinas, al perder autonomía y quedar atadas a la agroindustria en la producción y en el mercado de los productos. Feder señala que “las agroindustrias utilizan en general tres métodos que, intencional y sistemáticamente, conducen a la eliminación de los minifundistas. Los tres funcionan de manera más o menos similar en cuanto se refiere a los campesinos: la compra de la producción antes de la cosecha a precios establecidos de antemano; el sistema de contratos de producción, por el cual la empresa agro-industrial acuerda comprar la cosecha a cambio de créditos, insumos o asesoría técnica a los precios corrientes de mercado; y la compra directa a los productores sin acuerdos previos (...). Una característica común a los tres métodos es que favorecen a los grandes productores de todas las maneras posibles: pagando los mejores precios, dándoles preferencia en la compra de su producción, otorgándoles premios por cantidad y calidad, asignándoles prioridades en la distribución del crédito y de otros insumos, etc.”.^{14/}

Tendencias para frenar la descomposición del campesinado: la acción del estado y los organismos internacionales

El hecho de que el capital no “revolucione” radicalmente las condiciones de trabajo en el sector agrario (recuérdese ahora el foso entre la productividad diferencial de la agricultura y la de la industria) y de que ni siquiera en todos los casos se apropie **directamente** de todos los factores de la producción, obedece, por un lado a lo que llamaríamos el carácter irreductiblemente natural de la producción agrícola (condiciones climáticas, rendimientos decrecientes, carácter limitado del factor tierra, etc.). Pero, por el otro, a lo que denominaríamos políticas intencionales que lo limitan. En otras palabras, al proceso igualmente natural de “descomposición” de la sociedad campesina ya analizado en páginas anteriores, se oponen la resistencia de la misma economía y cultura campesinas, y también factores claramente políticos.

En el plano político, las masas campesinas resultan aliados importantes en el juego partidario /electoral, como en México o Bolivia; o constituyen focos potencial o realmente subversivos, como en Brasil, Centroamérica o Perú. En cualquier caso, el crecimiento demográfico, el agotamiento de la frontera agrícola inmediata, pero sobre todo, la brutal asimetría en las tenencias de la tierra, han creado situaciones de miseria explosiva, de desocupación de la población trabajadora (un 40% de la PEA agrícola en América Latina está subdesocupada o desocupada), que se han intentado resolver por medio de diversas soluciones de reforma, cuya profundidad y alcance son, desde cualquier óptica, sumamente limitadas.

Antes de mencionar algunas de tales soluciones, debería poder consignarse que las respuestas oficiales al llamado “problema campesino” han sido motivadas en buena medida por la resistencia primero, y por el abierto conflicto social después, por el que han pasado muchos países latinoamericanos. La reforma agraria de la época de Belaúnde, por ejemplo, fue una primera respuesta al generalizado descontento del campesinado peruano de la década de los sesen-

13/ *Banco Mundial: Reforma de tenencia de la tierra*. 1975. Washington, página 1-14.

14/ Feder, Ernest: “*Campesinistas y descampesinistas II Parte*”. *Comercio Exterior* Vol. 28. N° 1. México, 1978, página 46.

ta, cuya expresión mayor se encuentra en el movimiento de la Convención y Lares; las políticas de colonización en Colombia y el surgimiento de la por un momento poderosa Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, son resultados de un estado de agitación permanente en el campo colombiano. A comienzos de la década de los setenta, Honduras experimentó el más amplio movimiento campesino de toma de tierras, especialmente en el Sur. La extensión y combatividad de las organizaciones campesinas pueden explicar el intento, ahora frustrado, de Reforma Agraria del gobierno de López Arellano (1972). En Chile, en cierto momento, el gobierno favoreció la sindicalización campesina y la aplicación de una reforma agraria que afectó la propiedad terrateniente. Esto se profundizó en el gobierno posterior, hasta crear una explosiva situación en el campo, cuando los campesinos pasaron a ejercer acciones directas en la toma de fundos y en huelgas. México, todavía sociedad campesina en muchos aspectos, vive un estado permanente de agitación y luchas en algunas regiones, y así, podrían darse muchos ejemplos más.

La extrema miseria de las masas campesina y las dificultades objetivas para que su situación mejore en las actuales condiciones del desarrollo, han impuesto la necesidad de atender este agudo problema social. Así, el Estado ha iniciado una serie de medidas que, en último análisis, son todas medidas **distributivistas** que conducen a la "campesinización" o "re-campesinización" de los trabajadores del agro.

En los últimos años, diversas políticas públicas pueden ser clasificadas como tendencias a la parcelación de la tierra o a la adopción de formas colectivistas en su aprovechamiento. Las reformas agrarias y las políticas de colonización interior han sido los instrumentos para obtener ese resultado.

A continuación se analizarán brevemente.

a) La más importante experiencia de reforma agraria, la mexicana, sólo se comenzó a aplicar masivamente en 1936, bajo el gobierno del general Cárdenas. Previamente el país había pasado por una extensa y profunda rebelión campesina, que fue derrotada militarmente, sólo la generación posterior de campesinos vio satisfecha su reivindicación por la tierra. Fue esta una solución formalmente colectivista, pero de hecho parcelaria. El ejido es propiedad nacional y se entregó en forma colectiva, como dotación de tierra a pueblos y comunidades. El usufructo, no obstante, fue individual/familiar, envuelto ese derecho en una maraña de leyes, reglamentos y decisiones políticas que subordinaron al campesino al Estado. Hasta 1975 se habían repartido

75 millones de hectáreas, beneficiando a casi cuatro millones de familias, lo cual da idea de la amplitud del repartimiento.

En la experiencia mexicana, la propiedad terrateniente desapareció y con ello una clase social; en su lugar, surgió una masa de campesinos que se beneficiaron social y culturalmente de la reforma, pero cuya condición económica no sólo no varió sustancialmente, sino que se ha agravado en los últimos años. Después de cuarenta años de experiencia reformista, la concentración capitalista de la propiedad ha vuelto a ser decisiva, mayor que en Brasil. Según datos de USAID, las propiedades de más de 1.000 hectáreas fueron en la década de los sesenta el 1% de las explotaciones, pero controlando el 74,4% de la tierra.^{15/}

El crecimiento espectacular de la producción agraria mexicana es consecuencia de la modernización de un nuevo tipo de propiedad. Una vigorosa capitalización de tenencias medianas y grandes, con sólido apoyo del Estado, ha determinado un nuevo tipo de agricultura y el surgimiento de una poderosa burguesía agraria, de carácter regional.

La reforma agraria guatemalteca de 1952/1954 se frustró luego del golpe militar contra el gobierno de Arbenz. La política arbencista buscaba claramente liquidar "la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan, para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas (...)"^{16/}. Se entregaron en aquel corto período 100.000 hectáreas a más de 20.000 familias campesinas, la contrarrevolución guatemalteca sustituyó este esfuerzo por una política que, en perspectiva, ha significado devolver la tierra a sus antiguos dueños y parcelar tierras marginales que se han entregado en número insignificante. Monteforte Toledo ha calculado que si la población del campo **no** creciera y la tierra se siguiera repartiendo al ritmo actual, se requerirían 57 años para concluir el proceso.

La reforma agraria boliviana de 1953 se orientaba hacia tres objetivos básicos: la supresión de la servidumbre campesina y la liquidación del régimen feudal de la tierra; el aumento de la pro-

15/ En Brasil, a cambio, las propiedades de 1.000 hás. o más eran también el 1% de las explotaciones pero solo cubrían el 44,2% del área. USAID: *Foreign Demand and Competition Division*. Service 1977. Tabla 120 P.126-127.

16/ Maldonado, Carlos: "Exportaciones agrícolas en América Latina". *Revista Principios* N° 112. Santiago de Chile, 1966, página 78.

ducción agropecuaria mediante nuevas tecnologías; y la ampliación del mercado nacional para facilitar la industrialización del país. Después de 25 años ha quedado claro que el esfuerzo principal se dirigió casi exclusivamente al primer objetivo; 400.000 familias tomaron posesión de hecho de sus tierras, correspondiendo a cada una de ellas por lo general, extensiones inferiores a 10 hás. Sin embargo, su incorporación al mercado ha sido escasa; a lo sumo se ha logrado la consolidación del campesino en su parcela.

Hoy no es posible observar los cambios en el agro boliviano sólo a partir de la reforma agraria; la rápida extensión de la frontera agrícola mediante la colonización interna, ha sido de gran importancia. En 1975 los centros de colonización de las regiones orientales reunían a no menos de 350.000 personas, insertas en una región donde predomina la gran propiedad y donde la energía empleada corresponde en un 90% a la fuerza motriz y el 10% a la animal (situación que aún se mantiene diametralmente inversa en el altiplano).^{17/} El desarrollo capitalista de la agricultura en este país ha tenido pues su pilar más fuerte en el proceso de colonización interior propiciado por el Estado.

Por su parte las reformas agrarias realizadas al amparo de la Alianza para el Progreso tuvieron un impacto modesto en la redistribución de tierras. Con la excepción de Venezuela y Chile, en el resto de los países latinoamericanos la propiedad privada apenas fue tomada. Sólo algunos ejemplos:

En Colombia fueron comprados, de 1961 a 1973, 120.000 hás. que pertenecían a propietarios privados, que no alcanzaban a cubrir el 1% del total de los latifundios. Después de diez años de reforma agraria la gran propiedad se extendió aún más. En 1971, en comparación con 1961, habían surgido 8.712 nuevas explotaciones de más de 100 hás., las cuales comprendían 3.156.355 hás.^{18/} En Venezuela el Instituto Agrario Nacional entre 1959 y 1970 compró 2.285.000 hás. de tierras de un total de 17.340.000 que representaban los predios con más de 1.000 hás., es decir sólo el 13%. Para 1970 había 3.820 nuevos terratenientes en relación con 1959, y de éstos, 666 poseían un promedio de 1.500 hás.^{19/} En Chile, entre 1964 y 1970 fueron expropiadas el 20% de las grandes propiedades, pero una parte significativa de ellas corresponde a las haciendas del Estado. Fueron afectados 1.400 terratenientes y se llegó a crear un fondo de tierra de 3.500.000 hás.

No es pertinente aquí analizar los éxitos o fracasos de las reformas agrarias en América Latina; de lo que se trata es de establecer que estos procesos han contribuido al desarrollo del capitalismo en el agro, salvo las excepciones establecidas al comienzo. Ello no ha sido un resultado inesperado, por el contrario, ha sido la meta (aunque no siempre explícita) a alcanzar. Estas reformas han facilitado el paso de los terratenientes a las filas de la burguesía agraria. Ello se ha debido a la conjunción de varios factores: los derechos de reserva, que de una manera u otra permiten la perduración de los dueños expropiados, el aumento de los fondos líquidos debido a las indemnizaciones o compras directas, el mantenimiento de un capital de explotación sobredimensionado para el tamaño de la reserva (en especial maquinaria y animales por no ser susceptibles de expropiación), la actuación de los ex terratenientes en el área de la prestación de servicios, (créditos, comercialización) a los sectores campesinos beneficiados con tierras.

La entrega de tierra a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias, ha sido acompañada por una apertura del mercado de tierras. Debido a la carencia de capital de explotación y a la falta de apoyo estatal, muchas veces los campesinos han tenido que vender sus tierras. "La carencia de medios de producción —señalan Ojeda y Santana para el caso venezolano— obligó, en parte, a los campesinos de la reforma a vender de nuevo sus parcelas. En la provincia de Aroa, es sabido que de esa forma llegaron 1.589 hás. de terreno a manos de los capitalistas agrarios".^{20/}

b) Los resultados de la parcelación no han estado a la altura de lo esperado: los incrementos de producción del sector reformado parcelario, en la mayoría de los países, no se han traducido en aumentos substanciales de productos comercializados; en muchos países gran número de parcelas no han logrado consolidarse como empresas y han seguido caminos disímiles, desde la quiebra económica, hasta restarse al mercado. Frente a estos resultados los gobiernos ensayaron y desarrollaron diversas modalidades de entrega de la tierra en forma colectiva.

17/ Pittari, Romero: *Movimiento campesino y reforma agraria en Bolivia*. CSUCA CLACSO CEDAL. San José 1978. Página 28-31.

18/ Rivera A.: "Expropiación en el campo colombiano" en *Documentos Políticos*. Bogotá, N° 110, 1974.

19/ Ojeda, Alonso y Santana, Jorge: *Situación actual del campo venezolano*. Caracas 1970, página 139.

20/ Ojeda, Alonso y Santana, Jorge: *op. cit.* Páginas 30-31.

Las intenciones principales de las reformas agrarias que han postulado el colectivismo en la organización social de la producción del sector reformado han sido básicamente tres:

a) Posibilitar a una mayor masa de campesinos el acceso a la tierra, en vista de su escasez. Esto se basa en el hecho, inherente a su estructura de funcionamiento, de que los sistemas colectivos de explotación permiten una relación hombre/tierra más alta que las parcelaciones.

b) Abaratar los costos por familia asentada y por unidad de superficie incorporada a la producción.

c) Intensificar la producción mediante el uso de insumos mejorados, crédito, inversión pública, economías de escala, división del trabajo y generar así más excedentes para contrarrestar los efectos —inflacionarios y de disminución del ritmo de acumulación— derivados del incremento en la demanda de alimentos de los sectores proletarios urbanos.

La observación de América Latina lleva a detectar una gran gama de empresas asociativas, la mayoría de ellas formadas en las experiencias de reforma agraria, desarrolladas bajo la influencia de la Alianza para el Progreso y enmarcadas dentro de las concepciones políticas reformistas de muchos gobiernos de la región.

Las diferentes formas asociativas: ejidos colectivos y semicolectivos en México; Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria, en Perú; asentamientos, Sociedad Agrícola de Reforma Agraria (SARA), Centros de Reforma Agraria (CERA), en Chile; Uniones de Prestarios, Empresas Campesinas y Centros Agrarios, en Venezuela; Empresas Comunitarias Campesinas en Colombia; asentamientos, en Panamá; Cooperativas Comunitarias, en Honduras, etc., no sólo presentan una gran gama de diferencias en lo que respecta a las formas de propiedad, usufructo, organización social del trabajo, sistema de servicios y distribución de los beneficios, sino que además han tenido una suerte muy diversa como empresas y como elementos coadyuvantes a superar la crisis agraria de los respectivos países.

De los factores que determinan en mayor profundidad el éxito alcanzado por las formas asociativas, dos son los más destacados:

a. Participación o no de las masas campesinas en la elección del modelo asociativo. Por lo

general, los campesinos no han participado en la gestación pero han tenido una participación diferenciada en impulsar dicho modelo, una vez aceptado por sectores de ellos. Se puede decir, entonces, que los modelos han sido impuestos en el medio rural, lográndose una participación activa o pasiva de los campesinos en su propagación. La imposición de modelos complejos, como son la SAIS y CAP en Perú, debió enfrentar una indiferencia inicial de los campesinos de la sierra, que podría estimarse muy alta si se compara, por ejemplo, con la participación que las organizaciones campesinas y de obreros agrícolas tuvieron en impulsar las formas asociativas en Honduras.

b. El apoyo del Estado al desarrollo de las formas asociativas ha sido substancial para la consolidación de las mismas en un determinado país. En una medida u otra, han dependido de las orientaciones ideológicas dominantes en las esferas gobernantes de los respectivos países. Demostración de ello es la política fluctuante que se ha seguido en México con los ejidos, o en Colombia con las empresas comunitarias. Las formas asociativas han estado “atadas” a los organismos gubernamentales a cargo de los procesos de reforma agraria o de colonización, los que, vía la acción presupuestaria, han sido determinantes para la consolidación de las organizaciones.

La actualización interrelacionada de los dos factores considerados permite explicar el papel que las formas asociativas han tenido como “agentes de cambio”. En países como Honduras, el papel de las masas ha sido determinante para la propagación de dichas organizaciones, debido a que “las empresas asociativas nacen a instancias de una fuerte presión campesina y la modalidad de organización contribuye de manera decisiva al éxito del experimento”.^{21/}

En otros, como Panamá, Colombia y Perú, las decisiones gubernamentales han sido los factores determinantes del éxito y propagación de las organizaciones; de allí que su importancia como agentes de cambio haya sido perfectamente regulada por el Estado.

En Panamá, a partir de 1971, se empiezan a crear los asentamientos campesinos, orientados fundamentalmente a la producción de arroz. En sólo dos años llegan a representar el 12,3% de la producción total de este cultivo, con una cifra

21/ Liboreiro, E. y Balcazar, A.: *Orientaciones para determinar modalidades de formas asociativas más apropiadas para diversas regiones rurales IICA CIRA, Nov. 1977. Publicaciones Miscelánea N° 176. pág. 2.*

superior a los 300.000 quintales. Con esta orientación productiva se consiguió estabilizar el mercado interno de este producto, satisfaciéndose así las demandas políticas de la burguesía industrial y permitiendo al mismo tiempo liberar tierras para la producción de caña de azúcar, producto destinado al mercado externo. A estos resultados se suman las ataduras directas del campesinado con el Estado. "El nuevo régimen que introduce vinculaciones directas entre el campesinado (en todos sus estratos) con el Estado, desplaza el papel histórico del terrateniente. La Reforma Agraria sirve, entonces, como instrumento político para desplazar a la fracción terrateniente del bloque en el poder".^{22/}

En Colombia, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria impulsa las Empresas Comunitarias Campesinas a partir de 1970. En la actualidad existen algo más de 1.000 de ellas, que comprenden unas 250.000 hás. y agrupan a 10.000 familias. El resultado económico de estas empresas ha estado determinado de manera substancial por el apoyo del Estado, vía la "modernización agrícola". Un estudio de 38 empresas comunitarias concluyó que "(...) las EE.CC. que registraron un comportamiento más aceptable desde el punto de vista técnico-económico fueron las ubicadas en las áreas con mayor nivel de avance del capitalismo: presencia de obras de infraestructura física y social, mayor eficiencia en los canales de comercialización, mayores niveles de productividad, incorporación de tecnología moderna, etc. En cambio, los efectos logrados por las ubicadas en áreas de ladera, con predominio de la agricultura tradicional fueron menos satisfactorias".^{23/}

En Perú, la significación de las formas asociativas es considerable. Se han constituido casi 600 Cooperativas Agrarias de Producción y unas 60 Sociedades Agrícolas de Interés Social. Ellas disponen de las tierras más aptas del país para la producción agrícola y pecuaria. Producen el 99% del azúcar del país, 40% del algodón, 23% de los bovinos y 25% de los ovinos. Benefician a unas 200.000 familias campesinas. A pesar de ello, los derechos de propiedad y de usufructo son aún patrimonio del Estado. Haciendo un análisis exhaustivo de las relaciones Estado-cooperativas, García-Sayán señala: "En conclusión, las denominadas empresas asociativas no disponen, desde el punto de vista estrictamente jurídico, de los principales atributos del derecho de propiedad (el uso y la disposición), disponiendo únicamente de un derecho de goce o disfrute fuertemente limitado y restringido. Se tiene que señalar, sin embargo, que

siendo el Estado el que ha conferido, a las empresas agrarias las atribuciones que ellas tienen sobre los bienes adjudicados, ese mismo Estado se encuentra en un terreno que le posibilita recortarlas, o hipotéticamente, ampliarlas. En momentos de crisis como los actuales, la tendencia a recortar las escasas atribuciones inicialmente conferidas se acelera vertiginosamente. El restringir las posibilidades de decisión interna en las empresas agrarias y el ampliar la intervención estatal se torna, así, un asunto de fundamental importancia para el Estado".^{24/}

Finalmente, una referencia al proyecto de colectivizar el ejido, abandonado desde la época de Cárdenas y replanteado de nuevo en los últimos años por el mismo Estado mexicano. El tema se fue cargando de connotaciones ideológicas, confundiendo colectivización con socialismo.^{25/} Con la promulgación en 1971 de la nueva Ley de Reforma Agraria, la colectivización se volvió no sólo una opción sino sinónimo de reforma de la tierra.

El gobierno se propuso crear para 1975, 7.000 grandes ejidos colectivos. Para esa fecha, sin embargo, sólo se encontraban funcionando 850 y para 4.000 más se había iniciado el trámite administrativo de organización. El propósito era crear empresas modernas agropecuarias, organizadas con criterios de eficacia capitalista, para producir para un mercado amplio. Se trata, como lo señaló Warman, "de un eufemismo (...) al fundar latifundios simulados bajo el disfraz cooperativista".^{26/} Los campesinos beneficiados forzosamente se opusieron tenazmente a esta estructura organizativa. Para el Estado este tipo de empresa tenía grandes ventajas técnicas, sociales y políticas, pero para el campesino tales ventajas eran ruinosas como lo puso en evidencia el funcionamiento mismo de las empresas. Los campesinos resultaron ampliamente endeudados y comprometidos en una productividad ajena a su cultura y, por añadidura, vinculados al trabajo en una forma que casi los convertía en asalariados, manteniendo

22/ Gandásegui, Marco A. *Notas sobre la REFORMA AGRARIA en Panamá*, CSUCA-CLACSO-CEDAL, San José, 1978. PP. 13.

23/ Liboreiro, E. y Balcazar, A.: *op. cit.* páginas 35-38.

24/ García-Sayán Diego: *Apuntes sobre Estado y Agro en Perú*, CSUCA-CLACSO CEDAL, SAN JOSE, COSTA RICA, pp. 3-19.

25/ S. Eckstein, *El Ejido colectivo en México*, FCE, México, 1966; analiza abundantemente este tema.

26/ A. Warman, "La colectivización en el campo: una crítica", en *Cuadernos Políticos* N° 11, enero marzo 1977, p. 49.

su condición de campesinos. Esto ha demostrado que no todo programa de colectivización beneficia directamente al campesino y que su oposición al proyecto no se originó en las concepciones tradicionales de los mismos.

Estos pocos ejemplos llevan a afirmar que dentro del Estado capitalista, las formas asociativas han representado un apoyo a la modernización de la agricultura, pero cuando la penetración del capital financiero en la economía

se hace significativa y los patrones de acumulación se modifican, las empresas comunitarias dejan de ser útiles como instrumentos. En la mayoría de los países donde estas organizaciones tuvieron importancia, hoy día hay claras tendencias a paralizarlas en su desarrollo. El ejemplo más dramático es el de Chile, donde la nueva orientación política-económica se ha expresado en la agricultura —entre otras cosas— en la desaparición de las formas asociativas campesinas.

José Matos Mar**
y Giorgio Alberti

Educación, lengua y Reformas en Perú La perspectiva desde una comunidad rural*

Introducción

En la versión completa del presente estudio se organiza el análisis en tres partes fundamentales. Una primera, referida a la caracterización del contexto económico social en el que se desenvuelve la población rural del área andina peruana y de sus rasgos más relevantes en lo cultural, educativo y lingüístico.

En la segunda parte, se exponen sistemáticamente los postulados, mecanismos y metas de los programas de reforma agraria, de reforma educativa y de la oficialización del quechua.

Finalmente, en la tercera parte se consideran tres estudios de caso para observar concretamente el significado real de estas políticas. Para ello se comparan los casos de la comunidad de la Quínuá, ubicada en el departamento de Ayacucho, sierra central; la comunidad de Lauramarca, ubicada en la región del Cuzco, sierra sur; y la comunidad de Vichayocha, ubicada en la región de puna de la cuenta del valle de Chancay. Con diverso predominio de actividades agrícola-ganaderas, con relación decisiva o insignificante frente al sistema de hacienda, con mayor o menor vinculación a actividades extractivo-mineras y comerciales, con mayor o menor pervivencia de patrones tradicionales, con distintas experiencias de organización y movilización, quechua-hablante una, hispano-hablante por desquechuización otra y en situación de transición la tercera; estas tres comunidades presentan una muestra ilustrativa de la heterogeneidad estructural andina.

* Este artículo constituye una síntesis del documento DEALC/10. *Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, abril de 1978. La síntesis ha sido realizada por el Proyecto.

** Los autores, antropólogo y sociólogo, respectivamente, integran el Instituto de Estudios Peruanos, y entre las importantes publicaciones que han realizado, se destacan: José Matos Mar, *Las barriadas limeñas, Perú hoy*; Giorgio Alberti, *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú y Estado y clase: la comunidad industrial en el Perú*.

El estudio de casos sirve para ilustrar algunos de los principales problemas y dificultades que el cambio del papel de la educación tiene en un contexto social concreto. Asimismo, se pretende esclarecer la forma en que, en un proceso dado —en este caso las reformas económico-sociales iniciadas a partir de 1968 en el Perú— y en torno al fenómeno educativo, confluyen distintas percepciones del desarrollo: la gubernamental, que intenta adecuar la realidad super-estructural tradicional a una realidad económica cambiante; y la de los sujetos de este proceso, que implícitamente tienen una concepción distinta del desarrollo y de la forma en que la educación se asocia a él. Por último, se aspira a ilustrar cómo en esta confluencia los propósitos originales se imponen, retardan, distorsionan o frustran, dando lugar a situaciones diversas y contradictorias respecto de las metas propuestas en los programas de cambios socio-económicos y educativos.

Del estudio original se ha seleccionado para la presentación en el presente libro el caso de la comunidad de la Quinua por la mayor riqueza de información que contiene sobre los problemas de implementación de políticas educativas y la relación que existe entre éstas, los agentes educadores encargados de aplicarlas y los agentes sociales colectivos que teóricamente deberían participar en sus orientaciones y tendencias. Se trata de identificar las interacciones mutuas dentro del concreto desarrollo histórico de una comunidad local. Este explica la condición socio-cultural de la comunidad, su capacidad de estructurar demandas y la fuerza que pueda tener para conseguir que esas demandas sean aceptadas por las organizaciones y los grupos sociales que implementan esa vida institucional.

El enfoque tiene la importancia de presentar una situación dinámica en la que, por una parte, se observa un grupo social concreto que teóricamente es recipiente de una serie de reformas entre las que se destacan la agraria, la educativa y la de oficialización de la lengua quechua, y, por la otra su presente condición es resultado de un proceso histórico que ha condicionado sus maneras de pensar, sentir y hacer; frente al grupo existe una institución educativa organizada a partir de un centro de decisiones nacional, con autoridades y ejecutantes educativos locales que tienen determinado origen social, que han sido formados pedagógicamente de una determinada forma y que tienen a su vez ideas propias sobre cómo debe ser la educación y cómo deben establecerse las relaciones entre los distintos grupos sociales en el país y, entre éstos y la educación.

II. Algunas características de la estructura agraria, educación, lengua y marginación social en el Perú rural

Sin duda dentro de la sociedad peruana el sector extremadamente pobre, históricamente dominado y secularmente marginado, es el campesino andino sujeto a relaciones de producción de corte tradicional, sea en comunidades de indígenas o en haciendas donde imperan relaciones de trabajo serviles. Esta situación no se expresa solamente en términos socio-económicos, sino que involucra también, y fundamentalmente, la virtual privación de derechos políticos que aqueja a esta población, así como su discriminación en términos educativos y su tenaz apego a una cultura propia y a una lengua que se opone como alternativa al castellano.

Es importante señalar que este amplio segmento de la población se encuentra casi exclusivamente reducido al área andina, es decir a la región conocida como de “sierra”, del Perú y por supuesto no equivale a la totalidad del campesinado nacional.

En sus aspectos concretos esta estructura tradicional reposó hasta un pasado reciente en la existencia de un sistema de tenencia y propiedad de la tierra sumamente concentrado, contrastado y complejo. Este, configurado a lo largo de un extenso período histórico, tenía como pilares a la hacienda y la comunidad de indígenas y estaba integrado, además, por formas de acceso a la tierra de menor importancia, tales como el fundo y la parcela. Haciendas y fundos, a pesar de constituir sólo el 3,9% del total de unidades agropecuarias, poseían el 80,6% de la extensión agrícola; mientras que el 96% de las unidades restantes, es decir, las de pequeña propiedad campesina (que incluía a la población comunal), ocupaba escasamente el 10,7% de aquella.

La hacienda en sus tres versiones: moderna, en transición y tradicional, definidas por los regímenes productivos que en ella imperaban, era la institución de mayor peso en la sociedad rural. Cerca de 10.000 haciendas acaparaban los mejores recursos y constituían la fuente de acumulación y, por ende, sustento de poder a escala regional y nacional. Las comunidades, en cambio, aparecían en franco proceso de descomposición, originado por diversos factores; casi cuatro mil de ellas servían de refugio a la inmensa masa de campesinado indígena minifundario y con una gradiente de suma pobreza

y casi nula participación en las actividades políticas y económicas del país.

El alcance de tal situación puede estimarse si se considera que, en 1961, la población laboral rural podía dividirse en tres grandes conjuntos: 265.236 trabajadores en situación asalariada, 122.000 en condición servil o semi-servil y 650.639 pequeños propietarios independientes o miembros de comunidades de indígenas, amén de pequeños sectores en situaciones de transición y una inmensa masa de campesinos sin tierra.

La crisis económica y la explosividad social, originadas en la estructura agraria, demandaban un cambio radical como medio de superación de los mencionados conflictos. La reforma agraria de 1969, cuyos propósitos, naturaleza y logros analizaremos después, intentó precisamente alterar las bases estructurales de dicha situación.

El desequilibrio entre el desarrollo de la economía industrial y sus efectos en la sociedad urbana y la estructura económico-social rural andina constituyó un factor de impulso a la emigración hacia los centros urbanos, pero también fue motivo de una demanda creciente de educación en todo el país aunque la oferta, nunca totalmente suficiente, fue muy superior en el medio urbano.

En el medio rural, además de las condiciones de marginalidad derivadas de la estructura socio-económica, rige un factor discriminador de enorme importancia como es el lingüístico. Parte de la población rural es monolingüe en lenguas indígenas que no se comunican entre sí y menos aún con el castellano y un porcentaje muy considerable de la población se encuentra en diversos grados y tipos de bilingüismo.

El castellano, por ser la lengua oficial y como tal impuesta desde hace varias centurias, goza de un privilegio socialmente reconocido en comparación con las otras lenguas nativas. Por consiguiente el hablar una lengua nativa significa ocupar un lugar marginado dentro del contexto socio-político nacional, debido a que los sectores sociales dominantes, que son al mismo tiempo hispano-hablantes, imponen una estructura valorativa tendiente a legitimar el ordenamiento tradicional de marginación de las mayorías campesinas relegadas. Escobar resume esta situación diciendo: "(...) que nuestra realidad idiomática exhibe, en términos socio-lingüísticos una jerarquización coincidente con su carácter de sociedad dominada. En otras palabras, de sociedad en la que los intereses (desde los económicos hasta los artísticos) y los

recursos de poder, ya foráneos o nativos, imponen un régimen en el que la lengua oficial, superpuesta al esquema de incomunicación (...) y reforzándolo, calza coherentemente con las otras reglas que rigen la sociedad global" ¹. Dentro de este contexto se nota en forma marcada "el sentimiento de superioridad que caracterizaba a un sector urbano, fundamentalmente limeño e hispano-hablante, que siempre ha detentado el poder político y económico del país. Fenómeno que era acompañado por la marginación y definición de inferioridad de las grandes mayorías, sobre todo rurales y hablantes de lenguas vernáculos" ². De esta manera se insiste en que, dentro de la realidad nacional, la lengua es una de las formas más eficaces y menos advertidas de discriminación social en perjuicio de los sectores marginados.

El campesino está plenamente consciente de su condición discriminada, hecho que se trasunta en su auto-apreciación. Es así que declara ser "ignorante" por no saber el castellano, no saber "leer" ni "escribir" y desconocer los patrones culturales urbanos. En su intento de salir de este "atraso" se hace creciente la tendencia a aprender el castellano y a internalizar patrones culturales "urbanos" como metas deseadas para tratar de salvar la barrera de discriminación a que se encuentra sometido.

En el seno de la comunidad o hacienda, la escuela se convierte en el centro donde se aprende el castellano, y hay una tendencia creciente de parte de los campesinos a enviar a sus hijos a la escuela. Es de advertir que desde el punto de vista de éstos, el rol práctico y funcional que cumple la escuela es principalmente el de castellanizar y de impartir ciertos patrones de conducta propios de los centros urbanos. Es decir, que envían a sus hijos a la escuela, no tanto para que aprendan a "leer" y "escribir" (objetivo a largo plazo), sino más bien para que se castellanicen (objetivo de uso inmediato y práctico). O sea que la escuela equipa, aunque en forma insuficiente, al educando, para que éste, salvando parcialmente la barrera del idioma, pueda migrar y movilizarse en los contextos urbanos. Por tanto, la escuela incentiva la migración.

Si bien es cierto que, en su conjunto, la sierra

¹ Escobar, Alberto. "Lingüística y política" en: *El reto del multilingüismo en el Perú*. Perú Problema 9. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1972, págs. 19 y 20.

² Escobar, Alberto, José Matos Mar y Giorgio Alberti. *Perú ¿país bilingüe? Perú Problema 13*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1975, pág. 15.

del Perú alberga al porcentaje mayoritario de la población campesina nacional, sin embargo, dentro de esta región, la mayor concentración de campesinos "tradicionales" se encuentra localizada en los departamentos de Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Huánuco y Puno. En estos departamentos la mayor parte de la población está organizada en comunidades indígenas de tipo andino (denominadas campesinas a partir de la ley 19.400) y la restante se encuentra sujeta al régimen de hacienda o a otras formas de acceso indirecto a la tierra. Debido al marcado tradicionalismo que caracteriza a las poblaciones de estos establecimientos, los departamentos referidos son conocidos como componentes de una "mancha india" dentro del espacio y sociedad nacionales. Por otro lado, es precisamente en estos departamentos donde existe un porcentaje abrumador de monolingües quechuas (de aquí en adelante bajo quechua también se incluye a otros hablantes de lenguas nativas como aymará, etc.) y donde se registran los más bajos niveles educacionales del país.

En el conjunto de Departamentos mencionados, el porcentaje promedio de la población rural para 1940, alcanza el 80,9%, para 1961 el 75,9% y el 69,2% para 1972; mientras que a nivel nacional, en las mismas fechas, la población rural representa el 63,9%, 52,6% y 40,5% del total respectivamente. Estos resultados muestran que durante los últimos treinta y dos años se ha experimentado un paulatino crecimiento de la población urbana en detrimento de la población rural. Sin embargo, el hecho de que el crecimiento de la población urbana a nivel nacional, represente más o menos el doble del crecimiento correspondiente a nivel de conjunto departamental, indica que en éste el proceso de urbanización es mucho menos intenso y que ello permite seguir definiendo a su población como esencialmente rural.

En lo concerniente al idioma, en las provincias de la "mancha india" el censo de 1940 registraba que el 74,1% hablaba el idioma autóctono, un 21% además de su lengua se expresaba con diversa capacidad en idioma castellano, es decir estaba en situación de bilingüismo; en 1961 los porcentajes eran de 55,3% y 31,2% respectivamente, lo que estaría indicando una tendencia, de ritmo aún lento, hacia la desquechuización. Los datos del censo de 1972 no permiten distinguir población bilingüe de la población monolingüe en idioma autóctono y se presenta un total de 78,5% cuya lengua materna no es el castellano, lo que indicaría un incremento de la población no

hablante en castellano, modificando la tendencia registrada en el período intercensal anterior y que seguramente es explicable ya sea por los criterios de definición censal como también por el mayor o menor peso de la identidad grupal indígena en los declarantes.

En relación con el alfabetismo éste se incrementa de 15,3% en 1940 al 26,4% en 1961 y al 36,8% en 1972. Sin descalificar la importancia de este incremento debe recordarse que en 1940 el promedio de la República era de 40,3% de alfabetismo y en 1972 había ascendido a 56,1%, es decir que la población de los departamentos de la "mancha india" aún no ha logrado el nivel promedio del país en 1940.

La distribución del alfabetismo por sexos indica una situación fuertemente discriminante para las mujeres, a quienes pareciera estar reservada la función de socializar a los niños en la lengua y en la cultura indígena para lo cual el patrón tradicional de las comunidades indígenas ha consistido en mantenerlas al margen de la castellanización y de la alfabetización.

En lo que concierne a la ocupación, ésta es marcadamente agrícola. La agricultura en cuanto rama de actividad comprendía el 75,1% de la población económicamente activa en 1940, el 72,1% en 1961 y el 67,2% en 1972. Para ubicar el pequeño descenso experimentado debe recordarse que el promedio de población activa agrícola en 1940 era del 62,5% y en 1972 del 39,7%. Estos datos confirman que en los departamentos considerados la actividad agrícola ha sido y continúa siendo la ocupación más generalizada, así como la preeminencia de la condición campesina de esta población.

En resumen, durante los últimos treinta y dos años, para los siete departamentos considerados: las tres cuartas partes de la población se encuentran localizadas en el área rural; más de la mitad habla el quechua y en un porcentaje menor es bilingüe; otras tres cuartas partes son analfabetos; y alrededor de las tres cuartas partes de la población económicamente activa están dedicadas a actividades agropecuarias, que son esencialmente de autoconsumo. Estos datos ilustran plenamente el grado en que esta población puede ser considerada primordialmente campesina y la medida en que representan, social y económicamente, al estrato social más bajo de la nación. Es de advertir que se hace referencia a un considerable porcentaje de la población nacional, ya que estos siete departamentos representan para 1940 el 41,2%, para 1961 el 32,3% y para 1972 el 27,5% de la población total de la República.

Además, al relacionar estas conclusiones se puede inferir que para los departamentos incluidos, existe una fuerte correlación entre bajo nivel de educación y alta incidencia de monolingüismo quechua y conocimiento subordinado del castellano; y que la ocupación primordial es la actividad agropecuaria que mayoritariamente corresponde a quienes no tienen educación, mientras el resto de la población económicamente activa, está básicamente ocupada en las categorías ocupacionales más bajas, hecho que es congruente con su nivel educacional también bajo. Esto implica un reducido ingreso económico y consecuentemente una condición socio-económica marginal.

III. El proceso de Reforma Agraria, Reforma de la Educación y la Oficialización del Quechua

La situación antes descrita experimenta, a partir de fines de 1968, nuevas tendencias de cambio a propósito de la puesta en práctica de una política de reformas que paulatinamente se van a ir plasmando en dispositivos legales y programas específicos de acción. La población campesina, indígena, bilingüe o monolingüe quechua y marginada educativa y socialmente, es afectada principalmente por tres de estas reformas: la del agro, iniciada en 1969; la educativa, puesta en marcha en 1972 y la declaración del quechua como segunda lengua oficial, promulgada en 1975.

Las características de dicho programa de reforma agraria definido por el Decreto ley 17.716, del 24 de junio de 1969, contrastaban radicalmente con las de los intentos anteriores en cuanto a objetivos políticos, mecánica y canales institucionales, y metas de orden socio-económico.

Esta nueva y firme voluntad de cambio se inscribía en un proyecto político de mayor alcance, caracterizado por su tónica nacionalista y antioligárquica y del cual la reforma del agro no resultaba sino el primer paso.

De aquí que la ley se propusiera una efectiva transferencia de la propiedad de la tierra. Los términos de la afectación fueron tajantes. La anulación del régimen de excepción para los complejos agro-industriales azucareros, medida corroborada con su inmediata afectación, la reducción en la práctica de los límites inafectables a un máximo de 150 hectáreas en la costa y la ampliación

de las causales de afectación aseguraron que, con relativamente pocas excepciones, la gran propiedad no escapara a las intenciones reformistas.

A la intensidad y rapidez de las acciones de reforma se agregó la implantación de un modelo de organización del sector reformado, cuyo rasgo sobresaliente es la adjudicación de tierras a formas asociativas de explotación. Estas, al concluir el proceso, deben constituir el 70% del total de adjudicaciones, conformando, en consecuencia, la columna vertebral del agro peruano. Dentro de estas formas asociativas, las más importantes son las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS).

El programa de reforma agraria contemplaba también la organización asociativa del área no reformada mediante la reestructuración de las comunidades campesinas, a fin de otorgarles características empresariales, y la reagrupación de los pequeños propietarios independientes en Cooperativas Agrarias de Servicios (CAS) y en Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria (CAIP). Esquema dentro del cual no se incluía a la mediana empresa agrícola, que se mantenía dentro del régimen de propiedad privada aunque bajo condiciones especiales.

La reestructuración de la comunidad campesina perseguía la instauración en su interior de un área de explotación colectiva. Con tal fin debía realizarse una reinscripción de sus miembros paralela a la redistribución de las tierras de quienes fueran privados de tal condición; y debía también asumir una forma de organización de tipo cooperativo en reemplazo de la tradicional comunal. Se preveía que toda adjudicación de tierras se haría buscando reforzar dicha área empresarial común.

¿Hasta qué grado se ha plasmado este proyecto general de cambio en el agro? Al respecto tres son las apreciaciones que se podrían formular sobre las consecuencias de la reforma agraria en sus ocho años de aplicación.

En primer lugar, reconocer que, en su relativamente corto lapso de desarrollo, ella ha conseguido una redistribución de la propiedad de la tierra sin precedentes en el Perú. En segundo lugar, que tal logro ha sido acompañado con la efectiva implantación de un orden de corte asociativo que involucra al sector de mayor importancia económica de la agricultura peruana. Y, en tercer lugar que, pese a estos dos hechos sustantivos e irreversibles, no ha alcanzado las metas propuestas en cuanto organización, producción, empleo y participación.

Este patrimonio ha sido adjudicado preferentemente a unidades de tipo asociativo: 565 Cooperativas Agrarias de Producción, 64 SAIS y 5 Empresas de Propiedad Social, constituyen el 71,5% de las beneficiarias en cuanto a adjudicación de tierras y el 57,9% en términos de número de beneficiarios. La adjudicación individual en cambio, realizada a trabajadores rurales independientes organizados en "grupos campesinos", así como la adjudicación a las comunidades campesinas, representan la menor proporción de lo hasta aquí realizado.

En el sector reformado podrían identificarse los siguientes problemas: a) cierta descoordinación por no haberse podido plasmar el modelo de concentración regional; b) los conflictos surgidos por la específica forma de organización y funcionamiento de las unidades productivas. En CAP y SAIS se han verificado pugnas entre técnicos y trabajadores socios por la mantención de los rígidos sistemas laborales; entre socios y el Estado por la apropiación del excedente; entre socios y trabajadores eventuales por la continuidad del régimen discriminatorio para los segundos; c) la obligada transferencia de excedentes a otros sectores a través del pago de la deuda agraria, la carga impositiva y los sistemas de precios.

En el sector no reformado podrían señalarse como manifestaciones de los problemas sectoriales las siguientes: a) los bajos rendimientos productivos generados; b) el paulatino deterioro de los términos de intercambio que favorecen a los productos industriales a expensas de los agrícolas; c) carencia de un sistema de protección contra problemas climatológicos o calamidades naturales.

En conjunto para ambos sectores se deben recordar ciertos desajustes propios de la aplicación específica del programa de reforma agraria en un lapso tan breve. Siendo éste de notable significado se encuentra aún lejos de ofrecer soluciones plenamente satisfactorias para la inmensa masa de campesinado parcelario, minifundista, básicamente ubicado en la Sierra. No puede olvidarse que la solución es muy compleja dado que la tierra disponible en las actuales condiciones de dotación de capital no permite incluir en la reforma agraria a la totalidad de la población campesina.

La Reforma de la Educación fue otro de los proyectos ambiciosos del nuevo régimen militar. Desde sus finalidades (la educación para el trabajo, para el cambio de estructuras y para la autoafirmación de la personalidad nacional) hasta la nuclearización (la nueva estructura y sus modalidades), los planteamientos iniciales de la reforma se mostraron como un intento creativo y audaz con aspiraciones renovadoras, en el que las

tendencias democratizadoras antes mencionadas encontraron su punto más alto.

Empero, y significativamente, fue quizás a este nivel y no al de las reformas económicas donde la resistencia de los sectores afectados se hizo presente con mayor intolerancia.

Entre las finalidades de la reforma, la que planteó mayores problemas fue la de vincular la educación al trabajo. La intención suponía estrechar la vinculación del educando con el mundo del trabajo. Ningún estudiante debía terminar su ciclo básico sin haber efectuado tareas fabriles, agrícolas o cualquier otra actividad manual. Además, esta finalidad plantea la creación de nuevas modalidades para incorporar a los trabajadores a la educación sistematizada y, avanzando aún más, abre las puertas de la educación superior, en su primer ciclo llamado Educación Superior Profesional.

Por otro lado, la nueva estructura del sistema reformado, contempla la sustitución de la tradicional división entre los estudios primarios y secundarios, de cinco años de duración cada uno, por un solo período de educación básica de nueve grados. Igualmente, incorpora nuevas modalidades, aparte de la **Educación Básica Regular**: la **Educación Básica Laboral** para trabajadores, la **Capacitación Profesional Extraordinaria** para los que están incapacitados de seguir estudios regulares, que se da integrada al trabajo a través de cursos de especialización y la **Educación Especial** para personas con desarrollo deficiente que requieren atención especializada, rehabilitación o readaptación.

En lo que respecta al proyecto de educación para las áreas rurales, se puede apreciar que ha sufrido el mismo proceso. Los planteamientos iniciales hicieron prioritario este sector de nuestra población. Sin embargo, ya desde sus inicios perdió su prioridad y, en los últimos años, se puso de manifiesto su escasa capacidad política de aplicación. Han quedado sin resolver problemas como el de los materiales didácticos para educandos de culturas y lenguas diferentes, métodos adaptados a nuestra realidad, sistemas de evaluación, de seguimiento y de reajustes acordes a la complejidad del medio rural, locales escolares adecuados, programas de estudios específicamente diseñados que tomen en cuenta las profundas diferencias regionales del país, formación de maestros rurales a fin de que perciban sus tareas más allá de las prescripciones formales, etc.

La implementación de la educación en las áreas rurales permanece todavía como un serio desafío para la política educativa nacional, en re-

lación al logro de las metas tan novedosamente presentadas en la ley de reforma.

La dación del Decreto Ley 21.156, de fecha 27 de mayo de 1975 que oficializa el quechua en condición paralela al español o castellano, constituye otro cambio notable en el plano socio-rural peruano.

Para destacar la magnitud de las diferencias lingüísticas, bastaría señalar que el número de monolingües quechuas asciende en el Perú a 1.400.000 hablantes, a los que se suman la variedad de bilingües quechua-español, con distinto grado de competencia en el manejo de esta última, y que en conjunto incrementan la cifra anterior a cerca de 7.000.000 de personas ^{3/}.

La situación que se ha generado es no solamente inédita en el Perú, sino poco frecuente en el mundo. La hegemonía de la lengua oficial, el castellano, jamás había sido discutida. El quechua era una lengua discriminada y la relación entre ambos idiomas era análoga a la existente entre el patrón y el siervo. Si bien es cierto que en ambientes especializados se había considerado la posibilidad de la oficialización del quechua, no es menos exacto que la decisión gubernamental apareció de manera repentina. Podría decirse que ella sorprendió tanto a la opinión pública como a los círculos políticos, científicos y educativos. Por eso, las reacciones en los distintos ambientes son de muy diversa índole y van teñidas del entusiasmo y apasionamiento que un tema como el de la lengua suscita en una sociedad multilingüe. No es exagerado afirmar que esta ley afecta de uno o de otro modo a todos los habitantes de la República. El tema de la oficialización de la lengua quechua en un país oficialmente hispanohablante es, de por sí, un singular campo de estudio, y sobre todo, de especial relieve en una nación que forma parte de la Sub-región andina.

La implementación de la ley ha sido lenta por el complejo proceso que implica. Entre las etapas cumplidas se debe registrar la aprobación del alfabeto oficial de la lengua quechua, la elaboración por el Instituto de Estudios Peruanos de diccionarios y gramáticas para las seis principales variedades de quechua, y el comienzo de la capacitación de los docentes primarios para poder ejecutar sus nuevas responsabilidades.

La implementación de la ley todavía se encuentra en sus inicios y la evolución reciente de la sociedad peruana no permite ser muy optimista sobre sus alcances y sobre la consolidación de los logros parciales que se han venido obteniendo.

Resulta evidente que la sola exposición de las

características generales de las reformas, hasta aquí realizada, no es suficiente para esclarecer la multiplicidad de interrelaciones y los efectos y condicionamientos recíprocos entre cambio social y educación.

En este escenario, el caso de la Quinua, que se analiza en el capítulo siguiente, es relevante porque además de las razones expuestas en la Introducción ejemplifica los bloqueos sociales a las propuestas reformistas y destaca por omisión, la importancia de la participación comunitaria en la orientación del proceso reformista, para que éste pueda ser eficaz y percibido como uno de los componentes de la movilización social de los grupos más relegados.

IV. El Caso de la Quinua

Límites de la acción educativa en un contexto de escasa participación

El presente capítulo pretende ofrecer una respuesta a la pregunta de hasta qué punto la reforma educativa y la oficialización del quechua se han llevado a cabo en una comunidad, en este caso Quinua, perteneciente a la Zona de Educación de Ayacucho. Es decir, en qué medida la educación, y particularmente la educación reformada, ha afectado la situación marginal de la población campesina quechua-hablante de dicha comunidad. En este sentido la variable lengua será un elemento de primera importancia, dada su influencia tanto en la educación, como en la actividad económica, la estructura social y las relaciones de poder.

Estructura socio-económica

La comunidad de Quinua se encuentra en la provincia de Huamanga, cuya capital, Ayacucho, es la vez capital del departamento del mismo nombre. Vale la pena detenernos brevemente sobre el departamento de Ayacucho y verlo en su relación con los otros departamentos del país.

^{3/} Los últimos informes oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas estiman en más de 16 millones la población total del Perú en 1977.

Los índices comparativos de atraso económico y social ⁴ muestran que Ayacucho tiene el segundo índice más alto de adultos analfabetos (79%) y de personas que no hablan castellano (66%), el segundo más bajo ingreso per cápita departamental y el cuarto lugar en la proporción de mano de obra ocupada en agricultura fuera del pueblo (77%). Se ha calculado que el ingreso promedio de 12.020 campesinos es de 65 dólares anuales.

La comunidad de Quinua fue legalmente reconocida como Comunidad de Indígenas de Quinua en el año 1940. El Centro de la comunidad está conformado por los dos barrios Anansayoq y Lorensayoq, conocidos comúnmente como el pueblo de Quinua. La comunidad abarca Quinua más los anexos Pallqa, Saraqocha, Nawimpukio, Moya, Wiruypaqcha, Chiwampampa, Susu, Murunkancha, Mituqasa y Chago. El pueblo de Quinua está a 3.495 metros de altitud y a unos 35 kilómetros de Ayacucho, ciudad a la que está unido por una carretera de asfalto, construida con motivo del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho (1974), conjuntamente con otras obras públicas, entre ellas la construcción de una escuela inicial. El viaje en camión toma una hora desde Ayacucho. Por lo anterior, Quinua resulta excepcional en comparación con otras comunidades peruanas.

En cuanto a la población, el número total de habitantes disminuyó de 5.649 en 1940 a 5.382 en 1972 en la totalidad del distrito de La Quinua.

La población activa está compuesta en su mayoría por agricultores, pero es preciso destacar que antes de la Reforma Agraria la mayoría de los comuneros de Quinua era independiente, es decir no pertenecía a una hacienda y que gran parte de los campesinos tenía su propia chacra cultivada individualmente.

La distribución de tierras de cultivo y el tipo de productos cultivados permite inferir que se trata de una agricultura orientada fundamentalmente hacia el autoconsumo practicada en parcelas individuales a las que se agregan las tierras de la comunidad limitadas a la propiedad colectiva de los pastos comunales del Cerro Condorconca y un pequeño bosque. La zona depende del riego, que es administrado por la comunidad, y en virtud de que el agua llega en distintos meses a las tierras según su altura, los campesinos tienen pequeñas parcelas en los diversos niveles, protegiéndose así de las eventuales malas cosechas que pudieran producirse en tierras bajas, afectadas por las lluvias de mayo-junio.

Los productos más importantes son: papas,

maíz, cebada, habas, quinua y arvejas. El intercambio es muy restringido a nivel local, y aunque la comercialización existe, no supone un desarrollo comercial basado en la agricultura.

La tierra cultivable es tan escasa que sólo el 8% de las familias campesinas del departamento de Ayacucho están consideradas en la nómina de beneficiarios de la Reforma Agraria⁵. La razón por la que Quinua no fue afectada por la Reforma Agraria tiene que ver con el objetivo limitado de la misma, o sea: "Dar la tierra en propiedad a quien la trabaja". Aunque muchos campesinos ya tuviesen sus propias chacras y no trabajaran en una hacienda, algunas de ellas fueron expropiadas y entregadas a grupos de campesinos. Estos, a su vez, se repartieron la tierra y la cultivan individualmente.

Las formas de organización más importantes dentro de la Reforma Agraria —SAIS y CAP— no se han establecido en el distrito.

En la feria dominical de Quinua el trueque es mucho más importante que la compra-venta. Las feriantes que vienen de otros lugares (por ejemplo Chago y Ayacucho) se establecen con sus productos en un sitio fijo; las que son del lugar circulan y comercializan sus productos, predominantemente sobre la base del trueque.

Dentro de la economía de Quinua, además de la agricultura, la artesanía ocupa un lugar destacado. En los últimos años ha cobrado mayor importancia, por lo que actualmente la migración hacia las grandes ciudades es menor. No obstante son todavía muchos los que se marchan a la ciudad, en su mayoría directamente a Lima o a otras ciudades costeñas (frecuentemente Ica).

La artesanía, predominantemente la cerámica, es la base del desarrollo mercantil, que permite la compra de bienes de consumo no producidos en la comunidad. La materia prima utilizada en la artesanía proviene del mismo lugar, inclusive los colores, que se obtienen de las plantas de la región. Cada casa tiene horno propio y por lo general el trabajo es individual, aunque algunos emplean mano de obra asalariada. El pago se efectúa por día o a destajo.

Los artesanos se enorgullecen de su independencia en cuanto al uso de materias primas; sin embargo, cabe señalar su real dependencia con

4/ David Scott Palmer "Revolution from above". *Military Government and Popular Participation 1968-72*, Cornell University, 1972.

5/ David Scott Palmer, *op cit.* págs. 82-84.

relación a las ciudades, donde se comercializan sus productos ^{6/}. Hay artesanos ricos que venden directamente a casas comerciales de Lima, pero la mayoría comercializa sus productos a través de empresas estatales, o intermediarios de Ayacucho, que compran para las tiendas turísticas de la capital. Para algunos artesanos la dependencia del intermediario representa una gran desventaja.

Evidentemente la comunidad es heterogénea. Según Lucía Cano la jerarquía social en Quinua se divide en tres grupos ^{7/}:

1. **campesinos ricos**; se llaman propietarios y tienen suficiente tierra; a veces emplean mano de obra asalariada.
2. **campesinos medios**; generalmente no venden su fuerza de trabajo y todavía pueden mantener una economía familiar. Este grupo es muy inestable y cualquier baja de la producción puede obligar a sus integrantes a salir a vender su fuerza de trabajo.
3. **campesinos pobres**; al no poder mantener la economía familiar se ven obligados a obtener ingresos por medio de la venta de su fuerza de trabajo.

La organización comunal como institución democrática y propia del campesinado se sustenta en los sectores de campesinos medios y pobres. Los mismos campesinos establecen claramente esa diferenciación al reconocerse y denominarse como comuneros, frente a los campesinos ricos, los cuales son reconocidos y a su vez se reconocen como pequeños propietarios. Estos no pertenecen a la organización comunal ni a las instituciones campesinas. La pugna entre comuneros y propietarios se manifiesta en todos los ámbitos, frente a la escuela, a las autoridades nacionales, etc.

Para terminar esta sección sobre la estructura socio-económica de Quinua, se tratará brevemente de la organización de la comunidad, que no se diferencia de otras comunidades peruanas dada la aplicación común del Estatuto de Comunidades Campesinas. En la comunidad existe un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia. Ambos tienen presidente, vicepresidente, secretario y vocales. Las Asambleas Generales pueden ser ordinarias y se reúnen dos veces al año; y extraordinarias, convocadas ante un problema o urgencia mayor.

Las actividades más importantes, además de las fiestas, son las faenas comunales: la limpieza de los canales de riego, el arreglo de los caminos, etc.

Además de la oposición mencionada entre comuneros y pequeños propietarios, hay una lucha de intereses entre el centro Lorensayoc y Anansayoc de un lado y sus anexos de otro lado. Está muy claro que no hay, como se puede esperar, homogeneidad, y los intereses comunes en la comunidad son escasos.

Situación educativa y lingüística

El creciente interés por la educación demostrado en años recientes también es perceptible en el departamento de Ayacucho. Algunas cifras relativas al número de jóvenes en edad escolar que asiste efectivamente a la escuela, muestran la relación entre Ayacucho y el Perú en total ^{8/}.

Según el censo de 1940, sólo el 16% de la población del departamento en edad escolar había frecuentado una escuela, frente al 31% de todos los peruanos entre 6-14 años. Desde 1940 en Ayacucho se ha triplicado la inscripción en primaria, mientras que en el resto del Perú se ha quintuplicado. A pesar de esto, el aumento más notorio en la década 1958-68 se dio precisamente en las provincias de la sierra; el número de alumnos en primaria del departamento de Ayacucho creció en un 13,6% anual, siendo de 5,3% para todo el Perú.

Concentrándonos de nuevo en el distrito de Quinua, se puede observar que en 1961 la tercera parte de la juventud escolar entre seis y diez y nueve años recibió educación primaria, pese a que hay una marcada desproporción entre mujeres y hombres.

El distrito de Quinua fue uno de los primeros donde la reforma educativa se aplicó desde el primer momento. Desde 1972 todas las dependencias educativas se centralizan en un Núcleo Educativo Comunal. El Núcleo de Quinua incluye, además de todos los centros educativos del distrito de Quinua, algunas escuelas de los distritos Acos Vinchos, Pacaicasa y S.J. de Tiquillas. Al Núcleo pertenecen tres Escuelas Iniciales, diez y nueve escuelas de Educación Básica Regular (EBR), una Escuela de Educación Básica Laboral

^{6/} Debido a los problemas de transporte hay una diferencia enorme entre el precio que se le paga al artesano mismo y lo que se cobra en una tienda en Ayacucho. Una pequeña iglesia por ejemplo cuesta en Quinua 15 soles, mientras que el turista en Ayacucho paga 50 soles (En Europa cuesta 400 soles).

^{7/} Lucía Cano. *El proceso Educativo en Quinua*. Informe CILA, Lima, 1974.

^{8/} Martha Bargar y Peter Gardiner. *Population of Perú: Estimates and Projections: 1962-2002*. Washington, 1971.

(EBL) y un Centro de Calificación Profesional Extraordinaria (CECAPE).

Las dependencias educativas del distrito de Quinua contienen: una escuela inicial en el pueblo de Quinua, doce escuelas de Educación Bási-

ca Regular, de las cuales el Centro Base y la escuela parroquial se encuentran en el pueblo de Quinua. La oficina del Núcleo Educativo Comunal está en el mismo edificio que el Centro Base de Quinua.

Cuadro 1. Perú: Dependencias educativas del Núcleo Educativo Comunal de Quinua (personas)

Dependencias	Escuelas	Alumnos	Profesores
Educación inicial	3	27	3
EBR	19	2.548	64
EBL	1	46	2
CECAPE	1	49	6
Total	24	2.670	75

Fuente: Elaboración propia efectuada sobre la base de trabajos de campo.

En la población adulta de padres de familia de niños en 1er. grado en Quinua, el analfabetismo alcanza al 38% de los hombres y con primaria completa se registra el 16%. En el sector femenino el 12,5% tiene primaria incompleta y un escaso 3% tiene primaria completa o algún estudio superior.

Los porcentajes de monolingües quechua-hablantes y bilingües en Quinua ofrecen un cuadro muy conocido. Según el censo de 1972,

el 26,6% de la población total del Perú de más de cinco años solamente habla quechua; en zonas rurales el porcentaje alcanza 42,7%. Aunque tengamos datos solamente sobre los adultos de Quinua, el porcentaje de monolingües quechua-hablantes es mayor que el de la cifra nacional: 62,7% no habla sino quechua, de los cuales 20,2% son hombres y 79,8% mujeres. Este dato es importante para la educación, porque la mujer es la persona de mayor influencia durante los primeros años del proceso de socia-

Cuadro 2. Perú: Conocimiento de quechua y castellano de los padres de familia de los niños del primer grado en Quinua (personas)

Sector	Sólo quechua		Quechua y castellano		Sólo castellano	
	Padres	Madres	Padres	Madres	Padres	Madres
Chago	21	24	14	11	—	—
Chiwampampa	31	33	1	—	2	1
Mituqasa	6	14	10	2	—	—
Moya	18	38	23	3	—	—
Quinua	11	47	38	7	4	—
Total	87	156	86	23	6	1

Fuente: Elaboración propia efectuada sobre la base de trabajos de campo.

lización del niño, cuando éste aprende a hablar.

En cuanto a los niños que inician su escolaridad en estos centros educativos, en general, tienen un vocabulario muy restringido en castellano.

El hecho de que la mayoría de las mujeres no hable castellano es causa de que los niños tampoco lo hablen y de que las próximas generaciones todavía tendrán el quechua como lengua materna.

Sin embargo, el hecho de que la sierra peruana reciba influencias urbanas es una variable importante que altera la conservación del quechua como medio de comunicación de un amplio sector de la población. La ciudad tiene una influencia cada vez mayor sobre la sociedad rural, lo que se confirma claramente con la creciente migración de campesinos. No sólo las relaciones económicas entre ciudad y campo, que siguen estrechándose, contribuyen a la apertura y por consiguiente a la disminución del número de quechua-hablantes, sino que la educación también juega un papel importante en este proceso.

La misma Ley General de Educación muestra muy claramente este carácter dialéctico: "La modificación de las relaciones de propiedad de los medios de producción genera fundamentales efectos sociales que tornan imperativa una renovación educacional que contribuya decisivamente al surgimiento de un nuevo hombre en una nueva sociedad. La sociedad tradicional no podría cambiar sólo educando a los hombres y dejando intacta su estructura socio-económica básica. Pero tampoco podría cambiar si paralelamente a las reformas económicas estructurales no se efectuara una transformación del sistema educativo..."⁹.

El hecho de que un cambio tal como la reforma agraria dentro de una sociedad netamente rural casi no tenga influencia, y el hecho de que la situación socio-económica de la mayoría de los campesinos apenas haya mejorado, debe tomarse en cuenta al considerar con más detalle la reforma educativa.

Actividades escolares

Para dar una imagen del ambiente en el cual se desarrolla la reforma de la educación, describiremos un día normal en la vida escolar del Centro Base de Quinua.

Al igual que todos los días, los profesores del Centro Base y los funcionarios del NEC viajan en una camioneta de Ayacucho a Quinua a las

7,30 A.M. Los profesores llegan a las 8,30 A.M. a Quinua y se dirigen al Centro Base. Al llegar a Quinua es preciso dirigirse hacia la izquierda y subir unos cien metros para estar en el centro del pueblo. A la derecha de la carretera está el campo deportivo y unos 250 metros más abajo queda el Centro Base y las oficinas del NEC. Eso significa que los profesores no necesitan ir hasta el pueblo para llegar a la escuela. Algunos profesores durante la semana viven en Quinua, y solamente los fines de semana viajan a Ayacucho.

Una vez en el Centro Base los profesores entran a sus aulas o quedan afuera hablando entre ellos. El 90% de sus conversaciones es en castellano, aunque a veces se habla quechua. Se entabla una conversación sobre la castellanización del quechua, ¡en castellano! Poco a poco los alumnos llegan al Centro Base. A las 9 A.M. el profesor encargado toca un silbato, para que los alumnos se ordenen en fila por altura, frente a la escuela. Los profesores llegan uno por uno y se sientan sobre piedras delante de los alumnos. El profesor de turno dirige la formación con órdenes militares como "atención", "descanso", etc. La formación se lleva a cabo en castellano; el profesor sólo habla quechua cuando los alumnos de los primeros grados no lo entienden. Con motivo del día del padre hay un pequeño programa de canciones y poesías de los alumnos. Todas las canciones y poesías son en castellano y los niños pequeños, que apenas entienden castellano, se aburren. A las 9,30 A.M. los alumnos se dirigen a sus salones y las clases empiezan. Hasta mediodía hay clases, con dos recreos de media hora.

Durante las clases los profesores generalmente hablan castellano; sólo cuando los niños no lo comprenden explican en quechua. Cuando se habla sobre algo que no tiene nada que ver con el tema de la clase a veces recurre espontáneamente al quechua. En los primeros grados se recurre más al quechua que en los grados superiores. Sin embargo, en uno de los primeros grados hay un profesor costeño que no sabe hablar quechua. Uno de los alumnos que habla un poco más castellano que los demás muchas veces funciona como intérprete. Según los profesores ya no es necesario servirse del quechua en los últimos años; partiendo del supuesto que desde el cuarto grado los alumnos deben comprender bien el castellano. Los alumnos entre ellos no hablan sino quechua, no sólo en su hogar y los recreos, sino también en las clases. Sólo hablan castellano cuando se dirigen

⁹ Ley General de Educación. Decreto Ley N° 19.326. Lima, 1972 (págs. 2-3).

al profesor. Si bien saben que deben hablar castellano con los profesores, muchas veces lo olvidan y lo hacen en quechua.

Dado que el quechua es la lengua materna para estos niños y que se utiliza para hablar sobre todas las cosas que no pertenecen a la escuela, en la escuela el rol dominante del castellano, como único medio de instrucción dentro del proceso de aprendizaje, es en sí un elemento muy extraño. Más adelante se analiza con más detalle esta situación lingüística. Pero la manera en que los dos idiomas desempeñan distintas funciones sociales muestra que hay una gran discrepancia entre la realidad cotidiana de la comunidad y la realidad de la escuela.

Retomando el día escolar, ocurre que al final de la mañana hubo una representación teatral para toda la escuela. La entrada era de 5 soles, y el que no pudo pagarla debió quedarse en su aula. El 90% de la representación —pequeñas piezas de teatro, canciones, poesías— era en castellano. Los niños hablan quechua entre sí, cuando tienen que adivinar lo que el actor presenta. Los alumnos de primer grado también están presentes y miran muy asombrados lo que pasa. Comprenden muy poco y después de media hora comienzan a irse uno por uno. Los profesores los dejan salir, porque, según dicen, los niños están muy cansados y son demasiado jóvenes para asistir a una representación de teatro que dura más de una hora. Pero los profesores no se dan cuenta por qué los niños están con sueño. No hay nada más aburrido que mirar algo que uno no entiende. Si la obra hubiese sido presentada en quechua, de manera que los niños pequeños también entendiesen, habrían seguido mirando con mucho interés y probablemente no se habrían ido.

A las 4,45 p.m., finalizadas las clases, los profesores van a la carretera sin entrar al pueblo; allí los espera la camioneta que los conduce a Ayacucho, donde llegan a las 6 de la tarde^{10/}.

En esta descripción sucinta de un día común en la escuela de Quínuá, dos aspectos llaman la atención y dan una representación clara de los dos mundos que se encuentran en Quínuá: el mundo de la comunidad y el mundo del Centro Base.

No es sólo la situación geográfica del Centro Base que lo separa completamente de la comunidad, sino también los medios a través de los que se expresan estos dos mundos: el quechua y el castellano. El mundo del Centro Base se puede definir como "aprender para el futuro"; el mundo de la comunidad se compone, por fuerza, en "trabajar para satisfacer las necesidades del

momento". Para demostrar que verdaderamente se puede hablar de dos mundos, se dará aquí una descripción de las actividades cotidianas de la población.

Estas actividades se dirigen sobre todo a producir para su propia subsistencia. Las chacras de los campesinos son tan pequeñas y dispersas que no hay posibilidad alguna de mecanización; por otra parte, los recursos de los campesinos no lo permiten. Eso significa que todo el trabajo es manual y, por consiguiente, el campesino pasa el día íntegro trabajando en su chacra. En tiempos de cosecha y siembra, sobre todo, al campesinado no le queda tiempo libre. Además las ferias juegan un rol muy importante, porque es allí donde pueden vender su "sobre-producción". Por muy insignificante que ésta sea tienen que aprovechar todas las posibilidades para cambiar sus productos por otros o venderlos en efectivo.

Durante las épocas en que disminuye el trabajo agrícola la población se ocupa todo el día en el trabajo artesanal con cerámica. Hemos visto anteriormente que la población obtiene de la artesanía sus ingresos adicionales. Hay que justificar económicamente cada momento libre, y la mejor manera es el trabajo artesanal.

Es evidente que dada la necesidad de asegurarse la alimentación y algo de dinero para comprar otros productos necesarios, el "aprender para el futuro" se relega a segundo término. Lo cual no significa que no haya interés, a nivel explícito, en la educación. Cada padre de familia manda a sus hijos a la escuela y tiene ciertas expectativas en la educación y futuro de sus hijos.

En 1977 se matricularon 484 alumnos en el Centro Base.

No sólo la matrícula es alta, sino también la asistencia. Sin embargo, disminuye en las épocas de cosecha y siembra, sobre todo en los primeros grados. Por un lado vemos que durante la siembra y la cosecha se descuida la escuela; por otro lado, se le reconoce importancia en la medida en que los niños mayores no interrumpen la escuela durante las épocas mencionadas, aunque son los que podrían trabajar mejor en las chacras.

10/ Esta descripción de un día escolar en 1977 tiene mucha semejanza con la descripción de Mario C. Vázquez "Un día en la vida de una escuela rural" en 1959, en su libro *Educación rural en el Callejón de Huaylas, Lima, 1965*, págs. 73-78.

El porcentaje de los que completan el sexto grado es del 50% ó 60% entre las mujeres y de 80% entre los hombres.

A pesar del abismo entre la realidad cotidiana de la comunidad y la realidad escolar, hay algunas actividades educativas que se realizan en cooperación con la población. Cada fin de mes hay una asamblea de padres de familia, a la que asiste el 80%. Según el Director del Centro Base existe una buena relación con los padres de familia, que demuestran interés en el proceso educativo. Uno de los profesores, en cambio, considera: "El gran problema es que los padres de familia no están interesados en la escuela; ellos no estimulan a sus hijos y no asisten a las reuniones; ¡así es la sierra!"

A pesar de esto, casi todos los padres (predominantemente las madres) de los niños del primer grado asistieron a una reunión que se había convocado para resolver el problema de cómo conseguir un nuevo profesor para dicho grado, que era atendido por el Director, quien, como también está encargado de la parte administrativa del Centro Base, muchas veces no puede dar clases y los niños pasan todo el día sin profesor. Los padres de familia quieren arreglar esta situación y exigen un nuevo profesor para el primer grado.

Las relaciones más importantes entre la escuela y la comunidad se encuentran en el área financiera y administrativa. Los padres de familia no tienen ninguna influencia sobre el contenido de la educación, a causa de que no se les consulta sobre lo que pasa dentro de la escuela: de allí que su preocupación sea muy unilateral.

Dentro de la reforma de la educación se ha establecido un marco formal para la participación de la población: el concepto de nuclearización se ha vuelto clave. El Núcleo Educativo Comunal proviene de los Núcleos Escolares Campesinos que han operado en las últimas tres décadas.

El significado de la nuclearización ha sido expresado por un miembro clave de la Comisión de la Reforma de la siguiente manera: "En el contexto de la Revolución peruana muchas cosas están cambiando; aún los instrumentos para la formulación de la política educacional han sido ajustados para corresponder con las otras reformas estructurales, con la transferencia del poder de la oligarquía al pueblo. La institucionalización de la participación en el marco educativo se refleja en uno de los conceptos más originales y atrevidos de la Reforma de la Educación: la nuclearización. La

nuclearización de la comunidad educacional moviliza la participación de los ciudadanos del distrito en el proceso dual de crítica y creación que permitirá la definición de modelos educacionales auténticos enraizados en la cultura y necesidades de la comunidad organizada"^{11/}.

Desde 1953 hubo en Quinua un Núcleo Escolar Campesino, que en 1972 se transformó en el actual Núcleo Educativo Comunal. Los mismos funcionarios del NEC creen que la organización actual es mejor que la anterior, que se pierden menos ideas, y que ahora los promotores están obligados a escribir sus informes con propuestas y evaluaciones.

La participación de la población está asegurada, aunque sólo en términos administrativos, en el Consejo Educativo Comunal (CONSECOM). La Asociación de Padres de Familia de cada centro educativo del NEC elige a su Presidente. La reunión de todos los presidentes forma la Asamblea de Presidentes de Padres de Familia del NEC, la que a su vez elige entre sus miembros representantes titulares y suplentes ante el CONSECOM^{12/}.

Sin embargo, el CONSECOM no funciona en Quinua. Como dice el Director del Centro Base: "El CONSECOM está un poco muerto, no sabemos su función específica". Salvo la organización de padres de familia, que mantiene relaciones con el Centro Base, no existen otras organizaciones de base con referencia a la educación. La participación de la población en las actividades educativas es por tanto bastante restringida.

Por lo demás, el NEC, entidad que administra el principio de nuclearización, funciona conforme al Reglamento. El NEC de Quinua tiene un director, programador, administrador y cuatro miembros del Equipo de Promoción Educativa, respectivamente encargados de las áreas de Educación Básica Regular, Educación Básica Laboral, Extensión Educativa y Orientación y Bienestar del Educando.

Considerando los quehaceres oficiales del Equipo de Promoción Educativa, vemos que lo más importante es, en verdad, promover la participación de la comunidad en el proceso educativo.

11/ Leopoldo Chiappo "Liberación de la educación" en *Participación*, No 2, febrero de 1973, pág. 33.

12/ *Nuevo Reglamento de los Núcleos Educativos. Decreto Supremo 015-76-ED. Lima, 1977*

Artículo 32: “Los promotores que se encarguen de las modalidades de Extensión Educativa y Educación de Adultos, orientarán su acción fundamentalmente a la promoción de la participación de las organizaciones de base, autoridades y además instituciones de la comunidad”^{13/}.

El equipo del NEC de Quinua ha desarrollado toda clase de proyectos para ejecutar su misión. Así hubo seminarios con el objetivo de capacitar y concientizar a la población para el cambio de actitudes en las áreas ideo-políticas y educativa. Se ha intentado formar promotores comunales de extensión educativa, organizar comités de apoyo a las acciones educativas, etc.

El promotor de Educación Básica Laboral es de la opinión que la relación con la comunidad es bastante difícil, por el hecho de que las autoridades cambian con frecuencia. Por eso resulta casi imposible ejecutar programas a largo plazo y lograr los objetivos de la reforma de la educación. En Quinua hay 20 adultos que siguen clases de Educación Básica Laboral y tienen un profesor. Al principio hubo cuarenta adultos con dos profesores, pero, según el promotor, actualmente los comuneros no se muestran interesados.

En cambio el promotor de Educación Básica Regular es más optimista. Trabaja más con los profesores y no tanto con la población misma y estima que se han logrado los objetivos de la reforma educativa: “Los profesores han sido capacitados en el sistema educativo reformado y saben trabajar con él. Sin embargo, subsiste el problema del déficit de profesores con formación pedagógica en la zona rural. En el campo, la mayoría de los profesores pertenecen a la tercera categoría; afortunadamente casi todos los profesores del NEC de Quinua son de la primera”^{14/}. ¿Puede hablarse entonces de participación de la población en el proceso educativo?

La respuesta poco optimista del promotor de Educación Básica sobre la participación de la población no es una respuesta nueva y es una queja muy conocida de los profesores en zonas rurales. Siempre afirman tener dificultad para reunir a los padres de familia y demuestran preocupación por no poder desarrollar sus proyectos en colaboración con la comunidad.

Se pueden señalar dos razones:

1. No es infrecuente el caso de que los profesores deban recurrir a la participación de la población para adquirir dinero o mano de obra. El apoyo de la comunidad a la escuela tiene un carácter fundamentalmente económico.

El hecho de que los profesores del Centro Base y los funcionarios del NEC quieran también estimular la participación de la comunidad en otros aspectos, se encuentra limitado frecuentemente por la circunstancia de que la escuela ejerce presión económica real sobre la comunidad (Por ejemplo este año habrá diferentes faenas para construir cuatro aulas nuevas).

2. Las actividades del equipo de promoción educativa no constituyen una excepción a todas las demás actividades de capacitación y concientización que llegan a la población (SINAMOS, Ministerio de Alimentación, Ministerio de Salud, CENCIPA, etc.).

Por otro lado es interesante analizar, con más precisión, la reforma de la educación en cuanto al currículo y el contenido ideológico.

Los tres cambios más importantes con respecto al contenido de la educación reformada, son:

1. Educación para el trabajo.
2. La escuela debe ser algo más que una institución a través de la cual se transmiten conocimientos.
3. Utilizar una metodología basada en la acción efectiva de los niños y no en la simple memorización.

Los profesores en Quinua hace varios años que utilizan los nuevos materiales didácticos y, por lo general, consideran que los nuevos métodos son mejores, aunque estiman que se ha dejado de examinar las posibilidades económicas de los campesinos. Así el método de matemática parte de la propia actividad de los alumnos y hace uso de un libro de trabajo para cada niño. Los libros están hechos de forma muy profesional, según los últimos lineamientos teóricos sobre la enseñanza de la matemática. Sin embargo se ha obviado un aspecto esencial: los padres de familia no tienen dinero para comprar todos esos libros. Por ello, la escuela tropieza con un conflicto de intereses. Por un lado los profesores deben satisfacer las exigencias del Ministerio, por otro lado pueden entender muy bien la protesta de los padres de familia. Como término medio, sólo cinco alumnos de cada grado tienen todos los materiales didácticos.

13/ *Ibid.* pág. 14.

14/ Los profesores se dividen en tres categorías, según su formación: 1ra. categoría: formación pedagógica (Universidad, etc.); 2da. categoría: secundaria y alguna formación técnica (no necesariamente pedagógica); 3ra. categoría: secundaria, sin formación pedagógica alguna.

Los profesores, por su parte, afrontan el problema de que deben trabajar con métodos que sólo tienen sentido si los alumnos cuentan con libros de trabajo. Sin ellos, los profesores, se ven obligados a hacer cambios en la forma de utilizar el método. Gracias a su creatividad e iniciativa, enseñando con materiales muy limitados logran dejar intacta una buena parte del método original.

En cuanto al contenido de los libros escolares, no vamos a entrar en detalles porque esto significaría un análisis del material didáctico, que merece un estudio aparte. Se han hecho muchos esfuerzos por elaborar un material que trate de asuntos aptos; no obstante todavía se puede perfeccionar. Se da un ejemplo de lo que es posible clasificar como "paternalismo urbano" y que muestra al mismo tiempo el déficit más grande de la educación en zonas rurales: la escuela sigue representando la presencia urbana en el medio rural.

En la *Guía Metodológica para las Escuelas Unitarias* (escuelas con diferentes grados y un profesor) se ofrece un ejemplo de las actividades que se pueden desarrollar dentro de la línea de acción de ciencias histórico-sociales: la visita a un mercado o feria puede dar lugar al conocimiento de su funcionamiento, permite dialogar con los vendedores, observar la clasificación de los productos, estudiar los roles de vendedor y comprador, etc. ¡Cómo si los niños en el área rural no supieran cómo funciona una feria!. Desde temprana edad forman parte del proceso laboral, en el que la feria desempeña una función muy importante. Cuando la escuela va a la feria local con los alumnos, éstos no van a "estudiar" los roles de vendedor y comprador, ellos mismos "son" los vendedores y compradores.

Aunque se da mucha importancia a la educación no formalizada en la reforma educativa, es evidente que la escuela no puede dejar de lado su misión como educadora. En sí es importante que la escuela esté presente de alguna manera en una actividad fundamental para la comunidad como lo es la feria local. Pero es característico el método tendiente al aislamiento del objeto de estudio. Los niños no deberían ir a la feria para conocer los diferentes productos, los diferentes roles sociales, etc., como si fueran personas ajenas a la misma. En este caso la escuela forma a los niños como seres ajenos a su propia situación.

Cuando el profesor del sexto grado pregunta si los niños deben trabajar, todos contestan a coro: "Si, en la chacra". La educación para el trabajo debería basarse en primer lugar en eso,

es decir la actividad económica más importante de la comunidad: la agricultura. Sin embargo, apenas se le menciona.

La Educación Básica Regular se considera sólo como una "base" para la educación secundaria y superior. Por eso se enfatiza tanto para los alumnos del último grado la necesidad de trabajar mucho durante el año, a fin de poder concurrir más adelante al colegio en la ciudad. Sin embargo, la realidad es diferente. Según el Director de EBR, el 80% de los hombres y el 55% de las mujeres terminan el sexto grado. De los 88 alumnos que lo terminaron en 1976, 15 han ido al colegio en Ayacucho, 20 se han quedado en Quinua, donde ahora trabajan y el resto partió para Ayacucho o Lima a buscar trabajo.

La educación básica es considerada como un peldaño para la secundaria, pero esta función es así sólo para una minoría de jóvenes. Si la educación básica logra convertirse en una base para el trabajo que los niños van a realizar después, es decir, si la educación tiene su propio objetivo en el sentido que forma a los niños en un conocimiento de su propia situación socio-económica, entonces sí se puede hablar de una verdadera educación para el trabajo.

Actualmente la escuela prepara a los alumnos para alejarse de su pueblo. Los conocimientos que la escuela les da los preparan más que nada para la ciudad, para continuar una educación superior o para trabajar en un puesto administrativo.

Así, la escuela en Quinua viene siendo un enclave urbano dentro de una sociedad rural y, por consiguiente, no se le puede considerar como enraizada en la comunidad misma. Pero la población prefiere que la escuela siga dirigiéndose cada vez más hacia el objetivo de la educación superior en la ciudad. Todos los alumnos ofrecen la misma respuesta a la pregunta acerca de lo que van a hacer después de la educación básica: ir al colegio en Ayacucho y luego a la universidad. Es muy difícil averiguar si verdaderamente quieren seguir estudiando o si es deseable en términos sociales llegar a la educación superior.

Es verdad que la población considera la educación de sus hijos como inversión muy importante. La agricultura con sus actuales posibilidades productivas (apenas transformadas en Quinua por la reforma agraria) no es capaz de garantizar trabajo para la nueva generación; de allí que la única posibilidad que le queda es conseguir una preparación que la capacite para trabajar en el sector urbano.

Hay entonces una interacción entre sociedad y educación. La educación no ayuda a la integración de los educandos a su propia situación y los impulsa a trasladarse a la ciudad. Por otro lado, la propia situación socioeconómica es tal que no es posible encontrar suficiente trabajo en la agricultura y se espera que la educación prepare suficientemente para encontrar trabajo en la ciudad.

La posición que ocupa el Centro Base —que, como ya se ha señalado, es un enclave urbano dentro de una sociedad rural—, se expresa con toda claridad a través del medio usado, es decir el castellano. Esto nos lleva al último aspecto de las diferentes transformaciones realizadas durante los últimos años: la oficialización del quechua y la educación bilingüe.

La ley 21.156 reconoce que el quechua constituye un legado ancestral de la cultura peruana y que es deber del Estado preservarlo, pues es el medio de comunicación natural para gran parte de los habitantes del país. “Al no tener acceso directo al conocimiento de las leyes y no apersonarse ante los organismos y reparticiones del sector público nacional por razones de idioma, vastos sectores de la población desconocen sus obligaciones y están limitados en el ejercicio de sus derechos, con menoscabo del principio de igualdad ante la ley”^{15/}.

El segundo artículo de la parte resolutive señala que a partir de abril de 1976, su enseñanza será obligatoria en todos los niveles de educación de la República.

En la Ley General de Educación de 1972 y en el Reglamento de Educación Bilingüe de 1973 ya se hace notar que el uso de la lengua vernácula forma parte del proceso de alfabetización y que es necesario enseñar el castellano como segundo idioma.

Si se vuelve sobre la descripción de un día escolar en Quinua, es posible llegar a la conclusión de que las leyes y reglamentos oficiales no tienen nada que ver con la realidad cotidiana, pues la gente tiene ideas muy distintas sobre el “status” del quechua y la importancia de la educación bilingüe. Además de esto, Quinua constituye una excepción en comparación con la mayoría de las comunidades de la sierra, porque aquí el Centro de Investigación de Lingüística Aplicada (CILA) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos intenta desde hace algunos años, llevar a cabo un programa de educación bilingüe. Aunque CILA parte de un punto de vista^{16/} que según lingüistas y pedagogos es correcto y muy realista, parece que en la práctica ni los profesores ni los

interesados (padres de familia y alumnos) están dispuestos a cambiar sus concepciones sobre esta cuestión.

El desprecio hacia el quechua y la idea que esta lengua no puede servir como medio de instrucción en la escuela, añadido al hecho de que el castellano sigue siendo el idioma dominante y que es preciso hablarlo si se pretende mejorar su posición en la sociedad peruana, son ya seculares y no cambiarán fácilmente. No es de esperar que se pueda cambiar esta concepción en muy poco tiempo, así como tampoco que los profesores se comporten en una forma contraria a la actitud general con respecto al quechua.

Aparte de esto, la mayoría de profesores no está al corriente de las resoluciones con respecto a la oficialización del quechua. Nadie desconoce que el quechua se ha reconocido desde 1975 como lengua oficial de la República, al igual que el castellano. Pero cuando se pregunta qué significa esa oficialización en la práctica, indefectiblemente se recibe la misma respuesta: “En la universidad es obligatorio seguir clases de quechua”. Nadie parece estar al corriente de las decisiones que han vuelto obligatorio el quechua en la educación básica y que existe un Reglamento de Educación Bilingüe. Los profesores solamente conocían “las escuelas bilingües de los gringos”, que ya pertenecen a la historia.

La explicación dada para la utilización del quechua, mencionada en el artículo 246 de la Ley General de Educación —“para la conservación y comunicación de los auténticos valores de la cultura local”—, parte de una enseñanza que tiene sus raíces en esa misma cultura local. Anteriormente se mostró cuál es la verdadera posición y función de la educación en zonas rurales. Como representante de la cultura urbana, como institución externa no generada por el propio grupo social, no es posible que la escuela sea, a la vez, conservadora de los valores propios de la cultura local.

Para obtener una idea sobre las opiniones que se sostienen dentro de la comunidad magisterial acerca del quechua y del uso del quechua en la

^{15/} Ley 21.156 de Oficialización del Quechua.

^{16/} Brevemente el punto de vista del CILA equivale a la afirmación de que tanto el quechua como el castellano pueden ser medios de instrucción adecuados. Se puede utilizar el quechua y el castellano como lenguas instrumentarias con funciones propias. Además la enseñanza del castellano debe partir de una metodología basada en el hecho de que éste es una segunda lengua para niños quechua-hablantes.

escuela, se transcribe la opinión de algunos profesores:

- “El castellano es necesario en la escuela; es el único lugar donde los niños aprenden castellano. En su hogar hablan solamente quechua y sus padres no los estimulan a hablar castellano. No es posible servirse del quechua en la escuela. Es demasiado difícil aprender a leer y escribir en quechua. Además, es más importante que aprendan a leer y escribir en castellano”.
- “Los niños ya saben hablar quechua, es lo que hablan todo el día en su hogar, entonces ya no es necesario que lo enseñemos. En la escuela tenemos que enseñar castellano”.
- “El castellano es sumamente necesario en la escuela; en su hogar los niños ya hablan quechua. Además el conocimiento del castellano implica también una mejor cultura. El quechua pertenece a una cultura primitiva”.
- “Los niños deben aprender castellano en la escuela; es más difícil aprender a leer y escribir en quechua. Nosotros mismos lo hablamos, pero tampoco podemos leer y escribir en quechua. La gramática del quechua es demasiado difícil y no sabemos casi nada de la estructura gramatical del quechua. Por eso es mejor que los niños se alfabeticen en castellano”.
- “La misión de la escuela es de dar importancia al castellano, encaminar el niño hacia el castellano-hablante. Los padres exigen que la escuela enseñe castellano a sus hijos. La escuela debe enseñar castellano, porque el castellano es más avanzado, tiene más cultura”.

En las opiniones expresadas se confunden dos cosas. Se supone que alfabetizar y castellanizar son la misma cosa. Sin embargo, alfabetizar significa enseñar una técnica sencilla, que se puede aprender en cualquier idioma, siendo más eficaz hacerlo en el idioma materno. El hecho de que los niños ya hablen quechua en su hogar, no implica que se pueda dejarlo fuera de las puertas de la escuela. Al contrario, justamente porque se habla quechua en el hogar, es necesario dar mucha importancia al quechua dentro de la educación básica. Si uno empleara el mismo argumento en cuanto a los niños castellano-hablantes en Lima o a niños inglés-hablantes en los Estados Unidos, inmediatamente apreciaría lo absurdo de tal argu-

mento. Por otra parte alfabetizar en quechua es algo desconocido, se considera el quechua sólo como un idioma oral y no como un idioma escrito. En el fondo es un problema práctico, pues el quechua carece de una forma escrita estandarizada.

La opinión de que el quechua no es necesario en la escuela, porque los niños ya lo saben hablar, tiene que considerarse a la luz de la función de la educación, como ya se definió anteriormente. El castellano es necesario porque es el idioma utilizado en las ciudades, en la administración pública, etc.

Naturalmente la escuela tiene que proporcionar el medio adecuado para funcionar fuera de la comunidad; pero eso no implica que la escuela deba cerrar sus puertas a un medio que expresa la propia cultura. Si lo hace, eso confirma la posición de la escuela como representante de la ciudad dentro de la comunidad. Por otro lado, la escuela tampoco puede olvidarse de las exigencias de los padres de familia y los alumnos, quienes opinan que el quechua no es necesario, porque se puede aprender en el hogar; mientras que el castellano si lo es, porque sin su conocimiento no es posible trasladarse a la ciudad.

El castellano es el único medio de comunicación durante las actividades educativas, no sólo en el Centro Base, sino también en el Centro de Capacitación Profesional Extraordinaria (CECAPE), donde las clases se dan en castellano. Esta escuela enseña las distintas artesanías ayacuchanas, como cerámica, retablos, piedra de Huamanga, además de carpintería, costura, etc. La mayoría de los alumnos son jóvenes, aunque también algunos adultos asisten a clases, sobre todo al curso de costura que atrae mucho a las amas de casa.

Aunque ya se ha visto que de las cincuenta y cinco mujeres examinadas cuarenta y siete hablan sólo quechua, el curso de costura se realiza completamente en castellano. Un profesor señaló: “La gente se siente inferior cuando se habla solamente quechua en las clases”.

Otro aspecto muy importante para analizar es la posición del castellano dentro de la comunidad. Aunque el 99% tiene el quechua como idioma materno, se sirve del castellano en algunas situaciones. Es evidente que hay una integración entre el uso del castellano en la comunidad y en la escuela. Según el Director del Centro Base, cada año llegan más niños a la escuela con algún conocimiento del castellano.

Un ejemplo claro de cómo funcionan en este momento los dos idiomas en la comunidad lo ofrece la asamblea general. En la última asamblea se tuvo que tomar una decisión referente a la tala y venta de los eucaliptus comunales. Estuvieron presentes algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura de Ayacucho. El presidente de la comunidad abrió la asamblea con una introducción en castellano. Después el representante del Ministerio explicó el problema, también en castellano. Luego de las exposiciones, una campesina hizo una pregunta en quechua, y desde ese momento la asamblea continuó deliberando en quechua. Los comuneros hablaron solamente quechua, y los líderes y personas ajenas a la comunidad, una mezcla de quechua y castellano y a veces utilizaron exclusivamente el castellano.

En estas asambleas donde los comuneros tienen que negociar con gente de la ciudad, especialmente las autoridades, se ha adoptado el castellano como medio de expresión. No es posible decir hasta qué grado las cuestiones de "status" juegan un papel importante, vista la presencia de representantes del Ministerio. Las personas de Quinua que hablan castellano ocupan una posición social superior a la de los monolingües quechua-castellano, porque los primeros establecen el contacto con la parte castellano-hablante del Perú y, por consiguiente, con otra cultura.

Estos pobladores bilingües influyen en la estructura social de la comunidad, en el uso de ambos idiomas y los valores sociales que se les otorga. Lo mismo ocurre con la escuela, única gran comunidad castellano-hablante en todo el pueblo.

Consideraciones finales

La relación entre el sistema económico y el sistema educativo es tal que una reforma educativa, por excelente que sea en términos ideológicos, y una decisión muy acertada como la oficialización del quechua, por el momento no son en sí capaces de afectar la posición marginal de los campesinos quechua-hablantes.

La escuela rural constituye una institución aislada. El centro de decisión se encuentra en los centros urbanos en manos de funcionarios y técnicos, y no en manos del propio grupo social. La educación se define a pesar de la descentra-

lización de su administración, precisamente por su carácter centralizado.

El año escolar es de abril a diciembre, es decir que la época de vacaciones cae durante el verano, que en la sierra corresponde a la época de lluvias. Los niños de la sierra deben ir a la escuela en tiempo de cosecha. Además, el horario escolar es tal, que todo el día los niños están ausentes de las actividades económicas de la comunidad. En la escuela se utilizan libros comunes para todo el país, tanto en la costa como en la sierra o en la selva. Así se da lugar a un nuevo centralismo muy curioso, tratándose del campo peruano: los libros se refieren casi siempre a los alrededores del Cuzco, con los trajes, productos, costumbres, etc., típicos de esa región.

Por último: en la *Guía Metodológica para las Escuelas Unitarias* (1974) sólo se menciona una vez el hecho de que estas escuelas tienen muchos niños para quienes el castellano no es lengua materna. Lo deseable es que las escuelas unitarias dispongan de una guía metodológica para la enseñanza bilingüe. Lo único que se señala es que los niños que se comunican con dificultad en castellano necesitan una atención especial y la aplicación en forma intensiva de una metodología de castellanización, durante tres meses más o menos. Sin embargo, en las orientaciones metodológicas de la línea de acción lenguaje, se supone que el castellano es lengua materna. Dado que en el país existen diferentes idiomas, y muchos dialectos y sociolectos del castellano, actualmente se utiliza el término Lenguaje, en vez de Lengua, lo cual es muy acertado. Pero en la elaboración metodológica esto queda en el papel y se trata de una sola lengua: el castellano.

La enseñanza sigue siendo completamente en castellano; no hay expectativas frente a la posibilidad de cambio.

Quinua está en una situación menos aislada que antes, lo que se expresa en las relaciones económicas cada vez más estrechas entre ciudad y campo. La escuela, además de su vínculo con el sistema económico, juega un papel importante en cuanto a la influencia ideológica y cultural que ejerce la ciudad sobre el campo. De allí que el castellano se vuelva cada vez más importante y que reemplace al quechua en ciertas ocasiones, pese a que éste sigue siendo un medio de expresión perfectamente adecuado.

El efecto de un cambio del sistema educacional varía de acuerdo al contexto social específico en que se introduzca el nuevo sistema. Es preciso modificar los términos

desiguales de intercambio entre el sector agrícola y el sector urbano-industrial, entre la cultura urbana y las formas culturales campesinas. El desarrollo rural depende, entre otras cosas, de una reestructuración de las relaciones urbano-rurales.

El problema clave radica en el papel que desempeña la educación en la relación urbano-rural. La educación enajena a los niños de su propia situación histórico-social, porque la escuela no mantiene ningún vínculo esencial con la comunidad. Lo expresa claramente el papel desempeñado por el castellano y el quechua, como expresiones de dos culturas: respectivamente la cultura urbana de la escuela y la cultura rural de la comunidad.

Es evidente que no se pueden considerar las

transformaciones de la reforma educativa sin tomar en cuenta la situación socioeconómica general, en la que está inserta. La reforma de la educación es un avance enorme en el terreno de la legislación educacional, de la que la oficialización del quechua es una "conditio sine qua non". Sin embargo, ni la reforma de la educación ni la oficialización del quechua son condiciones suficientes para un mejoramiento efectivo de la situación de marginalidad de los campesinos peruanos. Para su consecución es necesaria una transformación económica de la actual situación.

Tanto los objetivos de la reforma de la educación, como los de la oficialización del quechua deben ser considerados dentro de esta perspectiva.

Rubén Maidana * *

Educación y Reforma Agraria en Honduras El Fenómeno de la Educación Incidental*

El concepto de **educación incidental** surgió en el curso de una investigación realizada en Honduras acerca del papel de la educación dentro del proceso de reforma agraria ^{1/}. Por tratarse de un aspecto parcial de dicha investigación, evidenciado en el curso de la comprobación de una hipótesis alternativa ^{2/}, su consideración no fue profundizada en la redacción del informe.

Sin embargo, las posibilidades que abre para la acción educativa sugieren la conveniencia de replantear el problema, poniendo de relieve el papel esencial que la educación incidental ha jugado dentro del proceso reformista hondureño.

Al mismo tiempo, se tiene la pretensión de promover incentivos para el estudio y la investigación de un área cuajada de problemas dentro

1/ Cfr. *Educación y reforma agraria en Honduras, versión preliminar sujeta a revisión, República de Honduras, Ministerio de educación pública, Consejo Superior de planificación económica e Instituto Nacional agrario, y Proyecto RLA/74/024 "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe"*, Tegucigalpa, julio de 1977. El equipo de trabajo, coordinado por Cristóbal Rodríguez Rosales, estuvo integrado por María de la Paz de Borjas, Leonel Guillermo Claros, María de Jesús de Venegas, Amanda Estela Rodríguez y Rubén Maidana.

2/ Las hipótesis de la investigación fueron las siguientes:

1. Las acciones del subsistema educativo formal llevadas a cabo en el sector reformado no han constituido hasta el presente importantes factores de consolidación del proceso de reforma agraria.

Hipótesis alternativa: Los grupos campesinos en cuanto contextos especiales de aprendizaje han generado sus propios factores de consolidación.

2. Existe un fenómeno de discrepancia entre los requerimientos del proceso de reforma agraria y las acciones educativas formales que se desarrollan en las áreas rurales reformadas.

3. A diferentes grados de afianzamiento o consolidación alcanzados por los asentamientos corresponden distintos tipos de necesidades educativas básicas.

* El presente texto es una síntesis realizada por el Proyecto de un original de mayor extensión elaborado por el autor.

** Licenciado en Ciencias de la Educación, argentino, se desempeña como Experto de la UNESCO en planificación educativa en Honduras. Anteriormente ha sido experto del Banco Interamericano de Desarrollo y consultor del Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" en ese país.

del campo de las ciencias sociales, pero apasionante y decisiva para comprender el papel de la educación dentro de los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos, especialmente de aquellos marcadamente rurales.

De manera que el presente trabajo trata de reproducir la problemática planteada en el diseño original de la citada investigación, aunque posteriormente centra el análisis en la educación incidental y su importancia para el desarrollo en general y para algunos sistemas educativos en particular.

Cabe señalar, que la caracterización de la educación incidental efectuada en este trabajo se realiza desde un enfoque sociológico, y que sólo se agrega una somera referencia a otro aspecto del tema tan importante o más, como lo es la consideración psicopedagógica del fenómeno, es decir cuáles son los procesos psicológicos y mentales que se fueron operando dentro del campesino para que ocurrieran fenómenos de aprendizaje tan particulares; consideraciones éstas que podrían posibilitar esenciales aportes a las modernas teorías del aprendizaje y servir como marco orientador en las innumerables campañas de alfabetización y capacitación de campesinos, carentes por lo general de basamentos psicopedagógicos y didácticos adecuados.

No se analizan en este estudio otros factores, de carácter socioeconómico esenciales sin embargo para la comprensión de la problemática planteada, como por ejemplo las relaciones de producción imperantes, los sistemas de comercialización a los cuales están sujetas estas empresas comunitarias campesinas, o la estructura de poder vigente, que en última instancia explican gran parte del origen y desarrollo posterior del proceso reformista.

Evolución y significado histórico de la Reforma Agraria

Antecedentes institucionales

Diversos antecedentes de legislaciones agrarias (1924, 1936 y 1962) no logran modificar la estructura rural que pasa recién a ser profundamente afectada con la promulgación del Decreto N° 8, del 26 de diciembre de 1972. Por medio de esta legislación se establece el arren-

damiento forzoso de tierras, que permitió al Instituto Nacional Agrario, asentar a más de 625 grupos campesinos, compuestos por 23.000 familias. El Decreto N° 8, se complementa posteriormente con el Plan Nacional de Reforma Agraria, para cuya implementación se promulgó el Decreto Ley N° 170 de Reforma Agraria (conocido como Ley de Reforma Agraria), vigente desde el 14 de enero de 1975.

La legislación vigente tiende no solamente a modernizar la estructura agraria del país, sino que contempla también el apoyo económico a los grupos campesinos asentados y la capacitación técnica a los mismos en cuanto empresarios rurales.

El movimiento campesino

El movimiento obrero hondureño se consolida a partir de la histórica huelga de 1954, realizada por los obreros de las empresas bananeras transnacionales y originada por las precarias condiciones de trabajo. Además de las consecuencias inmediatas, como ser mejores salarios, servicios sociales, etc., la huelga tuvo repercusiones mediatas que representaron los primeros logros de la historia laboral de Honduras. Uno de ellos es el surgimiento de las primeras organizaciones sindicales; y aunque no existían leyes que los amparasen, los trabajadores de la Tela Railroad Company, celebraron en agosto de 1954 el primer Congreso Obrero, en el que fundaron el SITRATERCO (Sindicato de Trabajadores de la Tela Railroad Company).

En 1962 surge la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras (ANACH), que cuenta actualmente en todo el país con 8 seccionales, 1.020 subseccionales y 87.000 afiliados aproximadamente.

Posteriormente otros grupos campesinos fundan otra organización que tiene en un principio carácter mutualista y de desarrollo comunitario. Se trata de la Unión Nacional de Campesinos (UNC), que a partir de 1967 se organiza sobre la base de ligas campesinas y cuenta actualmente con 450 ligas y unos 65.000 afiliados aproximadamente.

En 1969, luego de cruentas luchas por la recuperación de tierras en diversos lugares del país, 33 grupos de organizaciones cooperativistas que pertenecían a la ANACH dan nacimiento a la Federación de Cooperativas Agropecuarias de la Reforma Agraria de Honduras (FECORAH). Esta organización cuenta actualmente con más de 130 cooperativas, compues-

tas por 35.000 personas. Existen además unos 50 grupos precooperativos.

Si bien las tres organizaciones actúan independientemente en sus planteos reivindicativos, en momentos en que el proceso de reforma agraria pasa por situaciones críticas tienden a agruparse y constituir un frente único.

El proceso de reforma agraria no sólo ha incidido en la distribución de la tierra sino que ha traído como consecuencia un cambio pronunciado en la estructura del poder político tradicional, situación ésta que ha generado a su vez una mayor participación de amplios sectores de la población en la vida económica y social de la nación.

El contexto de la reforma agraria

Honduras es un país eminentemente rural. De su población (2.659.948 habitantes) el 68,6% reside en áreas rurales y crece a un ritmo del 3,1%, el cual, si bien es inferior a la tasa urbana (5,2%), es indicativo de la importancia que el sector rural seguirá teniendo por un período prolongado.

Por su parte el 68% de la PEA está comprendida por la agricultura y actividades afines. El producto nacional bruto real por habitante es de sólo US\$ 266, lo que ubica al país en el tramo de países de más bajos ingresos de América Latina.

Finalmente, la situación educativa también presenta problemas no menos considerables. El analfabetismo que comprendía al 52,6% de los mayores de 10 años en 1961 aún afecta al 40,5% en 1974, con el agregado de que, dada la alta tasa de crecimiento de la población, en cifras absolutas los analfabetos, que eran 642.000 en 1961, pasaron en 1974 a ser 706.000.

El nivel educativo de la población es bajo, ya que solamente alcanza una escolaridad promedio de 1,7, o sea que no llega al segundo grado de educación primaria. En los asentamientos campesinos, de una muestra de 58.056 personas, solamente el 35,72 por ciento (20.758) saben leer, frente a un 64,3 por ciento (37.318) analfabeto. De 58.750 el 60,5 por ciento (35.512) no tiene ningún grado primario, el 19,4 por ciento (11.375) tiene de primero a segundo grado; el 12,8 por ciento (7.514) tiene de tercero a cuarto grado, y el 7,4 por ciento (4.319) ha alcanzado el quinto y sexto grado.

Autonomía del proceso

A diferencia de otros intentos reformistas latinoamericanos auspiciados generalmente por el Estado en momentos políticos favorables, la reforma agraria hondureña, que surge a principios de la presente década, presenta una serie de características que la particularizan y definen como una experiencia singular.

Por un lado sus orígenes se sitúan varios años antes de 1972 (emisión del Decreto N° 8), cuando la afligente situación social y económica del campesinado se traduce en un deseo de cambio y genera los primeros intentos organizativos que posteriormente darán nacimiento a las tres grandes organizaciones campesinas. Esta situación va desalentando progresivamente el individualismo minifundista que antes prevalecía y fortaleciendo en consecuencia la necesidad de agrupamiento y la toma de conciencia de la existencia de una fortaleza social y política de la que antes carecía.

En el origen de las organizaciones campesinas agrarias jugó un papel fundamental la experiencia de sindicalismo de los obreros agrícolas de los enclaves bananeros. Luego de la huelga de 1954 un sector con amplia experiencia de movilización social comienza a organizar al campesinado minifundista.

Cuando en la encuesta efectuada a "Testigos Calificados"^{3/} se los interroga acerca de los factores anteriores al proceso de reforma agraria que han hecho tomar conciencia al campesino hondureño de sus derechos y obligaciones en cuanto beneficiario del proceso reformista, muchas de las respuestas están relacionadas con aquel acontecimiento, lo cual corrobora las afirmaciones efectuadas precedentemente sobre la autonomía del movimiento campesino y las causas generadoras de ese desarrollo autónomo. Cabe señalar sin embargo, que el concepto de autonomía que se maneja en este punto, se basa en que es un fenómeno social no patrocinado oficialmente, ni por grupos ajenos al movimiento campesino mismo. Tanto es así, que en todo ese período se producen permanentes enfrentamientos entre este nuevo campesinado que procede organizadamente a ocupar tierras aptas

^{3/} Se denomina Testigo Calificado a los efectos de este trabajo a toda persona (campesino, docente, promotor social, vecino del lugar, funcionario, etc.) que haya presenciado, observado o vivido durante un tiempo prudencial el desarrollo del proceso de reforma agraria desde sus orígenes y que esté en condiciones de exponer con suficiente claridad y amplitud el relato de los acontecimientos.

para la agricultura y los terratenientes o el Estado en calidad de propietarios de dichas tierras.

El progresivo endurecimiento de las relaciones con el Estado cambia radicalmente a partir de la emisión del Decreto N° 8, de 1972, iniciándose una etapa de decidido apoyo oficial al proceso reformista, consolidado posteriormente con la emisión de la Ley de Reforma Agraria (1975) y el Plan de Reforma Agraria (1973).

El desarrollo autónomo inicial del proceso reformista se ve entonces incentivado oficialmente, iniciándose una etapa de rápidas y decididas concreciones en materia de reforma agraria que da como resultado la creación de instituciones oficiales de apoyo económico y organizativo a dicho proceso⁴.

La relación entre sindicalismo y Estado establece una dinámica especial —con vigencia hasta hace pocos años— en la que el movimiento campesino pasa de una etapa de reivindicación global a través del enfrentamiento a otra de logros significativos parciales y negociados con el Estado. Este crea una serie de organismos para apoyar al campesinado del área reformada, pero a su vez asegura cierta integración del campesinado al sistema económico-social nacional.

En esta dinámica se produce durante tres o cuatro años una aceleración y concreción del proceso de reforma agraria, que posteriormente disminuye su ritmo, al igual que la capacidad de movilización del campesinado, iniciándose una nueva etapa cuya consideración escapa a los objetivos de este trabajo.

La educación en el proceso de Reforma Agraria

Una adecuada caracterización del papel de la educación en el proceso de reforma agraria sólo puede ser realizada en la medida en que el análisis no se desvincule del fenómeno histórico-social concreto. El propósito del estudio consistió entonces en observar el comportamiento del fenómeno de la reforma en su totalidad, para definir posteriormente la función que le compete a cada uno de sus elementos, en este caso a la educación. Se entendió que dada la complejidad de los sistemas educativos, y sobre todo su escasa capacidad de adaptación a los cambios operados en los otros sectores, —lo que crea continuos desfases entre lo que se requiere del sistema y lo que éste está en condiciones de ofre-

cer— era necesario considerar el grado de capacidad del sistema educativo hondureño para reaccionar ante el proceso de reforma agraria en su alcance nacional.

Del análisis de diversos documentos, especialmente del Plan Nacional de Desarrollo vigente, se indujo que al sector agrario le fue concedido un primerísimo lugar dentro de los factores de desarrollo económico y social del país. Ello resultaba congruente con la situación del agro frente a los otros sectores, ya que no solamente satisfacía la demanda de consumo interno sino que era fundamental en la formación del Producto Interno Bruto y decisivo como fuente de exportaciones. En el momento de elaborarse el Plan de Reforma Agraria existía el convencimiento, confirmado posteriormente, de que en el campo no se explotaban todas las potencialidades que éste estaba en condiciones de ofrecer. Potencialidades que deberían generar no solamente un crecimiento económico, sino preferentemente un desarrollo social, incorporando a la vida productiva y al consumo a amplios sectores de la población hasta entonces totalmente marginados.

Efectivamente, alrededor de 1972 sólo se aprovechaba entre un 30 y un 40 por ciento de la fuerza de trabajo disponible. Si a esta subocupación se le adicionaba, entre otras cosas, el escaso desarrollo tecnológico del agro, resultaba obvio señalar que el ingreso promedio del campesino era alarmantemente bajo. Por eso en el "Plan Nacional de Reforma Agraria" se estableció que ésta era "el factor básico de la estrategia del desarrollo nacional, para lograr el mayor bienestar económico y social del pueblo hondureño"⁵.

Análisis del proceso de consolidación de la reforma agraria

El proyecto de reforma agraria siguió desde su implantación un continuo proceso de expansión, tanto en los logros obtenidos como en la cantidad de beneficiarios incorporados. Sin embargo, ese crecimiento no resultaba homogéneo ya que coexistían algunos asentamientos

4/ Se crean entre otros organismos: el Instituto Nacional Agrario (INA) (reorganización), Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), el Banco Nacional de Fomento (BANAFOM) y el Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria (PROCCARA).

5/ Plan Nacional de Reforma Agraria, página 30.

con un considerable grado de desarrollo junto a otros que estaban en las primeras fases de su gestación; ello ha llevado al Instituto Nacional Agrario (INA) a prever en el Plan Operativo Anual 1977 tres tipos de programas destinados a asentamientos situados en tres niveles diferentes de desarrollo.

En el curso del presente estudio se caracterizó al proceso de reforma agraria sobre la base del grado de desarrollo de los asentamientos. Al profundizar el análisis se describió la existencia de un hito que demarca el límite entre aquellos asentamientos que han logrado afianzarse (económica, social, organizativamente, etc.) y los otros, que están en la búsqueda de ese afianzamiento, pero que por el momento padecen de una serie de tropiezos e inconvenientes.

En aquellos asentamientos que podían definirse como afianzados, las necesidades e inquietudes estaban bastante relacionadas con los objetivos definidos en la Ley y Plan de Reforma Agraria; en cambio, los grupos que todavía estaban en proceso de afianzamiento se caracterizaban por necesidades mucho más inmediatas, las que podían sintetizarse en el anhelo común de obtener ese afianzamiento. Los logros y fracasos de los grupos podían medirse de acuerdo con su grado de afianzamiento, tomando como indicadores del mismo el nivel de productividad y el ingreso promedio alcanzados, el grado de coherencia e integración grupal, el grado de desarrollo de los sistemas de participación y organización, entre otros.

Fue así como a las fases que se alcanzaban en la primera etapa (anterior a la consolidación) se las denominó "grados de afianzamiento" y a las que se arribaba progresivamente en la segunda (posteriores a la consolidación) se las llamó "grados de consolidación" del proceso.

A los diversos aspectos discernibles del proceso reformista se los denominó "dimensiones de la consolidación", observándose que se presentaban de variados modos, debido a que el proceso de reforma agraria produce cambios estructurales que tocan diversos aspectos del quehacer social. Dentro de esa multiplicidad, la dimensión económica tenía sin lugar a dudas una enorme incidencia sobre la consolidación del proceso; otras dimensiones en cambio no parecían influir en la misma medida, desconociéndose en el tema que nos concierne el grado de incidencia de la dimensión educativa.

A los efectos de poder operar con las "dimensiones de la consolidación", se desagregaron en "factores de la dimensión", lo que no solucionaba todos los problemas, dado que un

mismo factor de consolidación aparecía perteneciendo a más de una dimensión.

Vistas las dificultades, sólo se consideraron aquellos factores sugeridos por los mismos campesinos como importantes para la consolidación de sus empresas. Se interpretó que estos factores, en la medida en que actuaran positivamente, generarían las condiciones necesarias para que la empresa se consolidara. De manera que, con la participación de los protagonistas del proceso reformista, se elaboró un listado de las condiciones básicas de la consolidación que podían ser a la vez objeto de una consideración pedagógica (ver Apéndice). Se trató de que los factores y condiciones de consolidación enumerados en el esquema respondieran totalmente a la realidad. Esta circunstancia quedó corroborada por cuanto en numerosos casos la ausencia temporaria de una o más condiciones de consolidación apuntadas en el listado fue suficiente para la disgregación de un asentamiento campesino que culminaba necesariamente en el fracaso de la empresa comunitaria. Puesto que el objeto del estudio era por un lado detectar si la educación constituía un importante factor de consolidación y por otro medir lo más aproximadamente posible el impacto o la gravitación de la dimensión educativa sobre el proceso agrario se incluyó, junto al listado de factores y condiciones de consolidación ya mencionados, el componente educativo que surgía necesariamente de la consideración de aquellos. Al respecto es necesario hacer notar que este componente educativo, dadas las inquietudes de los mismos campesinos, consistía en procesos de capacitación denominados en el estudio "subsistema educativo formal". De manera que en el diseño de la investigación no se tuvo en cuenta como factor de consolidación el análisis de lo que posteriormente se dio en llamar "educación incidental", cuya importancia se trata de rescatar en este trabajo.

Se entendía que el papel que le cabe a la educación dentro del proceso de reforma agraria podía ser analizado de diversas maneras, pero también que en ningún caso debía obviarse la relación con los llamados "objetivos inmediatos" y "objetivos institucionales" del proceso reformista, así como tampoco eludir la consideración de los requerimientos educativos de la comunidad, por ser todos elementos intrínsecos del modelo de investigación elegido. A poco de andar se observó que no existían inconvenientes en lograr una aproximación, al menos teórica, entre el papel que cumplía la educación en función de los objetivos inmediatos y los institucionales del proceso; pero cuando se trataba de definirla en función de los requerimientos de la comunidad el problema se complicaba por

varias razones. En primer lugar porque no todos los asentamientos tenían el mismo grado de desarrollo y en consecuencia sus requerimientos diferían unos de otros. No eran iguales las necesidades educativas de un asentamiento incipiente o en "proceso de afianzamiento" que las de otro en "proceso de consolidación"; por otra parte cada asentamiento presentaba sus propias peculiaridades económicas, sociales y a veces hasta culturales, en razón de las diferentes procedencias regionales. En consecuencia no era posible elaborar teóricamente tablas de requerimientos educativos válidos para los diversos asentamientos y menos aún para todo el proceso, sino que la caracterización de esas necesidades debía realizarse según la realidad concreta de cada grupo.

Se entendió que estas necesidades básicas sólo podrían satisfacerse en la medida en que contribuyeran a alcanzar grados más altos de "afianzamiento" o "consolidación" del proceso agrario. Es decir, el proceso reformista constituía el parámetro con el cual se medían tanto las necesidades educativas básicas como la satisfacción de esas necesidades. Se entendía que ambos procesos (Reforma Agraria y Educación) estaban indisolublemente unidos en la medida en que la educación constituía un "factor de consolidación"; de esa manera observamos cómo el papel de la educación dentro del proceso de reforma agraria, en cuanto canal de satisfacción de necesidades básicas, consistía en ser "factor de consolidación" de dicho proceso. Como se podrá apreciar la concepción de "necesidades educativas básicas" sostenida en el estudio difiere considerablemente de las definiciones tradicionales entendidas generalmente como aquellas carencias que experimenta el hombre en las primeras etapas de su desarrollo. La diferencia fundamental con la concepción del estudio radica en que para éste las necesidades básicas del campesino hondureño son definidas y específicas, tienen un "para qué" inmediato.

De ahí que la satisfacción de estas necesidades no se confunda con la alfabetización, con la capacitación para el trabajo o con cualquier otra denominación en forma unilateral y universalizada, sino que para satisfacer una necesidad educativa básica se debió partir de su identificación, obtenida del análisis de las implicancias del proyecto o los proyectos de la comunidad. Si estas implicancias eran de carácter económico, social político, sindical, etc., también las necesidades educativas básicas de los protagonistas del proyecto estarían referidas a estas dimensiones. Es por eso que los requerimientos o necesidades educativas básicas están tipificados en el estudio sobre la base del nivel de desarrollo del proyecto reformista, lo que significa que cada

"grado de afianzamiento" y cada "grado de consolidación" del proceso pueden presentar necesidades educativas diferentes. En este sentido es bastante común observar que el mayor desarrollo de un grupo implica un cambio de comportamiento en el campo sindical, en la interacción social, en la utilización de tecnología, etc.

Resultados y conclusiones del estudio

La reforma agraria y el sistema educativo

Entre la reforma agraria y el sistema educativo existe una discrepancia considerable. Mientras el primero trata de modificar estructuras vigentes y generar nuevas relaciones sociales y económicas con un dinamismo notorio en la ejecución de las acciones, el subsistema educativo formal como ya se ha dicho carece de ese dinamismo, no responde inmediatamente a las nuevas necesidades de la población rural y sus rígidas estructuras continúan siendo las anteriores al proceso de reforma agraria.

Esta divergencia aparece a primera vista como una simple diferencia de dinamismo. Sin embargo, se transforma en un problema de fundamental importancia si el objetivo consiste en adecuar ambas funciones a un proceso de desarrollo integral, como es el caso que nos ocupa. Así resulta sumamente difícil lograr una adecuada compatibilización entre un proceso de cambio que produce necesidades que requieren una satisfacción inmediata y un sistema educativo que tiene enormes dificultades para adecuarse a esas necesidades, y que cuando lo hace sólo es en forma mediata. En la investigación se concluyó que en gran parte esa diferencia en el ritmo y dinamismo de los procesos tiene su origen en la localización del poder de decisión: por un lado la reforma agraria tiende a otorgar creciente capacidad de decisión a los grupos locales (acentuado en Honduras seguramente por tratarse de un fenómeno incipiente); el subsistema educativo formal, por el contrario, manifiesta una fuerte tendencia hacia la centralización, y los agentes educativos locales, como consecuencia de ello, poseen poco margen de decisión y posibilidad de innovación para responder a las necesidades del campesino fuera del ordenamiento preestablecido del sistema.

Por otra parte, si bien la reforma agraria se en-

cuentra en su primera etapa de fortalecimiento y consolidación y en consecuencia se debate acuciada por múltiples problemas, no se observa, por parte de los organismos educativos involucrados en el proceso, una intención clara de promover el desarrollo integral de los grupos campesinos, lo que en definitiva significaría el único camino que asegurara el afianzamiento y consolidación del proceso. Se cita como ejemplo de ello el hecho de que dentro de una familia de campesinos adscriptos a la reforma, el único que parece gozar de derechos y obligaciones en cuanto demandante de educación es el hombre. Los otros miembros, en cambio, no parecen tener las mismas necesidades ya que la oferta educativa hacia ellos es sumamente reducida; no se incentiva la participación de la mujer en los programas de capacitación, por lo cual generalmente no es tenida en cuenta para el desempeño de tareas económicamente productivas o para ocupar cargos en la administración de la empresa comunitaria, y en consecuencia se ve forzada a seguir desempeñando el tradicional rol de ama de casa. En segundo lugar es dable destacar el caso del joven adolescente que al concluir la escolaridad primaria o al abandonarla (lo que sucede con frecuencia) no tiene asignado ningún papel social ni económico; la posibilidad de emigrar a los centros urbanos más próximos constituye su único aliciente (obviamente tampoco puede continuar estudiando). Lo que en última instancia se trata de mostrar es que desde el sistema educativo formal no se realizan acciones ni se introducen estímulos tendientes a promover el desarrollo integral de los campesinos. Se puede citar como ejemplo el caso de la mayoría de los programas de educación de adultos cuyos contenidos y métodos están dirigidos al adulto en general y no al adulto incluido en la reforma agraria, quien debería ser entendido como un usuario diferente y específico, dada la particularidad de la situación en la que está involucrado y hacia la cual vuelca sus principales esfuerzos e intereses. En consecuencia, no se trata de desarrollar una simple campaña de alfabetización sino de generar un verdadero proceso de desarrollo educativo integral sobre la base de las necesidades sentidas por la comunidad y a la medida del campesino a quien el aprender a leer y escribir como un hecho aislado no le resuelve su problema de aprendizaje, si no lo faculta al mismo tiempo para conocer la administración de su empresa comunitaria, para participar en la contabilidad del producto, o para la satisfacción de otras necesidades inmediatas.

Otra conclusión de la investigación es que el subsistema educativo incidental, inmensamente más rico que el formal, es el que ha logrado los mejores resultados en cuanto al desarrollo de la

aptitud que posee el campesino como protagonista del proceso agrario. De los datos de la encuesta se desprende que esa capacitación del campesino se debe fundamentalmente a lo que ellos mismos llaman "experiencia" (aprendizaje obtenido dentro del subsistema incidental) y sólo en una escasa proporción al aprendizaje formal. En esta situación se encuentran incluso aquellos que han participado en más de un curso. Como sustento de las tesis principales del estudio se pone en evidencia que el proceso de reforma agraria como situación totalizadora se constituye para el hombre de campo en un verdadero contexto de aprendizaje, en el marco del cual se generan estímulos que el campesino incorporado a la reforma agraria está recibiendo permanentemente: estímulos estos que una vez recibidos se transforman en situaciones problemáticas a las cuales se debe responder de alguna manera para superarlas. La superación positiva o negativa de cada uno de estos problemas es un aporte al aprendizaje; y el permanente cambio producido por la reforma agraria es especialmente rico en este tipo de experiencias.

Este proceso de estímulo-respuesta exige al sector reformado, en cuanto grupo social específico, extremar toda su potencialidad educativa para dar respuesta a los requerimientos de la reforma; y aparece particularmente claro y evidente en la fase inicial de la formación de los grupos primarios (empresas comunitarias) en la cual el mismo grupo se ve forzado a ser autosuficiente para satisfacer sus necesidades educativas. En esta primera etapa las exigencias están referidas principalmente a la organización de los grupos, a la preparación de la tierra, a la división del trabajo, a la asignación de responsabilidades, y al desarrollo de la infraestructura de la empresa, entre otras cosas.

La experiencia hondureña indica que hasta aquí el subsistema incidental ha cumplido una función altamente eficiente e insustituible. Sin embargo, a medida que los grupos se fueron desarrollando y buscando una mayor consolidación, el Estado, en cuanto patrocinador del proceso, fue introduciendo nuevas exigencias y responsabilidades al campesino quien se enfrentó con la necesidad de realizar funciones técnicas muy superiores a su capacitación previa y con un subsistema incidental que le dejaba escaso tiempo para desarrollarlas; y es allí donde el subsistema formal (a través de cursos de capacitación, seminarios, etc.) comienza a mostrar su mayor utilidad. Sin embargo el subsistema incidental sigue aportando los mejores elementos para la consolidación del proceso dada su gran riqueza y adaptabilidad al mismo, en contraposición con el formal; incluso las técnicas de

administración, contabilidad o utilización de maquinaria agrícola que son suministradas por el subsistema formal deben ser readaptadas por el incidental para su comprensión y utilización adecuada.

El proceso de educación no-formal

Lo más rico y creativo de los hechos investigados se manifestó al corroborarse la hipótesis alternativa, al confirmarse que los campesinos, en cuanto generadores de situaciones especiales de aprendizaje, han creado desde el punto de vista educativo los principales factores de consolidación del proceso reformista. Para la consideración de esta hipótesis se ha observado el comportamiento del campesino en cuanto integrante simultáneo de dos grupos diferentes: A) como miembro de un grupo primario (es decir en cuanto asociado de la empresa cooperativa de producción), y B) como miembro de un grupo secundario (es decir en cuanto afiliado a la organización sindical).

A) En el primer caso, la encuesta estuvo dirigida a la consideración de la "aptitud" que posee el campesino para realizar el trabajo dentro de la empresa desde tres circunstancias diferentes: i) se lo interroga acerca de si considera que posee aptitud para la realización de las tareas enumeradas en un listado de doce actividades básicas (ver Apéndice) ^{6/}. ii) En segundo lugar se intenta detectar el origen de los conocimientos que lo habilitaron para desarrollar esas actividades, clasificándolas a su vez en: a) por "capacitación" (subsistema educativo formal, ya sean cursos, seminarios, programas de extensión, formación escolar, etc.) y b) por "experiencia", es decir por procesos no formales de aprendizaje ^{7/}. iii). En tercer término la encuesta estuvo orientada a poner en evidencia las áreas de mayor o menor aptitud del campesino, obtenidas de la frecuencia de cada uno de los ítems considerados.

Con respecto al primer caso (i) los campesinos en general manifestaron poseer aptitud para desarrollar las actividades básicas enumeradas en el listado, al menos un 70% de las mismas, lo cual es sumamente importante, ya que algunos ítems tienen relación con la contabilidad, administración, manejo de créditos de la empresa, etc., actividades éstas que no manejaban en su anterior condición de campesinos minifundistas u obreros agrícolas.

Pero lo que realmente responde a la temática planteada en la hipótesis alternativa está relacio-

nado con la segunda cuestión, ii) es decir con el "origen" de esa aptitud. Aproximadamente el 80% de la población encuestada manifestó haber obtenido sus conocimientos por "experiencia" y solamente el 20% por capacitación, es decir que se pone en evidencia la supremacía de la educación no-formal frente a la formal en lo que se refiere desarrollar la aptitud para la realización de las actividades básicas de la empresa. Al poner en evidencia esta circunstancia no se prejuzga la bondad de uno u otro sistema de aprendizaje, sino que se describe una situación concreta. Otros rasgos que caracterizan a esta segunda cuestión es el hecho de que cuando se hace referencia a actividades que requieren una formación específica —como la contabilidad por ejemplo— el índice de capacitación del campesino disminuye considerablemente, ello nos indica que en esa capacitación, nacida de la experiencia o de procesos educativos no formales, existen algunos límites muy bien identificados, aunque no surge con total claridad si la experiencia no ha sido capaz de resolver favorablemente estas necesidades de capacitación o si las exigencias administrativas provenientes de los organismos de crédito y fomento del proceso agrario son desmedidas; aparentemente están presentes ambas circunstancias. En cambio cuando se hace referencia a otras actividades relacionadas con la organización de los grupos, con los cultivos o con el manejo y conservación de la maquinaria agrícola no se evidencian dificultades de parte de los mismos campesinos; y aunque en muchos casos esta capacidad dista mucho de ser la óptima, no quita legitimidad al importante proceso de aprendizaje operado en el seno del grupo, que puede ser definido como producto de una amplia y profunda transferencia de conocimientos entre los miembros de los grupos.

Tanto es así que en el momento actual los campesinos están en condiciones de resolver cuestiones que tiempo atrás les hubiera resultado insolubles; y esto, que significa un crecimiento social en diversos órdenes, no puede ser atribuido a la incidencia del sistema educativo formal en ninguna de sus modalidades. En este orden de cosas se pueden citar algunos ejemplos, como el ensayo y mejoramiento de los sistemas de organización lo que permitió ubicar a los campesinos en los puestos de trabajo más adecuados y definir una correcta distribución y

^{6/} Listado elaborado con la ayuda de técnicos del Instituto Nacional Agrario y de los mismos campesinos.

^{7/} Se entiende como "experiencia" a todos aquellos conocimientos o aptitudes generados dentro del mismo grupo que no hayan sido inducidos desde fuera por el sistema educativo mediante alguno de los procesos de "capacitación".

rotación de funciones; el establecimiento de un sistema de control de dirigentes y administradores; el uso y control de los fondos; la revisión del esquema tradicional de la mujer en funciones económicamente no productivas; la valorización del trabajo en grupo, reconvirtiendo en la mayoría de los casos muchos años de comportamiento individualista; la solución de importantes problemas de medición, elaboración y sustitución de implementos de maquinaria agrícola, el diseño de sistemas de canales de riego y drenaje o la fabricación de improvisadas grúas para la elevación de tanques de agua, para citar sólo algunos ejemplos conocidos, para la mayoría de los cuales se requiere el manejo de lógica, matemática y cálculo elemental, que no habían sido recibidos del sistema educativo formal, ya que en muchos casos se trataba de población analfabeta o semianalfabeta.

La apropiación individual de un conocimiento se transforma rápidamente en propiedad común al percibirse que con este procedimiento consecuente y solidario se está favoreciendo el desarrollo del proyecto colectivo. Lo cual nos lleva a pensar que cuando existe claramente definido un proyecto de desarrollo que compromete a la comunidad, se organiza necesariamente un contexto especial de aprendizaje, dado por una actitud y disposición receptiva a los estímulos y favorable al cambio. Ello nos permite afirmar, en función de la hipótesis alternativa, y analizando el fenómeno desde una dimensión educativa que los campesinos considerados en la investigación en cuanto miembros de un grupo primario han creado los "factores de consolidación" del proceso reformista.

B) En cuanto integrante de un grupo secundario (miembro de las organizaciones) el campesino hondureño también ha sabido crear internamente los mecanismos y las estrategias necesarias para resolver sus problemas de aprendizaje. Esta circunstancia se pone en evidencia especialmente por medio de la encuesta efectuada a "testigos calificados" tendiente a verificar la hipótesis alternativa. Esta encuesta estuvo integrada por cuatro interrogantes fundamentales y cuatro complementarios, orientados todos a recrear la historia del campesino incorporado a la reforma agraria en cuanto miembro de la empresa rural y como afiliado de las organizaciones gremiales. Los dos interrogantes que están referidos a este último aspecto y que son los que interesan para el desarrollo de este punto, fueron los siguientes: a) "¿Considera que el campesino hondureño posee una alta conciencia de sus derechos y obligaciones en cuanto beneficiario de la reforma agraria?". En caso de obtenerse una respuesta negativa se le preguntó por las causas

que han originado dicha carencia, y en caso afirmativo se le formuló el siguiente interrogante: b) "¿Cuáles fueron los factores que los han generado? i) antes del proceso de reforma agraria, y ii) durante el proceso de reforma agraria".

Con respecto a la primera pregunta, "¿considera que el campesino hondureño posee una alta conciencia de sus derechos y obligaciones?" el 80% de los encuestados contestó positivamente, el 12% respondió negativamente y el 8% restante "que existe parcialmente esta conciencia" en el sentido de que unos tienen conciencia y otros no. El grupo que respondió negativamente centra su opinión en que "no conoce a fondo el proceso de reforma agraria", "es un proceso complicado, existen muchos analfabetos" y "les falta formación política".

Las respuestas del 80% que respondió positivamente atribuyen como causas de la concientización de los campesinos los siguientes factores:

- a) Factores anteriores al proceso de reforma agraria:
 1. Cursos de formación gremial recibidos por algunos campesinos que hoy son dirigentes (12%).
 2. Acontecimientos políticos y sociales que se han desarrollado en el país en la década del 50 y 60; especialmente la gran huelga obrera de las bananeras (1954) que ha dado origen al primer convenio colectivo de trabajo y primeras legislaciones laborales (25%).
 3. La afluencia de obreros expulsados de las empresas bananeras que han transferido su conciencia gremial al campesino individualista y disperso hasta ese momento (18%).
 4. El apoyo de los sindicatos obreros para la unidad e integración de los campesinos (23%).
 5. La necesidad de conseguir tierras aptas y tener que organizarse para ocuparlas (13%).
 6. No existieron factores anteriores de concientización (9%).
- b) Durante el proceso de reforma agraria:
 1. Las luchas entabladas contra los terratenientes para conseguir tierras los hicieron unirse y solidarizarse (41%).
 2. El nacimiento de las actuales organizaciones campesinas impulsa decididamente al grueso del campesinado, que aprende a conocer y desear la reforma agraria (37%).
 3. La legislación dictada por el Estado en materia de reforma agraria, fundamentalmente el Decreto Ley N° 8, del año

1972 y la Ley de Reforma Agraria N° 170, del año 1975, los hacen tomar conciencia de sus derechos y posibilidades (22%).

Es decir que el campesino en cuanto miembro del grupo secundario ha sabido crear su propia situación de aprendizaje ya que las causas señaladas precedentemente lo indican como protagonista de su propia concientización siendo generador y/o receptor de todas las acciones, o lo que es lo mismo, desarrollando en la práctica los roles de educador y educando.

Este proceso implica una transformación del campesinado como grupo social y la modificación de la estructura de poder, por cuanto el campesinado pasa de una situación de marginalidad general a otra diametralmente diferente, en la cual asume su derecho de participación y adquiere un enorme peso político, económico y social.

La educación incidental

Caracterización del concepto de Educación Incidental

El hecho de poner en evidencia que el subsistema formal de educación ha tenido escasa incidencia en la consolidación del proceso agrario hondureño no constituye un hallazgo novedoso de este trabajo sino más bien una confirmación de todo cuanto viene ocurriendo de hace muchos años en todos o casi todos los países latinoamericanos, en los cuales el sistema formal de educación se caracteriza por su inoperancia en cuanto factor de desarrollo, por su falta de flexibilidad, su pesada y engorrosa administración interna o por mantenerse más o menos ajeno a las verdaderas necesidades educativas de la comunidad, entre otras cosas.

Sin embargo, los hombres y los grupos sociales continúan interactuando, creciendo, aprendiendo y cambiando de comportamiento al margen y a veces a pesar de lo que denominamos habitualmente sistema educativo, poniendo en evidencia que existen otros procesos de aprendizaje diferentes de los generados por él.

Es en este plano donde entendemos que la presente investigación aporta un elemento que hasta ahora no fue destacado: no solamente

agrupa dentro del subsistema educativo formal a todos aquellos procesos educativos escolarizados y no escolarizados (como son por ejemplo cursos y seminarios de capacitación), sino que lleva a primer plano la existencia de lo que se dio en llamar "educación incidental". Si bien esta educación incidental se diferencia claramente de la educación formal en cualquiera de sus tipos y se ubica dentro de lo que podríamos denominar educación no formal, en ningún momento se la confunde con el concepto tan amplio como indefinido de "educación natural", "educación espontánea", "ambiental", etc., para citar sólo algunos de sus múltiples epítetos; términos con los cuales se involucra a todo "lo otro" que queda fuera del sistema formal de educación.

El concepto de educación incidental, dentro de la perspectiva de este estudio, tiene un sentido diferente; con este término se trata de precisar, y en consecuencia de aislar, un conjunto de acciones de naturaleza y características muy peculiares que se diferencian tanto de los procesos educativos formales como de los definidos precedentemente con los nombres de "naturales", "ambientales", etc. Por un lado estarían más próximas a estos últimos por cuanto no son inducidas desde fuera como las del sistema educativo formal, sino que son generadas por los mismos grupos sociales sobre la base de la potencialidad educativa que ellos mismos poseen. También el concepto de educación incidental coexiste con el de educación natural o espontánea, por cuanto no están adscritos los roles de educador o de educando sino que cualquier miembro del grupo social puede asumir en distintos momentos uno u otro comportamiento, o porque los espacios educativos no están diseñados especialmente para que se produzca el hecho educativo, sino que cualquier lugar es apto para que ello acontezca; en estos procesos educativos, en fin, no existe una intencionalidad pedagógica, propia de los sistemas formales de educación.

Con el concepto de educación incidental se designa en este trabajo a todas aquellas acciones educativas (generadas en un grupo primario o secundario) que surgen como respuesta a la necesidad de satisfacer una necesidad concreta de aprendizaje.

La dificultad de aprehensión de lo que es en esencia la educación incidental radica a veces en el hecho de que generalmente forma parte de una acción de objetivo no pedagógico, (ej. un problema de cultivo, un problema gremial de la organización de la empresa etc.). Cuando este problema se resuelve por cauces tradicionales o ya conocidos por el grupo, si bien existe educación incidental (en la medida en que siempre

hay un aprendizaje nuevo) su manifestación es sumamente escasa e imperceptible pero, por el contrario, cuando para resolver esos mismos problemas el grupo deba recurrir a un intensivo intercambio, a la investigación o a la experimentación, el hecho educativo se manifiesta claramente. Siempre que la observación se efectúe sobre la acción en general, el contenido pedagógico seguirá pasando desapercibido; en consecuencia, para develar el hecho educativo debe mirarse dentro de la acción y desentrañar sus elementos constitutivos.

El método que se utiliza en el aprendizaje incidental puede ser diverso, aunque dado el ámbito eminentemente rural en el cual se desarrolló la investigación, el aprendizaje incidental se produce generalmente por la vía más simple, más lógica y adaptado a las posibilidades y condiciones intrínsecas del grupo.

La educación incidental es propia de los grupos sociales (definidos en términos sociológicos) dado que la interacción, la permanencia en la relación y la similitud de los objetivos entre otras cosas, permiten la reflexión, el diálogo y la operación conjunta para buscar la resolución de uno o más problemas. Los estímulos que el grupo como un todo, y cada uno de los miembros en particular, están recibiendo permanentemente constituyen situaciones-problemas a las cuales se debe responder.

Por otra parte el grupo es el que da sentido a la educación incidental, por cuanto no puede ser concebida fuera de una conjunción de objetivos, intereses y acciones que solamente puede darse dentro de un grupo social integrado por una situación específica que los define, los diferencia y los envuelve.

De tal manera que cuando un grupo de campesinos delibera y reflexiona sobre los problemas gremiales y productivos no tiene una intención pedagógica como objetivo principal, aunque colateral y simultáneamente produce un hecho de carácter educativo, o, definido de otra manera, produce un aprendizaje nuevo.

Pero, lo que tal vez califica y define específicamente a la educación incidental dentro del trabajo es el hecho de ser necesariamente inclusiva a un proyecto de desarrollo de una comunidad. En consecuencia, no se trata de acciones más o menos aisladas, sino que están necesariamente unidas e integradas para dar solución a necesidades educativas surgidas dentro de una problemática determinada, que da origen a la existencia del grupo, a sus problemas de desarrollo, a sus necesidades educativas y a la satisfacción de esas necesidades.

Papel de la educación incidental en la transformación de los sistemas educativos

Creemos que la disfunción generalmente observada en el ámbito rural de la región entre sistema educativo y comunidad obedece a una doble imposibilidad: una atribuible a la comunidad, que no se plantea la problemática educativa como cosa propia, no ha podido ni sabido transferir al ámbito educativo sus valiosas experiencias de aprendizaje, especialmente porque no es consciente de que en su seno se producen fenómenos de esta naturaleza; y por otro lado, lo que es más grave, tampoco el sistema educativo ha sabido reconocer y desentrañar la existencia de estos procesos de aprendizaje y en consecuencia no le ha sido posible incorporar sus ricas experiencias. Esta situación ha conducido generalmente a los educadores a desarrollar toda una teoría acerca de la omnipotencia de la educación formal como el factor principal del cambio social y del desarrollo de la sociedad, cuando en realidad el sistema educativo no era capaz de incorporar la rica gama de procesos educativos que se generan fuera de la escuela; romanticismo pedagógico éste que aún perdura hasta nuestros días.

En ese mismo orden de cosas, el análisis ha puesto en evidencia que cada comunidad objeto de la investigación vive una temática determinada, sus problemas básicos están inscriptos dentro de esa temática y sus necesidades educativas orientadas a la resolución de esos problemas y no de otros. Mientras tanto el sistema educativo formal ensaya el desarrollo de otras temáticas al margen de las que vive intensamente la comunidad; es decir, la educación formal no cumple un papel instrumental, y por ello deja de realizar una de sus funciones esenciales. A causa de ello, deja de ser sentida como una necesidad, transformándose en una actividad recreativa o ilustrativa propia de los tiempos libres.

De ahí que el gran valor de la reforma agraria hondureña, desde esta perspectiva, fuera en primer lugar, el de generar formas de nucleamientos sociales o asentamientos humanos aptos para la realización de procesos educativos incidentales.

Es evidente que no todo espacio físico es apto para que se desarrollen fenómenos educativos incidentales. Pero potencialmente todo espacio físico es un espacio educativo, siempre que la multiplicidad de elementos que allí existen sean

ordenados y organizados por el hombre en cuanto miembro de un grupo social. En los asentamientos campesinos reformados estos estímulos no aparecen de manera caótica, sino que presentan una marcada estructuración interna, no por una condición intrínseca o natural, sino porque el hombre inmerso en su proyecto reformista es el que los organiza de una determinada manera. De ahí que afirmemos que es el hombre quien organiza los ámbitos de aprendizaje a través de la selección de estímulos y experiencias que, cuando están involucrados dentro de un proyecto más o menos coherente o más o menos definido, dan origen al subsistema educativo incidental.

Es por ello que en Honduras el proceso de reforma agraria, a pesar de no caracterizarse por una voluntad eminentemente educativa, produjo una serie de requerimientos de este tipo, en virtud del cambio de situación que fue generado. Y es justamente esta circunstancia capital la que en general ha pasado inadvertida para el

educador y para todo el sistema educativo, que no ha atinado a interpretar la estrecha relación existente entre los elementos de estimulación del nuevo contexto de aprendizaje, los requerimientos educativos del proyecto reformista y el quehacer del sistema educativo, que de esta manera no favorece la consolidación de dicho proceso. En consecuencia no puede atribuírsele la calidad de factor de desarrollo, como a veces se sostiene.

Cuando la escuela ignora en sus contenidos de aprendizaje que su comunidad está organizada productivamente sobre la base de cooperativas agrarias, y los educandos se ven obligados a aprender los primeros rudimentos de cooperativismo fuera de ella, es porque está ignorando su verdadera función. De ahí que destacar la importancia de la educación incidental, no como sustituta sino como complementaria de la educación formal, puede ayudar enormemente a enriquecer, completar y actualizar los sistemas educativos.

CONDICIONES DE CONSOLIDACION

FACTOR	CONDICION DE CONSOLIDACION	DIMENSION	COMPONENTE EDUCATIVO	INDICADORES DE CONTENIDO
Producción y productividad	Que la empresa reúna las condiciones adecuadas de productividad y cumpla las metas de producción propuestas en el plan.	Económica	Capacitación para la producción y la productividad	<ul style="list-style-type: none"> — Costos de Producción. — Optimización de formas de trabajo en grupo. — Las técnicas de producción. — Tenencia, cuidado y uso de la tierra. — Tenencia, uso y cuidado de medios de producción. — Tipos de cultivo apropiados a la zona. — Relación óptima de los factores de producción.
Mercadeo	Funcionamiento de un adecuado sistema de comercialización.	Económica	Capacitación para la comercialización.	<ul style="list-style-type: none"> — Volumen del producto comerciable. — Diferentes sistemas de comercialización. — Los inconvenientes existentes en la comercialización. (intermediación). — Los mercados existentes y posibles. — Los ingresos obtenidos en la comercialización. — Las diferentes formas y tipos de transporte.
Financiamiento	Existencia de un adecuado sistema de financiamiento.	Económica	Capacitación para la obtención y uso del crédito.	<ul style="list-style-type: none"> — Sistema de financiamiento. — Tipos de créditos. — Destino del crédito. — Uso del crédito. — Formas de pago, obligatoriedad. — Control de crédito.
Capitalización	Existencia de una adecuada utilización de los excedentes de la empresa.	Económica	Capacitación para la utilización de las ganancias.	<ul style="list-style-type: none"> — Sistema de capitalización. — Capitalizar excedentes. — Excedente diferido. — Fondo rotativo. — Ahorro obligatorio (aportaciones). — Ahorro voluntario.

FACTOR	CONDICION DE CONSOLIDACION	DIMENSION	COMPONENTE EDUCATIVO	INDICADORES DE CONTENIDO
Autogestión	Puesto en vigencia de las potencialidades de desarrollo autónomo del grupo	Social	Capacitación para la autogestión.	<ul style="list-style-type: none"> - El grupo social. - Estructuras y distancias. - Los conflictos internos y externos. - Capacidades potenciales del grupo. - Posibilidades y límites de desarrollo. - La conciencia de la autogestión.
Dirección de Empresa	Funcionamiento de una adecuada dirección de empresa.	Administrativa	Capacitación para la dirección.	<ul style="list-style-type: none"> - Conciencia. - Toma de decisiones. - Participación de los miembros. - Sistemas de dirección de empresa. - Gerencia. - Autogestión
Organización de la Empresa.	Existencia de una adecuada organización de la empresa.	Administrativa	Capacitación para la organización.	<ul style="list-style-type: none"> - Elementos de organización. Su importancia. - Estructura y funciones de una empresa rural. - Distintas posibilidades de organización. - Autogestión administrativa. - Misiones y funciones de dirigentes directivos. - Coordinación.
Planteamiento de la producción	Funcionamiento de un adecuado sistema de planteamiento de la producción.	Administrativa	Capacitación para el planteamiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Programación de operaciones. - El planeamiento compartido. - Plan de desarrollo de una empresa campesina. - Planes de explotación.
El proceso de reforma agraria.	Asunción de un compromiso personal y grupal con el desarrollo y fortalecimiento del proceso de reforma agraria.	Social	Capacitación para la toma de conciencia y asunción del rol de reformista.	<ul style="list-style-type: none"> - En que consiste el proceso de reforma agraria. - Importancia de los aspectos políticos, económicos sociales del proceso de reformas agraria. - Alcances y limitaciones del proceso. - Dificultades del proceso de reformas agraria. - Derechos y obligaciones emergentes del proceso de reforma agraria.

FACTOR	CONDICION DE CONSOLIDACION	DIMENSION	COMPONENTE EDUCATIVO	INDICADORES DE CONTENIDO
Promoción Social	Funcionamiento de un adecuado sistema de promoción social.	Social	Capacitación para el cambio social de los grupos.	<ul style="list-style-type: none"> - Organización. - Participación. - Concientización. - Interacción. - Integración. - Cohesión. - Unidad. - Solidaridad. - Disciplina. - Conciencia de grupo.
	Existencia de un eficiente sistema de prevención y atención de enfermedades.	Social	Capacitación sobre atención y cuidado de la salud.	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación de la salud. - Prevención de las enfermedades. - Primeros auxilios. - Tipos de enfermedades de la zona. - Saneamiento ambiental. - La Higiene en el trabajo y el hogar.
Servicios Sociales Básicos	Existencia de viviendas que reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad.	Social	Capacitación para solucionar los problemas de viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de vivienda aptos para la zona. - Participación de la comunidad en la construcción de la vivienda. - La conservación de la vivienda. - Los servicios sanitarios de la vivienda.
	Existencia de una oferta educativa escolar que satisfaga las necesidades de la comunidad.	Social	Capacitación escolar obligatoria.	<ul style="list-style-type: none"> - Lectura y escritura. - Nociones elementales de aritmética. - Historia Nacional. - Formación cívica.
Control de operaciones.	Funcionamiento de un adecuado sistema de control de operaciones.	Administrativa	Capacitación para el control de operaciones.	<ul style="list-style-type: none"> - La función financiera. - El presupuesto en la empresa campesina. - Administración y análisis financiero. - Costos balances presupuesto de caja. - Análisis de campo y puntos de trabajo. - Necesidades y posibilidades de control.

FACTOR	CONDICION DE CONSOLIDACION	DIMENSION	COMPONENTE EDUCATIVO	INDICADORES DE CONTENIDO
Contabilidad	Funcionamiento de un adecuado sistema contable.	Administrativa	Capacitación contable.	<ul style="list-style-type: none"> — Elementos generales de contabilidad. — Comprobantes, certificados, orden de pago, etc. — Notas de venta, débito, crédito, tenencia de libros. — Organización y registración contable. — Nociones de auditoría.
Legislación vigente en materia de reforma	Conocimiento y apropiada interpretación de leyes y planes referidos al proceso de reforma agraria.	Legal	Capacitación en legislación agraria.	<ul style="list-style-type: none"> — Plan Nacional de Desarrollo. — Ley de Reforma Agraria. — Plan de Reforma Agraria. — Planes Operativos Sectoriales — Código de comercio. — Ley de Asociaciones Cooperativas y Reglamentos.

CUADRO TOTAL DE APTITUD PARA EL TRABAJO: DIRIGENTES Y ASOCIADOS
ZONAS NORTE Y SUR
(Cifras Relativas)

Nº Orden	CUESTIONES	SI	Capacitación	Experiencia	Capacitación y Experiencia
1.	Aptitud para organizar y distribuir las tareas de la empresa	75	22	78	5
2.	Aptitud para manejar maquinaria agrícola	32	11	89	—
3.	Aptitud para realizar los cultivos de la empresa	80	18	82	4
4.	Aptitud para encargarse de la comercialización de los productos	50	8	92	—
5.	Aptitud para manejar los créditos de la empresa	66	19	81	—
6.	Aptitud para ejercer la contabilidad de la empresa	27	8	92	—
7.	Aptitud para organizar una nueva empresa	57	20	80	3
8.	Aptitud para capacitar sobre cooperativismo a otros campesinos	59	24	76	3
9.	Aptitud para dirigir una empresa	59	19	81	2
10.	Aptitud para planificar las tareas de la empresa	69	19	81	1
11.	Aptitud para ejercer la vigilancia y control de las actividades	88	22	78	2
12.	Conocimiento de la Ley de Reforma Educativa	48	19	81	—

Abner Prada **

Intereducación y Centros de Animación Rural*

Introducción

A diferencia de los estudios habituales realizados en la perspectiva de la planificación integral, éste enfoca el problema de la Educación para el desarrollo rural en América Latina a partir de la relación entre el educador y la comunidad rural inmediata. Para esto, es importante caracterizar sintéticamente las áreas rurales de mayor depresión económica, a fin de distinguir cuáles son los aspectos que interesan fundamentalmente al planteamiento educativo, tales como el nivel de vida sumamente deficitario de los pobladores, el considerable excedente de mano de obra que conduce a la migración permanente, la estrecha relación entre el trabajo y la vida del hogar.

Con referencia a este último aspecto, importa subrayar cómo la vida cotidiana de toda la familia campesina minifundista gira en torno al trabajo agropecuario, y que la institución familiar es el centro de producción económica. En efecto, las mujeres, los niños, los adolescentes comparten plenamente las responsabilidades frente a la producción, sobre todo en las épocas en que los hombres emigran para trabajar temporariamente en las haciendas.

Todo planteamiento educativo debe conducir, por tanto, a la comprensión cada vez más inteligente del trabajo y a la capacitación para desempeñarlo. Hasta ahora la concepción predominante ha sido la de circunscribirse a una oferta de enseñanza primaria, generalmente incompleta, mientras que las necesidades de las zonas rurales más pauperizadas y tradicionales exigen

* Este artículo constituye una síntesis del Documento DEALC/11, *Educación para el desarrollo rural en América Latina*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. La síntesis ha sido realizada en el Proyecto.

** Abner Prada es educador, uruguayo, con vasta experiencia en materia de educación en áreas rurales. En su país, fue, durante más de veinte años, maestro de escuelas rurales y, posteriormente, profesor del Instituto Normal Rural, Supervisor Nacional de la Sección Educación Rural y Director del Departamento de Extensión de la Universidad de la República. Desde 1967 a la fecha, como experto de UNESCO, ha trabajado en diversos programas y misiones sobre educación rural y de adultos en los países de América Latina y el Caribe. Actualmente es Director del Proyecto UNESCO en Ecuador "Fortalecimiento de la Nuclearización Educativa".

una perspectiva diferente: la de una educación básica, general y permanente, sin límites de sexo ni edad, y sobre todo integrada a la realidad laboral del campo.

En este caso es el maestro quien promueve la intereducación, y ayuda a la comunidad a definir sus objetivos. La comunidad rural tiene por sí misma una concepción del mundo que la rodea: esta concepción es la que la educación debe complementar y perfeccionar. El docente es sólo el organizador de esa experiencia.

I. Algunas consideraciones acerca de la situación de la población rural

Este documento se refiere principalmente a las zonas con economías de subsistencia. En ellas la gravitación decisiva de estructuras agrarias obsoletas y el déficit general de servicios, entre otras carencias, obligan al estudio de una estrategia particular para el planeamiento de la educación.

Hasta el presente la utilización de una estrategia común, no sólo a todas las zonas rurales, sino, en muchos casos, a todo un ámbito nacional, ha resultado en desventaja para las áreas deprimidas. Dentro de estas áreas, quienes pueden aprovechar en mayor medida la oferta educativa que se da en tales condiciones son aquellos que más posibilidades tienen de consumir en todos los órdenes. En consecuencia, el sistema educativo no favorece la igualdad de oportunidades que debe caracterizar un desarrollo integral; antes bien, contribuye a profundizar la brecha entre el pequeño grupo que puede avanzar y la gran masa de los que quedan al margen, consolidando así las causas más profundas del atraso y del subdesarrollo.

Mientras no se arbitren las medidas apropiadas para que la población de estas vastas zonas se incorpore efectivamente a un proceso de cambio económico y social, resulta imposible hablar de desarrollo rural integral. En ese contexto, la educación debe reconocer sus limitaciones.

Las zonas económica y socialmente deprimidas corresponden, en las áreas rurales, a distintos tipos y modalidades de minifundios, al complejo latifundio-minifundio tradicional y a áreas de población indígena y pequeños caseríos habitados por familias de peones zafrales semiocupa-

dos, constituyendo en todos los casos zonas de subsistencia mínima.

Acerca de los problemas educativos de la población rural

La educación básica de niños y adultos, así como la alfabetización, han sido planteadas como actividades desligadas casi por completo de la producción agrícola. Cuando este aspecto es incluido en los planes y programas de estudio, se le considera como una asignatura independiente y, algunas veces, simplemente optativa.

Sin embargo, ningún programa de desarrollo agrícola tendrá efectivo avance si no se apoya en una educación general bastante extendida. Si esa relación no se establece, las innovaciones técnicas correrán el riesgo de no lograr suficiente penetración y de transformarse en un conjunto de recetas aplicadas dentro del mismo empirismo anterior.

“Desde el ángulo económico, la modernización y el desarrollo exigen también la racionalización de los comportamientos. El éxito de un plan de desarrollo depende en última instancia de quienes tengan que llevarlo a cabo. Para que adquiera una significación, es necesario que sus objetivos y las opciones que él comporte, sean comprendidas, que los plazos y las etapas sean aceptados, que cada uno comprenda el rol que le corresponde en la movilización de los esfuerzos de toda la Nación. Esas actitudes racionales no son posibles sino cuando las informaciones son recibidas y asimiladas por un espíritu abierto al progreso y a la transformación del mundo por el hombre”^{1/}.

A pesar de los esfuerzos realizados desde hace más de 30 años por implantar la Escuela unitaria completa, es evidente que los maestros siguen teniendo grandes dificultades para aplicar las técnicas de enseñanza multi-nivel. Asimismo, los padres no confían en la posibilidad de que un solo maestro atienda con eficiencia varios grados simultáneamente. El sistema no ha superado en este aspecto las dificultades más elementales en la capacitación de los maestros, la supervisión y asistencia técnica y la adaptación de las aulas escolares.

1/ “Las relaciones de la alfabetización y el desarrollo económico” IEDES, Universidad de París, *Tiers Monde*, abril 1966, traducción del CREFAL.

Es muy escasa la responsabilidad que se asigna a una comunidad rural en el proceso que la escuela cumple con la población en edad escolar. Algunas veces los padres son consultados o informados de ciertas novedades o se les llama para que contribuyan a resolver un problema circunstancial, pero la participación efectiva en el planteamiento y la ejecución de acciones que comprometan a todos en el proceso educativo encuentra enormes dificultades. La actitud de los responsables del servicio educativo tiende a favorecer una especie de mitología de la escuela, de la educación, de los educadores, los programas y los métodos y resiste la introducción de los cambios indispensables ^{2/}.

Al mismo tiempo, la formación de los docentes está desvinculada de los problemas propios del medio rural. Las escuelas normales y otros institutos de formación ubicados en zonas predominantemente rurales, no producen el tipo de personal necesario para trabajar en el medio rural. Estos institutos no están identificados con sus zonas de influencia y se orientan por el modelo de los que funcionan en las grandes ciudades, constituyéndose en una réplica defectuosa de los mismos. Deberían sin embargo mantenerse atentos a las necesidades de su zona de influencia, estudiar permanentemente las comunidades del área y plantear los problemas que los educadores encontrarán en las áreas rurales. Además de esta formación poco realista es necesario considerar lo que Andrew Pearce ^{3/} concretó en su afirmación: "La profesión del maestro rural no es compatible con el status adquirido al completar la enseñanza normal". Sin embargo, las comunidades rurales tienen derecho a reclamar la atención de sus necesidades educativas básicas. Si después de haber cursado seis y ocho años de enseñanza media, un educador se resiste a radicarse en una población rural aislada y deficitaria, es necesario buscar otras soluciones. La formación del docente se mantiene dentro de esquemas poco flexibles. Contrariamente a lo que ha ocurrido en otros campos profesionales, donde se han considerado distintos niveles de formación y se ha abierto un abanico de ofertas para la capacitación en aspectos profesionales específicos, en lo que tiene que ver con los educadores para el medio rural se sigue la línea de la formación nacional única, rígida e invariable.

Otro elemento muy importante que condiciona desfavorablemente la educación rural es la precariedad de los servicios asistenciales a los escolares, especialmente en los aspectos de alimentación, útiles y condiciones para la permanencia dentro de locales mal equipados y construidos a veces con normas técnicas y materiales no adecuados al clima.

Por otra parte, se atribuye corrientemente el desinterés de los padres por el trabajo escolar a ignorancia, desidia e incomprensión. Sin embargo, en varias ocasiones hemos realizado sondeos entre campesinos para conocer su interés por la acción escolar. Si se les pregunta por la importancia de la educación ningún campesino deja de dar respuestas positivas. Son las respuestas que se supone serán mejor recibidas. Sin embargo, si la encuesta profundiza para conocer la verdadera valoración de los beneficios que se derivan de la asistencia de los niños a la escuela, se obtienen conclusiones muy distintas.

El siguiente diálogo sostenido con una madre en una comunidad rural es un ejemplo de las opiniones corrientes sobre la importancia asignada a la acción escolar:

- ¿Por qué no fue ayer el niño a la escuela?
- Porque era día de mercado.
- ¿Va el niño al mercado a vender, a comprar o a cargar los productos?
- El va para acompañarnos.
- ¿Falta muchas veces el niño a la escuela?
- No, él falta poco; sólo si tiene que hacer una diligencia, o que hay una fiesta, una misa o un trabajo en la casa.
- ¿Qué tipo de trabajo?
- Cuando se cosecha o se planta o que hay que desgranar maíz o pastorear los animales.

Se puede apreciar que para muchos campesinos mandar sus hijos a la escuela constituye una especie de obligación resultante de la

^{2/} El Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) de Venezuela, realizó un estudio con el objeto de definir las características que son necesarias para que el individuo pueda considerarse "crítico, creador y participante" en el momento en que se discutía el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (septiembre de 1969), en el cual la formación de tales cualidades se presentaba como objetivo prioritario. El estudio trató de investigar hasta qué punto "un individuo con tales características es frecuente entre los grupos de maestros y profesores quienes, en última instancia, son los responsables directos de transmitir una educación sistemática e, idealmente, los que formarían una población crítica, creadora y participante". Se trabajó con veintiocho grupos profesionales, jerarquizándolos por rangos y asignándoles el número uno al grupo "más moderno" y el veintiocho al "menos moderno". Las variables examinadas fueron: estilo de evaluación; nacionalismo; participación política; eficacia y disposición al cambio. Los maestros ocuparon los rangos trece (estilo de evaluación) a diez y siete (disposición al cambio), encontrándose generalmente más cerca de los campesinos tradicionales que de los grupos de líderes sindicales y estudiantiles y de los profesores universitarios. Universidad Central de Venezuela, CENDES, *Dos trabajos sobre Ley Orgánica de Educación, Ensayos y Exposiciones, Serie III N° 9, Caracas, 1969.*

^{3/} A. Pearce, "La eficacia instrumental de los sistemas educativos en América Latina", *Revista América Latina*, Año 10, N° 3, Río de Janeiro.

esperanza de que logren evadir las condiciones de vida imperantes mediante el ingreso a una actividad intelectual.

El sistema educativo de los medios rurales nada tiene que ver con los adultos, ni con las amas de casa, ni con los preescolares. Asimismo, no se ocupa del grupo de niños que nunca se inscriben en una escuela o del de los que dejan de concurrir.

En síntesis, el sistema educativo para una pequeña localidad con 40 o 50 familias que totalizan de 250 a 300 habitantes, se ocupa de atender de 30 a 35 niños en edad escolar que no pasarán del tercer grado de la enseñanza primaria.

La educación para el desarrollo agrícola

En América Latina ha prevalecido la idea de que el problema del desarrollo de la agricultura es ante todo un problema técnico. Se trata de introducir tecnologías avanzadas para alcanzar altos volúmenes de producción y un gran rendimiento por unidad de explotación, tal como ocurre en los países que han logrado un nivel destacado en este campo.

El esfuerzo por introducir innovaciones tecnológicas incluyó la modalidad tradicional de la extensión agrícola con el objeto de divulgar conocimientos e informar a los agricultores. Sin embargo, las relaciones entre tecnología, estructuras socio-económicas y comportamientos, han sido escasamente consideradas.

Se ha buscado el desarrollo de la agricultura olvidando por lo general al agricultor.

Generalmente, en presencia de una zona agrícola dada, caracterizada por la heterogeneidad de las formas de organización socio-económica de la agricultura y la diversidad de dimensión de las explotaciones y de los medios financieros de los campesinos, ciertas técnicas propuestas —dice L. Malassis— pueden ser aceptadas por algunos y pueden no serlo por otros.

“Los comportamientos y los grados de receptividad al progreso de los campesinos no son ciertamente independientes de las estructuras, las cuales son, por lo menos, condicionantes. La puesta en práctica de nuevas técnicas que implican el acceso a la información, la disponibilidad de ciertos medios, la posibilidad de recibir crédi-

tos, aceleran el proceso de estratificación social. Ciertos agricultores se encuentran en situación favorable para adoptar las nuevas técnicas y beneficiarse del flujo de ayuda económica ligado a esta adopción, mientras que muchos campesinos permanecen en la agricultura de subsistencia y, a la larga, hasta se transforman en asalariados o en trabajadores a tiempo parcial de las granjas en vías de “modernización y de crecimiento”^{4/}.

Los agricultores rechazan a veces la innovación propuesta por los extensionistas, cuando esta innovación es una especie de cuña en el contexto en el que tradicionalmente se ha dado el hecho productivo.

Es el caso de la campesina que sostiene ante el extensionista la necesidad de mantener gran cantidad de gallos en su corral “para que las gallinas pongan” y de conservar las gallinas viejas “porque son las mejotes madres”. El técnico traía su receta avícola: “Eliminar machos, no mantener ponedoras más allá de dos ciclos de postura”. Esta concepción implicaba para la mujer una verdadera revolución en su concepto de la incubación natural y la cría de aves.

En otras circunstancias, la innovación se rechaza porque representa un enfrentamiento frontal con elementos culturales profundamente arraigados. Sea por las condiciones que se imponen al otorgar el crédito, sea por las exigencias del programa de explotación en que están incluidos, los campesinos se ven impulsados a seguir normas técnicas e instrucciones sin entenderlas, resultando entonces simples intermediarios.

Esta situación puede ilustrarse con el caso de un agricultor que usufructuaba una parcela de 7 hás. en zona de riego, y recibía crédito para el cultivo de caña de azúcar. Le sorprendimos sembrando maíz entre las hileras de esquejes que comenzaban a brotar. “Es que nosotros somos del maíz” nos explicaba. “El Ingeniero no nos deja plantar más que la caña, pero yo tengo que ir cambiándome despacio para entender la plantación de caña”. El proceso que, intuitivamente, trataba de cumplir el campesino, tenía un sentido pedagógico que contrastaba con el estilo compulsivo del técnico demasiado preocupado por los rendimientos del cultivo.

^{4/} L. Malassis, “Education rurale et agriculture et développement économique”, *Revue Tiers-Monde*, Tomo XIV, N° 54, abril-junio 1973.

II. En busca de un enfoque más realista

En las zonas deprimidas, es la atención de las necesidades básicas la primera y más dramática de las tareas. Es la lucha por la subsistencia: disponer de alimentos, tener un mínimo de protección en todos los aspectos. El sistema educativo debe tener una respuesta a esta situación y comprometerse a definir más precisamente cuáles son aquellos conocimientos y habilidades que pueden contribuir a una mayor atención de esas apremiantes necesidades.

Entre los elementos que caracterizan a las economías de subsistencia, tienen gran importancia —para el planeamiento de la educación— los siguientes:

a) la estrecha vinculación entre el trabajo y la vida del hogar, ya que se ocupa la mano de obra de toda la familia y existe muy escasa división de trabajo (todos siembran, todos cosechan, todos cuidan animales, etc.).

b) la imposibilidad de introducir ciertas tecnologías que exigen capital, dada la incapacidad de invertir;

c) el gran excedente de mano de obra que empuja a los jóvenes a emigrar y a los adultos a abandonar temporalmente sus domicilios en épocas de cosecha o actividades estacionales.

En cualquier zona rural, un alto porcentaje de habitantes, especialmente jóvenes, está destinado a emigrar a las ciudades.

Esta realidad constituye un desafío para el sistema educativo. El problema, en cualquiera de estos casos, no consiste en dar una educación para un futuro bastante difícil de pronosticar, sino en ofrecer una educación básica que cubra las necesidades educativas de la población rural a partir de la realidad concreta y sobre cuya base sea posible la capacitación laboral o la prosecución de estudios.

Importancia de una educación básica general bajo la responsabilidad de la comunidad

No parece posible tampoco mejorar significativamente la situación del sector denominado “en edad escolar” sin una estrategia que conduzca al avance educativo general. En un contexto de analfabetismo o semianalfabetismo, es ilusorio creer que el problema podrá resolverse con las

estructuras, la organización y los métodos empleados hasta el presente.

El mismo concepto de la alfabetización funcional enuncia una estrategia diferente. El Panel permanente para la evaluación de los proyectos experimentales de alfabetización de la UNESCO indicó: “La alfabetización funcional se refiere a la habilidad de usar la lectura, la escritura y el cálculo, así como los conocimientos básicos, en forma tal que capaciten a la gente a conducir con mayor eficiencia sus asuntos y promuevan la capacidad de producir y las destrezas ocupacionales”.

El término “asuntos” tomado con la necesaria amplitud, contribuye a proporcionar a la definición anterior los elementos fundamentales de una educación básica. En efecto, la educación básica procura ofrecer al hombre los instrumentos esenciales para la formación; conocimientos y habilidades que le permitan interpretar, participar, decidir, producir más y mejor y aprovechar adecuadamente sus esfuerzos.

Todo esto significa un proceso continuo, integral, permanente, que no debe identificarse con un período determinado de la existencia, aunque pueda adquirir mayor intensidad en la llamada “edad escolar”.

Este período de educación para los niños “en edad escolar” difícilmente podrá extenderse a ocho o nueve años de estudio —con las características actuales— en países que confrontan dificultades enormes para mantener sus presupuestos educativos. Por otra parte, si se quiere ampliar la cobertura actual del servicio y ocuparse de los sectores postergados, se debe recurrir a todos los recursos materiales y humanos que el medio pueda ofrecer, mucho de los cuales se han mantenido hasta ahora al margen del servicio educativo.

Una estrategia que busque devolver a la comunidad rural la responsabilidad por la educación básica, debería cumplir una labor de promoción orientada a lograr los necesarios cambios de actitud.

Puntos importantes de esa labor de promoción, serían los siguientes:

contribuir a la interpretación de la educación como un hecho social;

identificar tipos de educadores y de acciones educativas;

reconocer necesidades de la formación, en distintos campos, para distintos individuos y grupos;

lograr que cada individuo se sienta y sea a la vez educador y educando;

contribuir a eliminar las imágenes paternalistas de la educación, y de los servicios;

reconocer los recursos locales, las “fuerzas culturales” de la comunidad.

La escuela aparecerá entonces como una institución de apoyo al proceso educativo. El maestro, como un colaborador de la comunidad en ciertos aspectos de ese proceso. Pero ya no más la escuela como única responsable por la educación de los niños y como único ámbito donde ese hecho se produce. La escuela es la propia comunidad, el hogar, la parcela donde se trabaja, el lugar de recreación.

El propósito de devolver a la comunidad la responsabilidad por la educación básica de sus miembros es, sin duda, la innovación más importante a proponer en materia de educación para el desarrollo rural. Al comprender su significado, los adultos se sentirán incluidos en un proceso de educación permanente y lo estarán efectivamente. Al pensar en las necesidades educativas, descubrirán las suyas propias y con su preocupación por resolverlas se estará en camino de orientar funcionalmente el proceso.

Vinculación estrecha de la educación con la vida comunitaria

Es necesario cumplir el esfuerzo de “localizar” la educación. Empleamos este término para mencionar lo local como base de todo esfuerzo.

La vinculación de la educación con el trabajo productivo es particularmente importante y debe constituir uno de los principios sobre los cuales se apoye la renovación del enfoque educativo.

Para los miembros de una familia minifundista o de medianos propietarios, los trabajos del campo resultan prácticamente inseparables de las demás actividades.

La formación del individuo para la producción es, en estos medios, inseparable del trabajo mismo y de los demás aspectos de la formación. El recurso más importante en ese proceso es la comprensión cada vez más inteligente del trabajo.

En este contexto, en el que existe una división del trabajo poco significativa, el peligro de que la educación técnico-agrícola se constituya

en un fin, es mucho mayor que en aquellos ambientes ocupacionales en los cuales la clasificación de las actividades de cada trabajador está perfectamente definida y conduce a un cierto grado de especialización indispensable. Se puede decir que es la familia rural la que ara la tierra, siembra, cultiva, cosecha, transporta y vende los productos y también que cualquiera de sus miembros participa de todo el proceso desde el nacimiento de un animal hasta la faena o la venta.

Mientras en la vida urbana es posible establecer una separación más o menos marcada entre la actividad laboral y los demás aspectos que abarca, de modo que el hijo o la madre pueden conocer muy superficialmente —o desconocer en absoluto— la índole del trabajo del jefe del hogar, esto no es posible, sino en muy raras ocasiones, en el medio rural. El obrero urbano puede, a una cierta hora, colgar su ropa de trabajo y emprender otra actividad completamente al margen. Para cada miembro de la familia urbana el mundo del trabajo puede ser un ámbito diferente, independiente de la vida social, cultural o recreativa.

En el medio rural toda la familia permanece atenta a la vida de los cultivos y de los animales. Se duerme atento a la lluvia que se necesita, al viento que puede dañar la sementera, a los ruidos que despiertan la inquietud de los animales. Pequeña, mediana o grande la finca agropecuaria no es un taller o una oficina que puede cerrarse ciertos días, a ciertas horas o aún olvidarse temporariamente.

Es imprescindible que una educación básica, elemental, general y permanente se integre a esta realidad laboral, tan viva y sugerente.

Hasta el presente, la mayor parte de las medidas adoptadas por los gobiernos relacionadas con la educación en el medio rural, se refieren a los niños. Al poner en marcha programas de educación de los adultos y las comunidades es bueno recordar que este enfoque educativo plantea fundamentalmente un problema político. Al adulto se le propone una participación activa por vía de la creatividad y el espíritu crítico dentro de la sociedad. En consecuencia, frente a él es necesaria una toma de posición, un compromiso, una adhesión responsable, que lo es al mismo tiempo con el programa y con todos quienes en su ejecución deben desempeñar una tarea.

No pocos proyectos, experiencias y programas de educación en el medio rural han perdido su impulso y han debido ser abandonados al de-

caer la decisión política que los puso en acción. Un movimiento masivo por la educación de las comunidades rurales es, a la vez, un movimiento por mejores niveles de vida e igualdad de oportunidades para el campesino y su familia. No debería ignorarse esta consecuencia al poner en marcha cualquier plan de desarrollo educativo. Sería absurdo pretender el mejoramiento unilateral, independiente o autónomo, de un aspecto sectorial, sin aceptar los cambios que inevitablemente deben producirse en los otros campos del desarrollo.

El hombre que toma conciencia de la importancia de la salud, reclamará servicios de salud. Al comprender la relación de este aspecto con una nutrición adecuada, procurará con más fuerza tenerla para sí y para los suyos, luchará por obtener un mayor rendimiento de su trabajo, se unirá con otros para defender el precio de su producción o el nivel de su salario. Deseará el cambio y lo buscará, y es posible que el nacimiento de estas expectativas genere el conflicto social. Si lo que se quiere es evitar el conflicto, no se debe propiciar el cambio.

III. Una estructura educacional diferente

Este planteamiento busca poner énfasis en los aspectos operacionales y en las estructuras locales y regionales que permiten "realizar" los programas en el terreno, antes que en las que corresponderían al nivel más amplio, en el ámbito nacional.

Esto responde a dos razones: la primera es que las estructuras de terreno pueden admitir una generalidad mayor que las dependientes de la distinta concepción de la administración pública, a nivel nacional, en cada uno de los países de la región. La segunda está basada en la experiencia frustrante de los muchos planes y programas que han llevado al montaje de una burocracia centralista y allí se han diluido sin posibilidades de efectiva realización.

Se plantea el interrogante de si la pequeña y desprovista escuela que hasta el presente constituye el principal y a veces único servicio del Estado en las localidades menores, podría convertirse en un Centro de animación rural y recursos educativos.

¿Cómo se concibe un Centro de animación rural y recursos educativos?

El Centro se puede concebir como una estructura suficientemente flexible, a partir de elementos muy simples que en su sencillez revelen el propósito de atender en alguna forma la integridad del proceso educativo comunitario y sean la base de su desarrollo creciente.

Se presentarán situaciones muy diversas. Puede confiarse en la imaginación de las propias comunidades para identificar sus necesidades, evaluar los recursos disponibles y plantearse soluciones. No es imprescindible diseñar plantas físicas "modelo" porque en muchos casos resultaría difícil construir las. A veces será necesario ampliar un salón, construir un cobertizo, levantar una dependencia con materiales del lugar, adaptados al clima y a la cultura del medio. Lo importante es que la comunidad entre a tomar directa intervención en este Centro junto al maestro y a todos los que trabajan en o para la comunidad. Muchas veces el edificio escolar ha sido construido de manera que los campesinos lo consideran un elemento extraño al ambiente, discordante con el paisaje y lo identifican con una acción programada lejos de la comunidad.

Entre las funciones que este Centro debería cumplir se deben citar las siguientes:

- centralizar los servicios que recibe la comunidad;
- atender al alumnado con técnicas de escuela unitaria;
- poner a disposición de los adultos recursos educativos de todo tipo, y promover la organización para el estudio individual o por grupos, para alcanzar en primera instancia la generalización de la educación básica;
- servir de asiento a los organismos de base;
- organizar y mantener asistencia técnica agropecuaria;
- auxiliar a las madres en la educación de los pequeños y en la economía del hogar rural;
- ayudar a los jóvenes a organizarse autónomamente para atender sus intereses propios;
- construir en su predio la "despensa comunal", produciendo alimentos para el comedor de la infancia;
- organizar el pequeño taller rural útil a la comunidad;
- centralizar la recepción de programas de radio-difusión y, eventualmente, T.V. educativa y cultural;

impulsar acciones cooperativas de compra y venta de productos.

En síntesis se trataría de reunir todos los recursos disponibles y producir una oferta abierta de oportunidades educativas.

En algunos casos será indispensable hacer funcionar un internado como solución a problemas de distancia o de dispersión de la población. Para ello las formas de "estudio-trabajo" podrían dar una respuesta práctica.

Interesa que el Centro reúna todos los aspectos educativos, formales y no formales, escolares y extraescolares y que su coordinación, funcionamiento y atención resulten, en cada caso, una respuesta a la realidad local.

Entre los elementos de equipamiento de este Centro, aparte de los muebles y de artículos comunes en un centro docente con proyección social, se deben destacar, por su importancia para la comunidad, los siguientes:

un medio de intercomunicación (teléfono, radio, radio-teléfono, etc.) que ponga en relación directa a la comunidad con el centro regional o la localidad más próxima donde se disponga de recursos (médico, puesto de salud, hospital, extensionista agrícola, veterinario, autoridad policial, etc.). Este aspecto, tan poco considerado actualmente, tiene hoy día soluciones económicas y sencillas y abre la posibilidad de salvar vidas humanas y recursos valiosos;

un equipo elemental de herramientas de mano de uso común para la reparación de mecanismos sencillos, para trabajar la madera y metales blandos, constituyendo el pequeño taller rural;

un botiquín-droguería comunal conteniendo medicinas de uso humano, drogas veterinarias, plaguicidas y todo elemento que permita una acción de primeros auxilios en el campo de la salud y de la defensa de la producción. En algunas zonas es indispensable mantener suero anti-oftídico, en otras se requieren anti-helmínticos o anti-parasitarios. En ciertos casos hay que mantenerse en guardia contra las plagas o pestes que diezman al ganado, los animales menores o los cultivos, en pocas horas.

Mayor atención a los jóvenes y a las mujeres

La juventud rural constituye uno de los sectores que padece los déficit más acentuados dentro de la sociedad latinoamericana. Un Centro

de animación rural debe realizar los mayores esfuerzos por integrarla a un proceso educativo.

Podemos preguntarnos si existe una juventud rural; si se es joven alguna vez en un medio en el que cualquiera de las exigencias de la vida juvenil resulta difícilmente contemplada. En el medio rural se pasa directamente de niño a adulto, en el sentido de las obligaciones y responsabilidades.

El difícil período de la adolescencia es una etapa oscura, llena de exigencias y frustraciones para un joven "rural", llamado a una adultez prematura.

Es ínfimo el porcentaje de egresados de una escuela rural que puede orientar su vida, sea en la prosecución de estudios secundarios, sea en un tipo de aprendizaje en el trabajo junto a sus padres en el predio familiar. Por lo general estos muchachos se emplean temporariamente en explotaciones de la zona, o emigran a los pueblos y ciudades, donde deberán enfrentar una vida dura.

Las circunstancias bajo las cuales resuelven permanecer algunos en el medio rural son, por lo general, menos apropiadas que las que pueden encontrar emigrando.

Los intereses y necesidades de la juventud rural, así como su participación en las tareas del desarrollo de estos países, no se atienden con la sola creación de una oferta educativa más amplia, si esta oferta reafirma la tendencia a producir bachilleres tradicionales, cuya inserción en el campo productivo resulta tan problemática.

Es necesario programar modalidades más realistas para atender al grupo juvenil. Estimular la participación económica, social y política a través de formas de organización autónomas en que ellos asuman todas las responsabilidades directivas y ejecutivas.

En todos los países, la legislación fija una edad mínima de diez y ocho años para efectuar contratos, excluyendo de las posibilidades de obtener crédito a quienes deberían tener la oportunidad de aprender a manejarlo; a este sector numeroso de la población que, de todas maneras, se incorpora efectivamente al trabajo antes de esas edades, le queda solamente la posibilidad de constituirse en asalariados.

El Centro de animación rural y recursos educativos debe cumplir entre sus funciones, la de favorecer la organización de la juventud. El manejo del crédito y la utilización de la asistencia técnica deben constituir un proceso educativo.

Durante ese proceso, habrá una etapa en la cual el joven recibirá el crédito a través de los padres o con su firma, o mediante organismos de base de la comunidad, para llegar luego a la total responsabilidad técnica y económica, de modo que cuando pueda operar con su sola firma, esté capacitado para interpretar las condiciones de los créditos y hacer un buen uso de ellos.

En la propia comunidad se detectan sin dificultad promotores y animadores de las actividades culturales y recreativas. Ellos pueden y deben orientar la formación del grupo de teatro, del equipo deportivo, del conjunto musical, del grupo de estudios, etc.

El papel que desempeña la mujer en todas las zonas con economía de subsistencia de América Latina, es singularmente importante.

Buena parte del año los hombres de tales zonas trabajan fuera de los hogares o emigran a otras zonas para poder recoger recursos que por lo general constituyen el ingreso principal de la familia. La mujer, que durante esos períodos debe resolver todos los problemas de la vida familiar, es, finalmente, quien concluye dirigiendo la familia.

Es necesario, en ausencia de los hombres, cuidar cultivos, animales, por pocos que ellos sean; alimentar y educar a los hijos; en muchos casos, asumir la defensa de los escasos bienes. Esto ha llevado a señalar la existencia de un verdadero régimen matriarcal en las zonas de minifundio.

En estas condiciones, hablar de la educación de la población rural, es, en gran medida, examinar ese papel de la mujer, sus responsabilidades en el grupo y hasta su poder de decisión respecto del resto de la familia.

Las mujeres participan generalmente en todos los procesos de la producción en su propia parcela y en fincas vecinas, pero hay sectores de la actividad productiva —como la atención de la huerta, de los animales menores y de las artesanías— que les pertenecen casi por completo. Cualquier innovación que se proponga en estos campos debe contar con la aceptación y adhesión de la mujer. En la esfera de la educación preescolar la participación femenina es decisiva. No se puede planificar actualmente ninguna acción de este tipo en zonas rurales sin contar con la madre como educadora del preescolar. La idea de establecer instituciones para este nivel en zonas de población aislada y dispersa es absolutamente impracticable. Es el hogar rural, con la mujer como educadora, el

que hay que orientar para ser a la vez casa-cuna y jardín de infantes.

Independientemente de la imagen que estas sociedades tienen de la mujer, disminuida generalmente por la tradicional prepotencia del hombre, la situación real en que se encuentran reclama una capacitación que es a la vez que un conjunto de conocimientos y destrezas, la afirmación de una actitud responsable y decidida.

La mujer es, en consecuencia, educando y educadora por antomasia y el hogar rural el ámbito educativo natural en las zonas de minifundio.

La atención al grupo de amas de casa exige un trabajo en gran parte domiciliario. Es difícil contar, en reuniones convocadas en un local distante, con la asistencia de personas que llevan tan variadas y múltiples responsabilidades sobre sí. Reunirlas en una casa próxima es generalmente más cómodo y natural para ellas.

Una atención mínima a los aspectos de conservación de la salud, nutrición, higiene ambiental, adecuación de la vivienda, manejo de la economía familiar, cuidados materno-infantiles y planificación familiar debería cumplirse en la adolescencia.

Promover una efectiva participación

Existen en América Latina diversas experiencias que pueden, aportar ideas para la organización de Centros de animación rural y de recursos educativos. Objetivos similares animan programas tales como los Núcleos escolares, las Concentraciones de desarrollo rural y las Escuelas de producción.

Una de las principales dificultades parece ser el lograr la efectiva participación de las comunidades. Por lo general, las comunidades han sido consultadas o han intervenido de una manera esporádica o incidental.

Participación implica un propósito de compartir el poder dentro del sistema social y, obviamente, una intervención efectiva en el proceso de toma de decisiones. ¿Cómo favorecer esa efectiva participación? ¿Cómo crear nuevas modalidades de expresión de los individuos en las comunidades y, como consecuencia de las nuevas relaciones que van surgiendo, favorecer una disminución de la presión de los objetivos individuales para lograr la aceptación de objetivos comunitarios?

En un principio, la participación no será sino un impulso primario en acciones comunes, según objetivos comunes y soluciones adoptadas por el grupo. La estrategia para estimular estas acciones no puede ser sino el resultado de un conocimiento del medio en el que la propia comunidad deberá cumplir un proceso de gran valor formativo. El hombre debe conocer e interpretar su realidad, que es conocer su medio físico y social y conocerse a sí mismo en ese contexto.

Sin embargo, sería absurdo pensar que los programas educativos a nivel de comunidades deberían estar precedidos por costosas y largas investigaciones.

Los especialistas en investigación social deberían contribuir a preparar instrumentos prácticos y sencillos y a adiestrar multiplicadores capaces de llevar al personal de primera línea y a las comunidades mismas la inquietud por conocer la realidad y la capacidad de interpretarla. Este conocimiento se refiere tanto al ambiente natural como a la actividad productiva y a la vida comunitaria.

El proceso de participación, basado en la auto-investigación y en un permanente esfuerzo de interpretación, deberá conducir a centrar el liderazgo en el grupo, desdibujando el perfil tradicional del líder y los riesgos que implica.

Hacia una "intereducación"

La variedad de funciones que se espera podría cumplir el Centro de animación rural llevaría a pensar en una planta personal numerosa. Enfocada en esos términos parece una operación imposible. Los países de la región no podrían disponer de un presupuesto que asignara a las áreas rurales, personal asalariado para cubrir todos los aspectos de la educación básica en todas las localidades.

Es necesario partir de la base de una "intereducación" que compromete la acción colectiva. En consecuencia, la idea tradicional del educador, docente para uno o dos grados de la enseñanza primaria, tendría que ser superada por un concepto más amplio ligado a las necesidades comunitarias.

En primer lugar, como ya se ha planteado, el maestro deberá dominar técnicas sencillas que le permitan atender simultáneamente todos los niveles de la enseñanza primaria de modo que

en cualquier escuela rural se complete el ciclo de escolarización. Este objetivo tiene validez cualquiera sea la extensión que se trate de dar a este ciclo.

La existencia de un maestro con esa capacidad para el cumplimiento del ciclo elemental constituye un requerimiento ineludible en materia de personal.

Hay una tarea de animación y promoción de la comunidad, sin la cual no será posible alcanzar la movilización de todos los recursos y la participación general. Esta tarea podrá ser cumplida en muchos casos por el propio maestro, si su formación responde a las capacidades requeridas, tal como se describe párrafos más adelante. De todos modos, se hará necesario también lograr un cambio en la imagen que la comunidad se ha formado de los maestros.

La acción educativa, hasta hoy reducida al grupo escolar, debe comprometerse asimismo con los que no han tenido oportunidades y que constituyen la mayoría.

Las comunidades rurales integradas a Núcleos escolares, a Concentraciones de desarrollo rural o a otras modalidades de nucleación, tendrán el extraordinario refuerzo de los equipos técnicos de sus escuelas o sedes centrales.

Parece deseable contar con un Promotor de la educación de la comunidad rural, que trabaje estrechamente relacionado con el maestro, le apoye, y estimule la participación comunitaria. Este Promotor, podría ocuparse de varias comunidades, pero sería deseable que se estableciera en una y constituyera con el maestro un equipo mínimo. Ambos combinarían sus programas en torno a los objetivos, intereses y necesidades de la comunidad, para organizar la atención de la educación básica familiar, comunitaria y ocupacional.

El Promotor de la educación de la comunidad rural pondría especial atención en la extensión educativa y en los aspectos hasta hoy denominados extraescolares y cuyo impulso solo parece posible buscando un contacto directo y permanente con los hogares. Esto significaría desde el principio un trabajo domiciliario intenso. Educar en la familia y en la parcela. Contribuir al funcionamiento de organizaciones comunitarias. Estimular la organización autónoma de los jóvenes. Levantar el nivel educativo de los adultos. Coordinar la acción con otros servicios.

Hay que multiplicar los educadores en el medio rural. Se necesita ampliar y desmitificar el concepto de educador para poder beneficiar

de todos los conocimientos y de todas las habilidades. Tal el sentido de una "intereducación";

Para alfabetizar a un adulto no es indispensable tener una formación docente de alto nivel. Con el mismo criterio se puede aprender de un campesino una manualidad sencilla, una artesanía, la reparación de mecanismos simples. Una vecina enseña a utilizar un producto del medio a veces con mayor éxito que una profesora diplomada. La visita a un cultivo puede explicar los buenos rendimientos que obtiene un agricultor, recogiendo de sus propios labios la experiencia que ha cumplido.

Un inventario inicial de conocimientos y habilidades, de posibles educadores y de acciones educativas, puede causar sorpresa aún en comunidades poco desarrolladas. Organizar el aprovechamiento de todos estos recursos es fundar la "intereducación" y propiciar un proceso de educación permanente en el medio rural.

El apoyo regional

Es indispensable contar con una estructura a nivel regional para apoyar y alimentar las acciones de terreno en las comunidades rurales.

Las funciones que esta estructura regional debería cumplir son las siguientes:

- coordinación de todos los recursos que pueden apoyar al Programa;
- capacitación y mejoramiento del personal;
- orientación y asistencia técnica en terreno y a distancia;
- producción de materiales para toda la zona.

De acuerdo con la estructura administrativa de cada país y con la distribución de los servicios a nivel regional se puede mencionar un conjunto de instituciones que deberían tomar a su cargo la organización del apoyo a la acción educativa en el medio rural. En todos los casos es indispensable la presencia de las entidades y servicios siguientes:

autoridades regionales de los Ministerios de Educación, Agricultura y Salud y del Organismo de Planificación Nacional para las funciones de coordinación de los recursos y promoción de las instituciones;

universidades, Institutos tecnológicos, Escuelas normales y agropecuarias, Estaciones experimentales y Centros de investigación agronómica para las tareas de capacitación y mejora-

miento del personal, orientación y asistencia técnica a distancia y producción de materiales.

Existen experiencias y programas de extensión hacia las áreas rurales, cumplidos por distintos organismos que brindan un gran apoyo a la acción de terreno. Destacaremos algunos ejemplos:

Hay Escuelas normales y normales rurales que actúan como "nodrizas" de grupos de escuelas que a la vez les sirven como campo experimental, y escuelas e institutos técnicos agropecuarios que cubren una zona en prácticas de extensión agrícola.

Algunas universidades ofrecen cursos, cursillos y jornadas, especialmente en vacaciones, para educadores del medio rural.

A vía de ejemplo, la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, a través del sistema de Universidad abierta, se ocupa del mejoramiento profesional de más de 2.000 maestros rurales del Departamento de Cundinamarca en una experiencia que tiene como base la emisión de programas de televisión combinados con un consultorio postal y entrevistas de fines de semana en la universidad.

Otra modalidad de la participación de las universidades en la educación en medios rurales, es la adscripción de equipos interdisciplinarios de estudiantes y profesores al trabajo en comunidades rurales. Los Centros de animación y recursos educativos podrían recibir periódicamente la visita de un equipo universitario para contribuir a desarrollar el programa educativo participando activamente en demostraciones y prácticas agronómicas, de higiene, de conservación de la salud, de construcciones rurales, etc. Ganan mucho estos equipos al integrarse activamente al proceso de cambio y conocer problemas reales en torno a cuya solución podrían realizar la práctica efectiva de sus profesiones ^{5/}.

El apoyo desde el nivel regional puede hacerse llegar a las comunidades rurales a través de medios que están disponibles en todas partes, y que se pueden organizar para que sirvan de refuerzo a la acción educativa y de cooperación y de estímulo en la vida de las comunidades.

La acción directa en terreno, por parte del personal de los servicios, se vería notablemente

^{5/} En algunos países de la región (México, Guatemala, Bolivia, Colombia, Ecuador), es obligatorio para los estudiantes de ciertas profesiones universitarias, como medicina y odontología, cumplir un año de servicios en el medio rural como requisito previo para obtener el título correspondiente.

reforzada usando los medios colectivos de comunicación como la radiodifusión y la prensa.

Actualmente está muy extendido el uso de radio a transistores. El sistema educativo ha sacado poco provecho de este importante medio. Hasta en pequeñas localidades existen emisoras que, muchas veces, tienen poco material para cubrir sus espacios; este recurso se utiliza a veces con motivo de campañas o de movimientos circunstanciales. Estructurarlo adecuadamente e incorporarlo al sistema no resultaría costoso.

Un periódico dirigido al medio rural, o una hoja informativa semanal o todavía un llamativo periódico mural impreso —del tipo que ha estado utilizando el Programa de alfabetización de adultos del Ecuador— son vehículos interesantes para intercomunicar el área y reforzar la acción educativa.

En los periódicos de la región, algunas columnas dedicadas al programa resultan también un medio eficaz y económico. En Venezuela, durante mucho tiempo la División educación de adultos publicó una página semanal para adultos recién alfabetizados en uno de los diarios de mayor tiraje del país.

El educador para el medio rural

Tradicionalmente ha sido el maestro normalista el tipo de educador con el que se ha contado para cumplir con la enseñanza primaria en el medio rural.

En la mayoría de los países de la región, el número de maestros denominados "empíricos" supera al de los titulados en las zonas rurales. Por otro lado, es bien sabido que un gran número de egresados de establecimientos formadores de docentes se resiste a ejercer en el medio rural.

La formación y capacitación de estos educadores plantea problemas cuya solución se está lejos de alcanzar todavía. Es que no se trata solamente de establecer un currículo para la formación y llamar a los maestros a jornadas de capacitación más o menos frecuentes. Existen dificultades que tienen que ver con la vida y el trabajo en el medio rural, con los salarios y compensaciones que se pagan, con las perspectivas de mejoramiento profesional, con la presión ejercida por las asociaciones gremiales atentas a la conquista laboral a veces en contradicción con el interés de las comunidades.

Las posibilidades de un rápido mejoramiento profesional, radican asimismo en la obtención de diplomas que sólo se obtienen realizando cursos en las ciudades.

No existe, en los países de América Latina, un escalafón que acredite debidamente la experiencia lograda en el medio rural.

Todos estos elementos determinan la gran inestabilidad y constante deserción de los maestros normalistas.

Es necesario agregar la falta de competencia del maestro para cumplir funciones que no se toman en cuenta en su formación.

Hacemos bien y con gusto lo que sabemos hacer. ¿Sábe un egresado normalista su oficio de maestro rural? ¿Se le propuso alguna vez un ejercicio de enseñanza multinivel? ¿Se le enfrentó alguna vez con la realidad económica y social de una comunidad rural?

Los institutos de formación deben entregar al medio rural educadores capaces de enfocar el trabajo educativo como una actividad inmersa en la vida. Para lograrlo, ellos mismos deben volcar sus planes de estudio hacia la vida.

Pueden identificarse distintas funciones que, a todos los niveles del trabajo educativo con comunidades rurales, requieren la preparación de personal idóneo. Esta preparación es actualmente muy deficitaria.

La clásica función de un maestro elemental de enseñar a "leer, escribir y sacar cuentas", mal que pese, debe reconocerse que pocas veces se cumple eficientemente, sobre todo si esas habilidades se conciben con el sentido funcional que encierra la definición de la página 9 de este artículo.

Constituyendo el fundamento sobre el cual esas habilidades cobran un significado, se encuentran: los aspectos de formación técnica y profesional; la preparación para la vida rural; las actividades de animación que consisten en interesar a las comunidades en su propio desarrollo y estimular su participación activa y la extensión o divulgación agrícola.

El conjunto de estas funciones debe ser enfocado por cualquiera de los educadores comprometidos en el proceso como una unidad fuertemente integrada, de manera que cualquiera sea el nivel de desarrollo de una localidad, esa unidad quede contemplada en los programas de trabajo.

Los maestros, supervisores, instructores agro-

pecuarios, extensionistas, mejoradoras de hogar, directivos de los organismos de base, gerentes de cooperativas y de empresas agropecuarias, animadores y promotores de distintos campos, médicos, enfermeras sanitarias, líderes sindicales, profesores normalistas y de escuelas agropecuarias y todos aquellos que tienen una responsabilidad referente al desarrollo educativo en el medio rural, deberían tener la posibilidad de recibir una preparación apropiada para enfrentar con claridad de concepto la empresa común en que están empeñados.

En la base de la formación y de la capacitación de ese personal debe haber una especie de denominador común, que permita a cada cual obtener una visión amplia y clara del objetivo general y de la ubicación de su tarea específica dentro del conjunto de las actividades.

Se trataría de que todo este personal conociera los elementos esenciales del desarrollo rural, su interdependencia y su relación con el desarrollo general; que estuviera capacitado para integrar un equipo y tuviera por lo menos los rudimentos de las técnicas necesarias para interpretar el medio, comunicarse con los campesinos, animar un grupo y utilizar nuevos recursos y modalidades para la difusión de conocimientos.

En las operaciones de terreno más directas y elementales y, por lo general en las pequeñas localidades, será práctico y conveniente emplear un personal —tal vez originario del lugar— con un nivel de formación elemental, pero respaldado por asistencia técnica y supervisión permanentes.

En ese nivel se debe pensar en un tipo de trabajador polivalente con un adiestramiento general en los aspectos señalados de la vida rural. Si estas personas conocen el mínimo indispensable para estar por encima del nivel general de la comunidad, su actuación puede ser estimulante para que la comunidad de un paso hacia adelante.

El establecimiento del perfil profesional de este educador polivalente sería una tarea importante de las escuelas normales e institutos de formación a nivel regional.

Aspectos metodológicos

Los institutos normales y las escuelas agropecuarias son actualmente los principales establecimientos de formación de educadores para el medio rural.

Al incorporarse a un movimiento que impulse y dinamice la educación en el seno de las comunidades, estos institutos deberán promover innovaciones metodológicas que contribuyan a una participación masiva de la población en el proceso de "intereducación".

Para que estas innovaciones se incorporen efectivamente a los procesos educativos, no basta con que sean presentadas, explicadas y esquematizadas en las aulas, en clases tradicionales donde los profesores dan y toman las lecciones. Con ese procedimiento, los métodos llamados "activos" en pedagogía, han pasado más de medio siglo esperando para ser incorporados al quehacer escolar.

Es necesario que los futuros educadores sean formados mediante la misma metodología que ellos deberán introducir en sus zonas de trabajo.

Aún con riesgo de parcializar en la presentación de algunas técnicas y procedimientos que deben hacer parte de esa formación, mencionaremos aquellas que en nuestra opinión pueden contribuir más eficientemente a ese objetivo.

Todas las modalidades de autoaprendizaje, que favorecen procesos de autoformación, deben ser empleadas en los cursos de maestros, extensionistas y otros educadores del medio rural: aprender a aprender para poder enseñar a aprender;

Se debe salir al reconocimiento del medio: hombre y naturaleza; aprender a observar los hechos naturales y los hechos sociales; a encontrar sus causas y sus efectos y plantearse los problemas que la utilización, conservación y renovación de los recursos plantean a las comunidades;

a través del trabajo de investigación de profesores y estudiantes en las comunidades y con las comunidades, este reconocimiento del medio se constituirá en el basamento de todo el proceso socio-educativo;

un método de formación que favorece el contacto con las comunidades rurales, la coordinación de todos los participantes en el proceso educativo y la capacitación en servicio del personal, es el seminario operacional que sigue las líneas originadas en el Programa mundial de alfabetización que promovió UNESCO.

El Seminario operacional lleva a los participantes a desarrollar actividades concretas a partir del estudio de la situación real y según una programación permanentemente analizada y reajustada. De esta manera se vive breve e in-

tensamente —por ejemplo en el período de una semana— un proceso que relaciona estrechamente la acción con la elaboración teórica. Con esto se busca provocar un cambio tanto en la concepción del papel que corresponde a los educadores, a los funcionarios y a los miembros de la comunidad, como en los métodos tradicionalmente empleados para la programación y realización del trabajo.

En la adaptación de este método, que hemos experimentado, los participantes salen inicialmente al encuentro de la realidad comunitaria divididos en pequeños grupos. Se trata de observar, conocer, recoger información sobre el ambiente físico, los recursos naturales, la actividad productiva, las condiciones de vida, la organización comunitaria, los servicios disponibles y el nivel educativo.

No se trata de una encuesta o un relevamiento completo y minucioso sino de un contacto con familias en su ambiente de vida y trabajo. En dos días, los pequeños grupos hacen numerosas observaciones en comunidades que, generalmente, no tienen más de cincuenta familias.

El Seminario se ocupa con más detalle de realizar “el examen de la Escuela” y de otros servicios cuando existen.

La información recogida es organizada, comparada y discutida en reuniones generales en las que participan los miembros de la comunidad.

Se trata de enunciar los problemas, de jerarquizarlos, de proponer algunas acciones de acuerdo con los recursos disponibles y de iniciar estas acciones de una manera integrada y bajo la responsabilidad de la comunidad en su conjunto.

En zonas con economía de subsistencia, la propia comunidad reconoce inmediatamente como su problema prioritario la escasez de alimentos y lo identifica como la causa de una serie de dificultades para la vida familiar y comunitaria. A la vez, reconoce que la falta de alimentos tiene causas que van desde la falta de tierras o la insuficiencia del ingreso familiar hasta la explotación inadecuada del suelo.

Los seminarios operacionales se conciben tanto para el arranque de las actividades como para la programación y la evaluación durante el proceso. Se constituyen en talleres para el planeamiento y la ejecución.

Los pasos de un seminario operacional, cualquiera sea el grado de desarrollo que hayan al-

canzado las actividades, son, en líneas generales, los siguientes:

- observación directa y elemental de la realidad del medio y de la situación educativa en sus diversos aspectos;
- relación entre la educación y los distintos problemas encontrados;
- programación integrada de aspectos escolares y extraescolares en torno a objetivos comunitarios para un período inmediato;
- formulación de conclusiones y recomendaciones;
- evaluación del seminario.

La metodología de estos seminarios deberá ajustarse, en todos los casos, a la realidad regional.

Los objetivos que la propia comunidad se fija son los que debe reconocer el maestro como orientadores de su acción y del programa de la escuela.

La idea de que la unidad programática nace en el aula para luego descubrir relaciones con el mundo circundante, empieza por establecer un divorcio entre la escuela y la comunidad al imponer una programación concebida en otra parte o, en el mejor de los casos, en el escritorio del maestro. Este enfoque que llamaremos “pedagógico” de la administración curricular no tendría otro significado que el de establecer ciertas correlaciones entre áreas, asignaturas y temas, pero no alcanzaría a darles verdadera funcionalidad.

La innovación que se debe introducir progresivamente consiste en vincularse directa y permanentemente a las actividades que termina el cumplimiento de un objetivo comunitario, para contribuir a la comprensión inteligente de los procesos en desarrollo mediante el aporte de conocimientos y habilidades (el saber y el saber hacer).

La actitud de los maestros debe ser la de mantenerse atentos al desarrollo del proceso para ajustar al mismo el aporte de una acción educativa útil por su funcionalidad.

Cuando se hace necesario aportar datos, manejar algunos equipos, realizar cálculos, documentar actividades, etc., los maestros podrán conformar acciones educativas realistas, debidamente integradas al trabajo.

La participación del educador en cualquiera de las actividades de la vida cotidiana, implica su esfuerzo y su contribución para lograr la

comprensión inteligente de todo lo que ocurra por parte de sus protagonistas ^{6/}.

Se debe evitar el absurdo de una manipulación amañada de la realidad para ponerla al servicio de la administración curricular. Es necesario distinguir una acción integrada al objetivo comunitario, de la formulación de los llamados "Centros de interés" o "Centros de actividad" que nacen y mueren en el aula.

Se trata de centrar el proceso educativo en torno a problemas reales, reaccionando contra la presentación arbitraria y artificiosa de contenidos generalmente distantes de los intereses y necesidades de la comunidad.

Para vincular aspectos escolares y extraescolares, formales e informales, favoreciendo la unidad del proceso educativo, es el maestro y la escuela quienes deben llegar donde la familia y hacer a todos participantes del proceso.

Consultar a los agricultores, a las amas de casa, a las autoridades, a los funcionarios, dar oportunidad a que los alumnos entrevisten a distintas personas y que grupos de todos los niveles visiten organizadamente los trabajos en terreno y los hogares, llevando objetivos definidos de intercambio, es una forma apropiada de estimular una nueva imagen de la acción educativa, integrada a la vida de la comunidad ^{7/}.

Asimismo, las tareas domiciliarias que ordenan los maestros —tediosas ejercitaciones que generalmente resultan incomprensibles para los padres— pueden servir de nexo entre actividades escolares y extraescolares.

Se está sembrando, cosechando o realizando una labor en los cultivos ¿por qué no recabar de los adultos informaciones relativas a costos, créditos, rendimiento, mercadeo, técnicas y materiales utilizados? ¿por qué no sustituir la ejercitación tradicional por informes en los que padres e hijos deben trabajar juntos?

Hay bastante material didáctico en la vida que rodea a la escuela; hay que salir por él, con el espíritu "curioso" y la actitud humilde tan necesarios a los educadores.

Es muy escaso el material impreso, destinado a los adultos, que llega actualmente al medio rural. Pocos reciben un periódico o compran esporádicamente una revista. No obstante, llegan distintos tipos de mensajes por vías diversas; algunos de estos mensajes tienen una finalidad educativa o informativa; la mayoría son elementos de propaganda: Programas de radio; folletos sobre productos agropecuarios, máquinas

y herramientas; formularios para solicitudes; circulares; carteles anunciadores: instructivos; etiquetas de envases; leyendas descriptivas., etc. Todo este material, constituye en gran parte un mundo casi indescifrable para la mayoría de las personas a quienes va dirigido.

La caja de fósforos o de cigarrillos, el boleto de transporte, envases que se manejan todos los días, mencionan ciudades, provincias, países, medidas diversas y pasan generalmente sin ser descifrados.

A este mundo que es necesario comprender, pertenecen también las facturas comerciales, los formularios de crédito, las solicitudes diversas y declaraciones que, frecuentemente, se firman o refrendan con impresión digital, pero cuya interpretación y manejo quedan reservados a algunos leguleyos.

¿Es debidamente comprendido el informativo que difunde la emisora que todos escuchan?

¿Se tiene una idea de los sucesos que se mencionan, de los personajes, de los lugares?

Si el sistema educativo funcionara en el interior de este mundo contribuyendo a descifrarlo y no confiara solamente en el material que un día habrán de proveerle, podría hacer mucha lectura, escritura, ciencias naturales y sociales.

Favorecer la observación, la investigación y el análisis de los hechos implica mantener una actitud curiosa frente a la vida.

El primero que debe poseer esa actitud es el maestro.

^{6/} ¿Por qué el saco de fertilizantes lleva impreso: N 20, P 10, K 10? ¿Qué significa: "Peso neto 250 gms." que se lee en ese envase? ¿Qué quiere decir: "Contenido 75 cl." impreso en aquel frasco? ¿Qué importancia tienen las instrucciones que pueden leerse en un paquete de semillas, en una lata de fungicidas, en un frasco de insecticida donde se puede leer la palabra: "antídoto" cuya comprensión puede ser un problema de vida o muerte?

^{7/} La visita a un pequeño taller de herrería rural enseñó muchas cosas. La más importante resultó de la observación de la técnica usada para ajustar la llanta de hierro en la rueda de madera de una carreta. El herrero dijo: "Corto un hierro tres veces más largo que el ancho (diámetro) de la rueda. Hago el anillo; en frío no entra, pero lo caliente, se estira, entra y al enfriar se ajusta". La relación entre el diámetro y la circunferencia había surgido para los alumnos, por primera vez, en forma viva.

José Pedro Núñez*

Análisis de una corriente de Educación Rural*

En el conjunto de América Latina, la situación de Uruguay se destaca en materia de educación rural por dos características fundamentales.

La primera, es un nivel de los servicios de escuela primaria rural superior al que registra la región, especialmente en lo que se refiere a cobertura espacial, desempeño de la docencia con maestros formados en un ciclo de estudios prolongados, organización de servicios de inspección, etc., logrado por efecto de una política que se remonta a la reforma educativa iniciada por José Pedro Varela en 1876.

Pero, por la misma circunstancia de que los aspectos materiales están relativamente solucionados, los problemas de la orientación de la educación rural y la vinculación entre sus funciones culturales y el medio social, adquieren una evidencia que en otras sociedades está oscurecida por la prioridad de resolver la prestación del servicio.

La segunda característica es la presencia de una corriente de educadores rurales que a lo largo de casi medio siglo fueron estructurando posiciones teóricas y experiencias sobre una educación vinculada al desarrollo social, lo que implica formulaciones pedagógicas y didácticas que en su momento tuvieron perfil heterodoxo en relación con las posiciones dominantes en las formulaciones usuales.

Ambas características están vinculadas entre sí, dado que la existencia de la primera posibilidad que en la segunda se definieran objetivos para la acción magisterial que superaban las reclamaciones materiales usuales en la región.

Sin embargo, para interpretar el origen de la propuesta de los educadores, debe tenerse pre-

* Este artículo, reelaborado por su autor, constituye una síntesis del Documento DEALC/12, *La Escuela en áreas rurales modernas*, publicado por el proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, diciembre 1978.

** José Pedro Núñez, funcionario de UNICEF en Bolivia, ha ejercido la docencia rural, animado movimientos de capacitación y cooperación entre docentes rurales y se ha desempeñado como Inspector Departamental de Educación Primaria en su país, Uruguay.

sente el papel de la estructura social uruguaya. Por diversas razones, la marginalidad y las condiciones de pobreza crítica se registraron en el medio rural a partir de un período histórico temprano, hecho tanto más llamativo ya que los niveles sociales urbanos fueron también desde muy antiguo relativamente altos.

La discontinuidad social entre medio urbano y medio rural, en una sociedad en que las ideologías progresistas alcanzaron un alto consenso, ha sido sin duda un reto que incidió en las acciones de los educadores y en la concepción de una propuesta que ubica a la escuela como un centro de desarrollo de las condiciones sociales. Se trataría fundamentalmente de promover las capacidades de niños, jóvenes y adultos para comprender, mediante el desarrollo del juicio crítico, la situación en que se encuentran y en consecuencia establecer actividades y orientaciones que les permitieran superar las limitaciones registradas.

El artículo pasa una revista breve de las condiciones sociales de la población rural y de sus efectos en la educación, medibles fundamentalmente en el rendimiento, para luego abordar el enfoque doctrinario de los docentes rurales y sus implicaciones en cuanto a las funciones que debería cumplir la escuela, analizando por último los requerimientos didácticos y de organización correlativos con el cumplimiento de esas funciones.

I La Situación

I. 1 EL MEDIO RURAL

La densidad de población de la zona rural uruguaya es baja: en algunos casos no llega a un habitante por km². En cuanto a las tierras ocupadas, predominan los predios extremos, con contratación de mano de obra asalariada sin compromisos familiares. De este modo, la familia del peón rural, cuando existe, debe radicarse en pequeños caseríos aledaños a los grandes establecimientos.

En el otro extremo de la escala se hallan los predios latifundicos. Son los más abundantes en número y en ellos sí residen familias completas en condiciones de vida muy precaria.

Entre ambas situaciones extremas, algunos predios de tamaño adecuado brindan oportuni-

dad de vida y trabajo, en condiciones decorosas, a un reducido grupo de familias.

Además de la subocupación resultante del minifundio, también se registra desocupación periódica como consecuencia de las actividades impuestas por la zafra. Uno de cada cinco asalariados rurales que trabajan en la ganadería no tienen ocupación permanente.

Otro grupo con nivel de vida muy precario está constituido por aproximadamente la décima parte de la población rural, aglutinada en caseríos sin función urbana y sin posibilidades de actividad rural. Estos caseríos surten de mano de obra a los grandes establecimientos y sirven de refugio a las familias de los asalariados empleados en ellos.

El análisis de las condiciones estructurales que predominan en la actividad agropecuaria, permite comprobar que las cuatro quintas partes de las tierras y predios están afectados por problemas de distribución o de tenencia, o por ambos a la vez.

Finalmente, se registra una marcada migración campo-ciudad, a tal punto que las cifras del censo de 1963 indican que sólo el 17% de la población del país permanece en el medio rural.

I. 2 EL SERVICIO EDUCATIVO

Si se lo compara con los resultados verificados en la mayor parte del continente, el servicio educativo en la zona rural uruguaya ha alcanzado un desarrollo bastante pronunciado. Existe buena oferta de estos servicios en el campo, y si bien no se han superado los problemas de retención, éstos resultan menos graves que en otros países.

Los docentes deben contar con el título respectivo, y para alcanzarlo se requiere la aprobación de cuatro años de cursos practicados con posterioridad al egreso de la enseñanza media.

Los locales escolares reúnen condiciones decorosas y cuentan con el equipamiento necesario para su funcionamiento, por lo menos en lo referido al mobiliario y al material didáctico imprescindible.

En la mayoría de los casos, el servicio de alimentación está sostenido en parte por el Estado y en parte por el vecindario. Además, se provee de casa-habitación a los docentes, y los locales escolares cuentan con servicios higiénicos para alumnos y maestros.

Para atender a una población que desciende

en cifras absolutas como consecuencia de la fuerte corriente migratoria, se mantuvo hasta hace pocos años un servicio educativo creciente. Ello, determinó el encarecimiento de los costos por usuario, a tal punto que muchas escuelas funcionan con menos de diez alumnos inscriptos.

Finalmente, más de la mitad de las escuelas rurales son de maestro único, y sólo la décima parte cuenta con tres o más docentes. Así, la situación usual es el del maestro que atiende varios grados a la vez.

En todas las escuelas rurales, cualquiera sea el número de alumnos y docentes, se ofrece el ciclo primario completo, que se compone de seis grados.

El rendimiento cuantitativo

Los indicadores de este tipo muestran un rasgo común a todos los países, esto es, un menor aprovechamiento en el medio rural que en el urbano. En el primero, son mayores la repetición, la extraedad, la deserción y la asistencia irregular, datos que reflejan una menor eficiencia del servicio y condiciones del contexto social reveladoras de mayores carencias y menores estímulos para el aprendizaje.

El rendimiento cualitativo general

Si se toman en cuenta criterios universalistas, según los cuales la educación debe desarrollar la capacidad personal del educando en lo intelectual, lo social y lo ético-afectivo, por una parte, y la transmisión cultural de mecanismos de comunicación y operación así como el conocimiento del medio (espacial y temporal), por otra, se concluye que el logro de tales objetivos resulta precario en relación con los resultados verificados en las escuelas urbanas.

Entre las posibles causas de esta situación, se mencionan las más evidentes:

—Las escuelas rurales son atendidas por personal poco experimentado y con alta movilidad en sus cargos, y que además, no ha recibido capacidad específica para enfrentar las dificultades propias de su lugar de trabajo, donde, entre otras cosas, debe realizar enseñanza multinivel.

—Los maestros rurales trabajan en forma aislada y no reciben asesoramiento continuo;

cuando lo reciben, suele ocurrir que el mismo no siempre les sirve para solucionar problemas concretos.

—El medio no estimula el aprendizaje escolar "académico".

—La cantidad de horas que el escolar permanece en la escuela es menor en el medio rural que en el urbano, por lo que el aprovechamiento resulta proporcionalmente disminuido.

—En el medio rural no existen ocupaciones que, para ser desempeñadas con eficacia, requieran escolaridad completa. De este modo, los estímulos prácticos para completar el ciclo resultan menores.

El rendimiento cualitativo particular

Además de los contenidos universalistas ya mencionados, a la escuela rural se le asignan otros más específicos. Por ser la única institución educativa de la zona, y dado que se trata de una de las pocas instituciones oficiales que llegan al medio rural, se le pide:

—Que desarrolle un enfoque activo y vital, de modo que el alumno sea el agente de su propia formación

—Que su acción se adapte al medio.

—Que tienda a una acción integral, en el doble sentido de considerar la totalidad de los problemas que inciden en la zona, por una parte, y a todos los grupos de edad residentes en ella, por otra.

Si se atiende a la concreción de estos resultados, la tarea de las escuelas rurales no puede considerarse satisfactoria.

Además de lo ya mencionado, varias razones intrínsecas al sistema educativo dejan sentir sus efectos.

En principio, corresponde señalar que la formación profesional, academicista y ciudadana, se opone al desarrollo de un enfoque educacional activo. Tanto la inseguridad como el desarraigo personal determinan que los caminos de la rutina docente sean menos penosos, para el maestro, que los siempre nuevos del descubrimiento junto a sus alumnos. Por otra parte, la década de estudios vivida en la ciudad deja sus huellas en la manera de ser y de actuar del docente, de modo que la adaptación al medio rural resulta difícil para quien no ha recibido capacitación específica para actuar en el mismo.

Sin embargo, y a pesar de la poco alentadora situación de conjunto, se han desarrollado experiencias muy satisfactorias, en períodos de mayor trascendencia educativa; las mismas permitirían reconocer posibilidades nuevas si el marco institucional tuviese el propósito de solucionar la situación de los menos favorecidos.

II. El enfoque doctrinario

Con el tiempo, se ha elaborado una concepción doctrinaria propia, que logró resultados concretos cuando pudo contar con el apoyo —o por lo menos con la tolerancia— de las autoridades educativas. En realidad, esta doctrina nunca recibió la implementación adecuada, dado que la actividad educativa fue por lo general el fiel reflejo del contexto socio-político predominante en cada período.

Desde el año 1917 existieron programas diferenciados para el medio urbano y el rural. Sin embargo, corresponde señalar que la distinción no se redujo a disminuir las exigencias del aplicado en las zonas campesinas; además de ello, jerarquizó los contenidos, provocando cambios en las concepciones metodológicas pertinentes.

Hace sesenta años fueron enunciados los lineamientos que procuraron diferenciar la educación rural, haciéndola más operativa y adecuada al medio donde debe desarrollar su acción. Estos lineamientos fueron profundizados gracias a la mediación del programa de 1949, que se aprobó merced al fuerte impulso proveniente de las bases del magisterio. Una década después se lograba —también mediante un proceso iniciado desde abajo— una estructura formal más adecuada para los servicios educativos en el medio rural. Los cambios operados más adelante en el contexto socio-político limitaron las posibilidades de acción esbozadas en este sentido.

Del proceso descrito pueden extraerse algunas constantes que diferencian este enfoque de las concepciones existentes en torno al problema de la escuela rural. Tres son sus notas distintivas:

a. Vital. En el aspecto docente, la utilización de medios activos capaces de convertir al alumno en el agente de su propia formación resalta como un objetivo que se mantuvo constante a lo largo del proceso.

Si bien es cierto que se trata de un principio

educativo general válido para cualquier medio, corresponde señalar que resulta imprescindible cuando la única posibilidad educativa es la escuela rural. Por otra parte, en un mundo que cambia a un ritmo día a día más acelerado, la educación, más que conocimientos que corren el riesgo de tornarse obsoletos, debe brindar los medios para acceder a ellos. En todos los casos, el desarrollo de las capacidades personales es mucho más trascendente que la simple trasmisión de información.

b. Situada. La acción educativa debe situarse en su contexto socio-económico. Las concepciones universalistas acerca del “hombre” se refieren a un ser abstracto, diferente de los seres humanos de carne y hueso, preocupados por situaciones concretas que deben resolver casi siempre con urgencia. En el medio rural, cualquier actividad, más que un rol ocupacional, constituye una forma de vida que incide en la totalidad de cada situación personal y familiar.

Para ser efectiva, la educación no puede ser ajena a las condiciones circundantes, que determinan las preocupaciones mediatas e inmediatas de la población a la que debe atender.

De este modo, las actividades propias del medio adquieren un doble significado: a) Desde el punto de vista social se relacionan con el mejoramiento inmediato de las condiciones de vida. Así, a mayores privaciones, debe concederse mayor atención a los requerimientos del medio en el total de tareas a realizar. b) Desde el punto de vista docente, constituyen el centro aglutinador y motivador del aprendizaje escolar, que, para ser verdadero, debe brindar la posibilidad de redescubrir la verdad con métodos que apliquen estos conocimientos a situaciones concretas.

c. Integral. El criterio tradicional, que reduce la acción de la escuela a atender sólo a la educación de los alumnos, se vuelve inoperante en un medio adverso. Ello destaca la responsabilidad social que le cabe a la institución docente, relacionada en forma directa con el grado de privación existente en un medio social determinado.

Atender exclusivamente al niño, y con un criterio alfabetizador, de nada sirve cuando las urgencias se refieren a los aspectos determinantes del nivel de vida. Por otra parte, el niño no es un ser aislado e independiente del medio donde vive; por el contrario, está inmerso en él y sufre los mismos problemas que afectan al resto de la población. Así, sólo puede llevarse a cabo una tarea eficaz si se considera la situación tal como ésta se presenta, y atendiendo al punto

de vista de los habitantes de la comunidad rural de que se trate, pues ellos conocen mejor que nadie sus problemas y necesidades.

Al hablar de acción integral se distinguen dos connotaciones:

—Por un lado, se trata de considerar la situación tal cual es, con sus problemas, necesidades y posibilidades reales. Ello no significa diluir la acción intentando solucionar todos los problemas a la vez, sino hacerlo de modo progresivo y de acuerdo con la urgencia que demanda el propio grupo, aunque teniendo como marco de referencia la situación global.

—Por el otro, considerar que todo el grupo humano está ubicado en la zona de influencia, cualquiera sea la edad, el sexo o la situación de sus componentes. Los aspectos relacionados con el nivel de vida afectan a todo el grupo y en este sentido deben considerarse.

Como norma general, es válido sostener que para llevar a cabo una acción efectiva, el componente social debe relacionarse en forma directa con el grado de privación del medio de referencia.

III. Funciones de la Escuela Rural

Si la acción de la institución educativa responde a las necesidades del medio, y si además manifiesta sensibilidad social, resultará verdaderamente integral. Es al solo efecto de ordenar la exposición que se agrupan las responsabilidades educativas de acuerdo con las características de los distintos grupos de población.

III 1. FUNCIONES DIRIGIDAS A LOS ALUMNOS

Desarrollo de las capacidades personales. El propósito de la acción educativa es ayudar a crecer de adentro hacia afuera; así, resulta más trascendente que la tarea informativa; ésta recorrer el camino inverso e incorpora un producto final que, como tal, es inalterable y estático.

Este propósito, de validez universal, adquiere en la escuela rural valores específicos y circunstanciales.

Como la escuela primaria es la única posibili-

dad educativa existente en el medio rural, sus responsabilidades formativas son mayores. En este caso, se pretende que sus egresados tengan la capacidad necesaria para enfrentar situaciones nuevas, es decir, juicio crítico y capacidad de observación suficientemente desarrollados.

El ritmo del cambio tecnológico resulta día a día más acelerado, y a pesar de que este fenómeno no se verifica en las zonas rurales al mismo ritmo que en las urbanas, cada generación adopta, aunque lentamente, los nuevos instrumentos que la evolución tecnológica propone. Esta realidad, muy propia de nuestro tiempo, quita validez a los contenidos de la información, que por productos finales son factibles de obsolescencia. En cambio, si se agiliza la enseñanza de los procesos que permiten adquirir conocimientos, también se facilitará la adecuación a las nuevas situaciones.

Transmisión de mecanismos de relación. Se trata de una función tradicional, pero que mantiene intacta su importancia formativa y utilitaria. En el primer sentido, en tanto desarrolle las capacidades de interpretación, conceptualización e integración social. En el segundo, cuando a través del dominio de los símbolos se facilita la comunicación con la experiencia histórica de la humanidad.

Esta función es, tal vez, la más unánimemente reconocida. El inconveniente reside en que por lo general es la única que se atiende con la debida dedicación.

Compensación de déficit a nivel escolar. En la mayoría de los casos, el medio rural presenta condiciones adversas, que en alguna medida pueden mitigarse desde la escuela. Existen deficiencias en los servicios sanitarios, de higiene y de alimentación que no pueden ser desconocidas por la escuela, porque tales problemas pasan a ser prioritarios en las zonas rezagadas, ubicándose aún antes que las funciones tradicionales de la escuela. Sin embargo, debe tenerse presente que la colaboración de la escuela no soluciona los problemas del medio, sino que puede aspirar a mitigar su incidencia, en algunos casos con resultados significativos.

En zonas de baja densidad poblacional existe un déficit de integración social y recreación que ineludiblemente debe ser considerado por la escuela. Hasta su ingreso en la misma, los contactos del niño rural han sido casi exclusivamente con el grupo familiar, y en el medio donde transcurrieron sus primeros años de vida las oportunidades de recreación han sido generalmente escasas. Si se percibe con claridad este panorama, la escuela puede hacer bastante para revertir sus malos efectos.

Otra carencia generalizada en el medio rural es la de material de lectura y escritura. Este problema se ve acrecentado por la escasez de roles ocupacionales que requiera de este tipo de instrumento en la vida práctica. Corresponde entonces a la institución educativa hacer sentir su acción compensando el déficit ambiental.

III.2 FUNCIONES DIRIGIDAS A LOS JOVENES

Integración social, recreación y deportes. Se trata de un aspecto deficitario que por su propia incidencia merece atención específica. Por otra parte, constituye una vía de entrada para la acción social.

Son fundamentalmente, cuestiones sentidas por la juventud, y acaso las más sencillas de atender por su carácter lúdico, que ejerce fuerte atracción sobre el grupo. Asimismo, su atención permite atacar otros problemas, a veces no tan visibles o que parecen más difíciles de resolver.

Las actividades recreativas y de integración social tienen, según lo dicho, un doble valor: llenan una necesidad sentida por los jóvenes al mismo tiempo que se constituyen en la puerta de entrada para enfocar cuestiones de fondo.

Actividades de iniciación productiva. Tanto la actividad agrícola como la pequeña artesanía se hallan directa e indirectamente relacionadas con el nivel de vida alcanzado por la comunidad. En forma directa porque tienen que ver con el tipo de alimentación y de equipamiento habituales en el hogar. E indirectamente porque el nivel de ingresos incide sobre el resto de los aspectos determinantes de la vida familiar.

Los jóvenes presentan obviamente un mayor grado de madurez que los escolares. Ello les permite enfocar este tipo de actividades con mejores posibilidades; asimismo, mantienen cierta elasticidad que los hace más receptivos que los adultos para incorporar algunas innovaciones tecnológicas.

Si estas actividades pudieran contar con el apoyo de otras instituciones que proporcionen asesoramiento técnico y, si fuera posible, crédito supervisado en pequeña escala, podrían alcanzarse resultados de cierta trascendencia para la comunidad.

Iniciar actividades con los jóvenes implica, además, extender sus posibilidades de ampliación cultural, que de otro modo quedarían reducidas exclusivamente al período escolar.

III.3. FUNCIONES DIRIGIDAS HACIA LA COMUNIDAD

En las zonas pobres, la escuela no puede olvidar las reales condiciones de vida de la comunidad. Si ello ocurriese, aunque cumpla su función tradicional todos sus esfuerzos serán inoperantes en el medio de referencia.

La acción social no es una tarea sencilla. Requiere cierta permanencia, integración y sensibilidad ante los problemas que afectan a la zona.

Hay varios niveles de acción: desde ciertas actividades iniciales, generalmente recreativas, que tienden a unir al grupo, hasta la creación de situaciones más evolucionadas donde el propio grupo cumple un importante papel en la adopción de decisiones y ejecución de los programas que ha elaborado.

No debe confundirse la acción social con la meramente asistencial, que si bien sirve para paliar algunas necesidades inmediatas, no ofrece una solución definitiva a los problemas. En la acción social se pretende que el propio grupo organice y busque las soluciones, contando para ello con algún grado de apoyo institucional externo cuando los medios de la comunidad fueran insuficientes.

En general, puede afirmarse que la responsabilidad social de la escuela está en relación inversa al nivel del medio: a mayor pobreza, mayor deberá ser el esfuerzo destinado a la tarea social, incluso en detrimento de las funciones educativas tradicionales.

En el caso de que otras instituciones arriben al medio rural, debe tentarse una acción coordinada. Y corresponde a la escuela, por su presencia permanente a nivel local, la coordinación y promoción de las actividades comunales, delegando a los otros sectores la responsabilidad de solventar técnicamente los contenidos de los programas propuestos.

En este sentido, la corriente educativa analizada en el presente texto se diferencia de otras teorías pedagógicas que han abordado este tema. Para algunos, demasiadas tareas debe acometer la escuela rural como para pensar en atribuirle responsabilidades en el área de la acción social. Sin embargo, el problema no reside en la cantidad sino en la prioridad. Se trata de establecer qué es más importante para ayudar en forma efectiva a elevar el nivel de vida en cada caso que se presente. En situaciones excesivamente deficitarias, no es precisamente la alfabetización el mal que requiere medidas más urgentes.

Otro punto que merece una aclaración es el referido al nivel de expectativas que la escuela está en condiciones de atender. Resulta evidente que su acción, reducida a sus únicas fuerzas, será muy limitada. No obstante, si cuenta entre sus virtudes con una adecuada sensibilidad social y la debida disposición para coordinar e integrar esfuerzos con otros servicios, las posibilidades serán mayores. La escuela es la institución de mayor cobertura, permanencia y continuidad en el medio rural, y cuenta además con una posición favorable en el consenso de la comunidad. Todo ello, bien aprovechado, permitiría alcanzar resultados sociales que en ciertos casos excederían en trascendencia los logros educativos obtenidos de acuerdo con el criterio tradicional.

IV. Hacia una didáctica especial

Dos razones conducen a la necesidad de enunciar los contenidos de una didáctica especial. Por un lado, la concepción doctrinaria enfatiza sobre los aspectos formativos y de adaptación del aprendizaje al medio, hecho que determina un modo particular de encarar la acción. Por otro, las particulares características laborales que registra el medio rural —donde cada docente debe atender simultáneamente varios grados, y casi siempre como maestro único— determinan que la tarea deba enfocarse con una metodología desligada de los principios ortodoxos.

Así, una metodología propone que tanto la motivación del aprendizaje como su aplicación se apoyen en los temas propios de ese medio, donde la actividad agrícola ocupa un papel preponderante. A su vez, estos mismos temas pueden constituirse en el centro aglutinador capaz de correlacionar el aprendizaje escolar,

Por otra parte, la atención simultánea de varios grados requiere, para ser eficiente, una muy clara jerarquización de las actividades y una meditada y graduada organización del trabajo.

Si se enfoca el problema desde el punto de vista de la atención a los grados, resulta preferible que la mayor atención directa se concentre en los inferiores, procurando que los superiores se hagan cargo con responsabilidad de la mayor autonomía que se les confiere. Se atiende así a las características psicológicas de cada edad y, además, a la índole de los conoci-

mientos que conviene adquirir en cada etapa. En los primeros grados se trabaja con alumnos más inestables, que, por otra parte, deben adquirir los mecanismos básicos del lenguaje y el cálculo; en la medida en que lo logren con desenvoltura y la adecuada comprensión, estarán capacitados para trabajar en forma cada vez más autónoma. Se trata entonces de un recurso didáctico, pero que en la práctica se convierte en un fin en sí mismo. La escuela busca formar personas capaces de desenvolverse con autonomía, y ello sólo es posible si se poseen los mecanismos de comunicación y operación imprescindibles y se ha ejercido una práctica cada vez más autónoma.

Tanto la jerarquización como el enfoque de las asignaturas sufren las variaciones que les impone el curso —o grado— donde se aplican. Así, las asignaturas técnicas —es decir, aquellas que incorporan mecanismos de comunicación y operación— requieren en determinado momento un aprendizaje sistemático y por grados. Sistemático, porque los conocimientos se ordenan según un encadenamiento lógico; en cuanto a la división por grados, porque cada uno de ellos presenta sus dificultades específicas.

Pero a su vez la parte de estas asignaturas referida a aplicación, que crece a medida que se suceden los grados, permite el ejercicio simultáneo en más de un grado. En este sentido, se recuerda que los mecanismos de referencia son medios de comunicación y operación, de modo que lo importante es el modo de utilizarlos.

Otro grupo de asignaturas busca fundamentalmente el conocimiento del hombre y su ubicación en el tiempo y el espacio. Desde el punto de vista didáctico, que es el que importa señalar aquí, se prestan para el trabajo simultáneo en dos grados consecutivos.

Puede aislarse un tercer grupo de asignaturas con características metodológicas similares, ubicando en este caso las que persiguen como objetivo la adaptación al medio y el mejoramiento inmediato de las condiciones de vida. (Se trata, por ejemplo, de **iniciación agronómica y artesanal**, y de **mejoramiento del hogar**). Si la orientación ha sido adecuada, pueden convertirse en el centro aglutinador y motivador de la mayor parte del aprendizaje escolar, sirviendo como eje alrededor del cual se correlaciona el resto de las actividades. En consecuencia, están presentes en la mayor parte del horario escolar destinado a otras asignaturas, y requieren en forma adicional un tiempo específico para actividades prácticas. En general se prestan para el aprendizaje simultáneo de varios grados, y, en

ciertos casos, puede participar todo el grupo a cargo de un mismo maestro.

Asimismo, es posible constituir un cuarto grupo de asignaturas reuniendo las esencialmente formativas: **educación cívica, educación moral, educación social y estética**. Estas actividades dependen más del ambiente general de convivencia que de las lecciones teóricas. Si la organización es adecuada, no requieren tiempo adicional importante, porque es el clima general de la escuela el que debe ser realmente formativo. En este sentido, son mucho más importantes momentos como el de entrada, el de salida, la práctica del aseo personal, la hora de comer, el recreo, además de los trabajos prácticos realizados preferentemente en equipos, porque si la escuela está bien organizada pueden llevarse a cabo tareas de responsabilidad dejando a los alumnos la libertad de utilizar sus propios criterios. Incluso, parecería que desde este punto de vista la escuela rural tiene ciertas ventajas sobre la urbana graduada, que generalmente es demasiado numerosa y despersonalizada, y donde los niños que ocupan el mismo banco en distintos turnos ni siquiera se conocen. En la escuela rural la interacción social es más intensa e incide con mayor fuerza en cada uno de los participantes.

Este enfoque sobre la escuela rural resulta unitario y coherente. Si el niño no incorpora desde el comienzo del ciclo ciertos mecanismos de relación y operación, con la práctica adecuada de los mismos, no podrá moverse con autonomía en los grados superiores. Asimismo, si desde los grados inferiores no aplica sus facultades en situaciones concretas no estará en condiciones de realizar actividades prácticas trabajando en equipos cuando curse los grados siguientes. Y si toda esta actividad no se cumple, el ambiente de la escuela tampoco será formativo.

V. Algunos problemas de organización formal

Capacitación y supervisión. La capacitación del personal docente se realiza antes del ingreso a la función y es a término, es decir, que no existen otras instancias de reciclaje ni de cobertura masiva previstas normalmente por el organismo de educación primaria. Parecería

más conveniente y racional trasladar parte de los recursos destinados a la capacitación inicial a reforzar el sistema de entrenamiento; de este modo se favorecería un mejor servicio de cobertura masiva y cierta periodicidad basada en los medios de comunicación social a distancia.

Dentro del ciclo profesional debería crearse un ciclo teórico-práctico referido a la escuela rural, pues es en este medio donde comienzan a trabajar la mayor parte de los docentes.

El sistema actual de supervisión brinda dos visitas anuales a cada docente, que gravitan muy poco para superar la tendencia a la rutina y romper la inercia. El ámbito de control de la supervisión es demasiado extenso y heterogéneo como para incidir con mayor eficiencia en la estructura formal dada en la actualidad.

El sistema de provisión de cargos tiende a ubicar a los maestros menos experimentados en los lugares más aislados y que presentan mayores obstáculos de orden social, lo que suma dificultades reales a la inexperiencia de quienes recién se inician en la actividad docente.

En general, estos problemas son solucionables mediante la implementación de las medidas administrativas adecuadas.

Organización formal. La situación actual es de aislamiento. Sin embargo, es posible lograr mejores resultados con un sistema que integre las escuelas cercanas, les de cierto equipamiento común para uso rotativo, proveyéndolas de algún apoyo en recursos humanos especializados y una dirección intermedia que permita efectivizar las funciones de dirección y orientación, en la actualidad prácticamente inexistentes. Este sistema ha sido practicado con éxito tanto en el país como en el extranjero. Su mayor mérito consiste en evitar que la estructura escolar sea un factor más en detrimento de la situación del medio rural.

Para obtener resultados significativos debe concentrarse una serie de factores. Es imprescindible una concepción doctrinaria clara que, por sí sola, tampoco soluciona el problema. Para ello es necesario contar con una estructura formal que responda a aquella doctrina y, en última instancia, una voluntad de cambio en las autoridades que no siempre ha acompañado los procesos de renovación educacional. La falta de acople entre los factores mencionados explica los altibajos registrados a lo largo del siglo en materia educativa.

V Parte

PROBLEMAS EDUCACIONALES

Stella Vecino, Juan Carlos Tedesco
e Isabel Hernández**

Proceso pedagógico y aprendizaje en contextos de heterogeneidad cultural: El caso de la sierra ecuatoriana*

Introducción

Los estudios acerca de la cobertura del sistema educativo muestran que, tanto en el plano nacional como regional, las discontinuidades entre las áreas rurales y urbanas tienden a acentuarse */. Sin embargo, no es posible deducir de estos trabajos que una ampliación de la cobertura del sistema —tal como funciona en estos momentos— sería suficiente para resolver los problemas. A la insuficiente oferta educativa se suman muy bajos niveles de rendimiento en los resultados del aprendizaje, razón por la cual es preciso indagar acerca de la importancia de los aspectos cualitativos que definen la práctica pedagógica e institucional de la escuela básica en las áreas rurales. Dichos aspectos son aún más significativos en contextos donde —como el caso que aquí se estudia— la acción escolar debe incorporar población indígena que se caracteriza por mantener un cierto nivel de identidad étnico-cultural expresado tanto a nivel lingüístico como de organización social.

Escapa, obviamente, a los límites de este trabajo presentar la compleja problemática de la cuestión indígena. Un aspecto, sin embargo, es preciso destacar como punto de partida: existen

* Este texto forma parte de uno mayor titulado *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC/22), agosto de 1979, que se originó en una investigación conjunta con el Consejo Nacional de Desarrollo de Ecuador (ex JUNAPLA). El texto global fue elaborado en forma colectiva por un equipo integrado por Stella Vecino, quien tuvo a su cargo el análisis del proceso pedagógico, por Juan Carlos Tedesco, quien lo coordinó desde el punto de vista metodológico y redactó la versión final del informe, y por Germán W. Rama, quien dirigió el proyecto y tuvo a su cargo la formulación e integración de los aspectos teóricos del tema.

Colaboraron asimismo Carlos Chamorro (de JUNAPLA) quien fue el responsable del estudio de base referido a la estructura socio-económica de la Sierra, e Isabel Hernández quien tuvo a su cargo la encuesta que se efectuara a los docentes de la provincia de Chimborazo y su análisis.

** Stella Vecino, colombiana, socióloga, consultora del Proyecto UNESCO-ECUADOR, *Estructura social y problemas educativos rurales*. Juan Carlos Tedesco, experto del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Isabel Hernández, argentina, licenciada en filosofía y letras, estudios de post-graduación en Planificación educacional, ayudante de investigación del mismo proyecto.

*/ Para el conjunto de la región, puede verse Carlos Filgueira, *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*. UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/4, septiembre de 1977. Para el caso ecuatoriano, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Sección Investigaciones Sociales, Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1970)*, (estudio realizado por el sociólogo Carlos Chamorro), UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/20, noviembre de 1979.

una diversidad de factores (descomposición de las formas económicas tradicionales, modernización de algunos sectores de la producción agrícola, migración a las ciudades, etc.) que explican el evidente aumento de las demandas educativas de la población rural de la sierra ecuatoriana. Este factor, unido a la necesidad política de consolidar la unidad nacional, han modificado las formas de dominación social tradicionales. En este margen de modificaciones (cuya amplitud no es posible definir con precisión dado su carácter dinámico y cambiante) se ubican la expansión de la cobertura escolar y las contradicciones que ello genera tanto en la estructura social en su conjunto como en la propia acción pedagógica escolar.

El trabajo que se presenta a continuación es un intento de analizar el último de los puntos mencionados: la dinámica del proceso pedagógico en un contexto culturalmente heterogéneo y en proceso de transformación. El estudio fue realizado sobre la base de una encuesta de opinión a una muestra indicativa de docentes rurales de la provincia de Chimborazo, observaciones sistemáticas sobre escuelas de tres comunidades diferentes de la Sierra y una prueba de comprensión verbal a los alumnos de dichas escuelas. El conjunto de informaciones recogidas tiene, además de las limitaciones propias de todos los instrumentos de recolección de datos, un carácter obviamente restringido a los casos seleccionados. Sin embargo, sus resultados pueden constituir un esquema de referencia útil para avanzar en la línea de análisis cualitativos que permitan otorgar a los estudios pedagógicos un encuadre social más adecuado.

Las condiciones de empleo para el docente rural

En el análisis del problema docente es preciso establecer —previo al estudio de algunos aspectos actitudinales y de las formas peculiares que asume el desempeño del rol docente en el ámbito rural serrano— los rasgos generales que caracterizan profesionalmente a los educadores. En este sentido, los docentes rurales de la sierra ecuatoriana ostentan rasgos personales similares a los del resto de la docencia del país: son predominantemente mujeres, étnicamente mestizos o blancos y pertenecen a los estratos sociales medios en ascenso. Con respecto al origen social, es probable —aunque las evidencias empíricas disponibles no permiten sostenerlo categóricamente— que los docentes rurales provengan de estratos más bajos que los docentes urbanos.

En términos de empleo, el magisterio es una de las esferas de mayor dinamismo en Ecuador durante los últimos años. La causa de este dinamismo reside, básicamente, en la expansión del sistema educativo operada a partir de 1960 aproximadamente. Según algunos datos estimativos, el número de docentes primarios en todo el país creció, entre 1965 y 1975, de 21.418 a 32.285 personas ^{1/}. Esta rápida expansión permite sostener que el empleo docente ha ofrecido un grado relativamente alto de facilidad de entrada que, en el caso de las escuelas rurales, se aprecia con particular intensidad. Al respecto, la encuesta a los docentes rurales de Chimborazo —por ejemplo— mostró que un porcentaje significativo (64%) tuvo acceso al puesto inmediatamente después de graduado o al año siguiente.

Pero la facilidad de entrada está acompañada, en este contexto, por una serie de características que es preciso analizar. En primer lugar, el ingreso rápido se acompaña por una igualmente alta movilidad horizontal. Los datos de la encuesta muestran que los docentes no permanecen en el mismo cargo demasiado tiempo y que van cambiando de escuela a un ritmo muy intenso. Cerca de la mitad de los docentes encuestados tenía sólo un año de antigüedad en el cargo actual y sólo el 20% superaba los cuatro años de permanencia en el mismo puesto.

Esta rotación parece estar motivada, en cierta medida, por los deseos de los propios docentes que intentan trasladarse progresivamente hacia escuelas que ofrezcan mejores condiciones en términos de cercanía a los centros urbanos. Casi el 75% de los encuestados manifestó intenciones de trasladarse de su puesto actual y tres de cada cuatro de estos docentes piensan o desean hacerlo a escuelas urbanas. Estos datos estarían indicando que el empleo docente rural está concebido como una especie de refugio temporal o escalón previo al empleo urbano. La tendencia a abandonar rápidamente el empleo rural está asociada tanto a factores derivados de aspiraciones personales como a los elementos que caracterizan y definen las condiciones de trabajo en las escuelas rurales. Con respecto a las aspiraciones personales, es posible postular que —sobre una constelación muy amplia de factores derivados de las pautas culturales y de socialización dominantes— existen algunos aspectos específicos que gravitan notoriamente en su determinación. El principal de ellos parece ser la fuerte correlación entre empleo docente y continuación de estudios universitarios. Casi el 60% de los maestros primarios encuestados continúa estudios superiores, lo cual plantea —tanto en el cor-

1/ UNESCO, *Statistical Yearbook, Paris, 1976.*

to como en el mediano plazo— la alternativa del empleo urbano. La continuación de estudios superiores aparece claramente estimulada tanto por algunas disposiciones salariales como por los rasgos del mercado de empleo docente. Con respecto al primer punto, es preciso tener en cuenta que la posesión de un título universitario implica un ascenso automático en la categoría escalafonaria y, complementariamente, un aumento salarial significativo, elementos muy difíciles de obtener por el mero desempeño del cargo docente.

Con respecto al segundo punto, los datos disponibles muestran que si bien el conjunto del sector docente ha crecido en forma notable en los últimos años, el mayor dinamismo lo ofrecen los niveles medio y superior. Las cifras correspondientes a los años escolares 1965-1966 y 1974-1975 indican que mientras en el primer período había un número de profesores secundarios equivalentes al 43% de los primarios, en el segundo esa proporción creció al 66%; en el caso de los profesores universitarios, las proporciones pasaron del 8% en 1965-1966 al 15% en 1974-1975^{2/}.

En cuanto a las condiciones en las cuales deben desempeñarse las tareas, parece evidente que constituyen —globalmente consideradas— un fuerte factor expulsor del empleo docente rural. Entre dichas condiciones pueden mencionarse las siguientes:

Distancia entre lugar de residencia y lugar de trabajo: un porcentaje muy significativo de los docentes rurales no vive en la comunidad donde trabaja sino en los centros urbanos más cercanos. La encuesta efectuada en Chimborazo reveló que más del 90% de los docentes vivía fuera de la comunidad y que la mayoría de ellos se traslada diariamente desde su lugar de residencia hasta el lugar de trabajo. Este traslado supone un tiempo considerable y, en no pocos casos, largos itinerarios a pie. Obviamente, esta particularidad afecta no sólo a las posibilidades de empleo sino al desempeño en el trabajo. Las implicancias pedagógicas de la no pertenencia a la comunidad son evidentes. En última instancia, esta distancia física expresa la distancia simbólica entre maestros que representan un contexto cultural determinado y los miembros de las comunidades campesinas, que orientan sus acciones de acuerdo a pautas y valores sustancialmente distintos. Este tema será retomado, con todo su significado, en el análisis del proceso pedagógico —Ausencia de diferenciales de salario que compensen las condiciones desfavorables de empleo: En este sentido, es evidente que el trabajo en áreas rurales está revestido de una serie de exigencias diferenciales que afectan tanto el proceso pedagógico (manejo

simultáneo de varios grados, escaso equipamiento didáctico, etc.) como el rol docente en su conjunto (exigencias extraescolares derivadas del desarrollo comunitario, etc.). Estas diferencias objetivas deterioran notablemente las posibilidades de satisfacción y éxito en la tarea (ya que, como se verá más adelante, los docentes no están formados para actuar en un modelo escolar de esta naturaleza) y, además, no están acompañadas por estímulos salariales apropiados. Si bien este factor ha sido reconocido oficialmente y traducido a norma jurídica en el Estatuto de Reforma Educativa de 1973, todavía no se ha logrado efectivizar concretamente ninguna medida al respecto.

Con la información disponible, resulta difícil postular hasta qué punto una modificación favorable en las condiciones de empleo puede lograr un cambio en la disposición de los docentes a permanecer en el empleo rural. Sin embargo, no cabe duda que mientras estas condiciones no cambien resultará estéril cualquier intento de detener las aspiraciones al empleo urbano por parte de los docentes.

La formación específica de los docentes

Junto a las precarias condiciones de empleo que caracterizan el desempeño en las escuelas rurales, los docentes muestran también carencias significativas en su formación técnico-pedagógica. Esas carencias son particularmente importantes en aquellos aspectos que definen la peculiaridad del proceso pedagógico en contextos rurales culturalmente heterogéneos. Si bien en los últimos años se han reformulado los planes de estudio de los institutos normales, incorporando asignaturas centrales para el trabajo rural (idioma quechua, técnica de enseñanza de lenguas vernáculas, etc.), los planes siguen siendo homogéneos y la importancia de estas asignaturas dentro del plan en su conjunto no se corresponde con la significación que luego tienen en la tarea.

No es el objetivo de este estudio efectuar un análisis exhaustivo de la formación docente, pero frente a una realidad social heterogénea, parecería que cualquier plan uniforme está destinado a una de estas dos alternativas: o subordina la formación del conjunto de los docentes a las necesidades y requerimientos de uno de los sectores

2/ Véase CEPAL, *op. cit.*, pág. 103-104.

(por lo general el urbano) o diluye la formación específica en una propuesta general que —por intentar satisfacer todos los requerimientos— termina sin satisfacer adecuadamente ninguno.

Los datos de la encuesta y las observaciones realizadas en las escuelas descriptas en el capítulo anterior, permiten efectuar algunas apreciaciones de interés sobre este tema (ver Cuadro 1).

En primer lugar, puede sostenerse que los déficit más serios en términos de formación docente afectan tres áreas diferentes pero íntimamente vinculadas entre sí: capacitación para la enseñanza a monolingües quechuas, comprensión de la cultura quechua y entrenamiento básico para las labores agrícolas.

Los datos de la encuesta revelan que en estos tres aspectos, más de la mitad de los docentes declara no haber recibido ningún tipo de formación, ni durante el período de estudios normales ni en la capacitación profesional posterior al egreso.

La situación parecería ser más favorable si se consideran aspectos técnicos tales como la atención simultánea de varios grados, el aprovechamiento de elementos disponibles para la elaboración de material didáctico y el trabajo con la comunidad. Cuando más adelante se analicen estos aspectos, no desde la perspectiva de la opinión de los docentes sino a través de la observación concreta de su desempeño, se podrá apreciar que el conocimiento relativo en especial a los dos primeros ítems es muy precario. De cualquier forma, estos datos revelan que los aspectos más peculiares de las condiciones educativas del área rural serrana son desconocidos por la formación docente.

Pero para evaluar con mayor precisión la envergadura de estos factores, es preciso tener en cuenta la existencia de una cierta asimetría en la importancia de cada uno de ellos según desde dónde se los considere: sea desde la formación docente misma o sea desde el proceso educativo vigente en cada escuela determinada. En este sentido, la formación en aspectos tales como el manejo del universo cultural indígena (lengua, valores, formas de producción, etc.) es específico y particular visto desde una perspectiva global, pero si se lo considera o analiza desde la situación del indígena quechua, esas condiciones particulares pasan a ser universales. Dicho en otras palabras, si bien para la formación docente en su conjunto, el manejo de la lengua y la cultura indígena puede ser considerado un aspecto particular y válido sólo para un número reducido de sus integrantes en el caso específico de éstos esa formación debería ocupar un lugar central, ya que su desconocimiento implica neutralizar toda la productividad del resto de la formación.

Sobre esta base, es posible sostener que aún los planes vigentes de formación docente —que incluyen asignaturas de este tipo— rinden una efectividad inferior a la deseada y a la necesaria.

Pero los datos obtenidos en la encuesta permiten apreciar otros aspectos importantes. A través de ellos se pone en evidencia la significativa importancia que está asumiendo la capacitación docente posterior a la graduación. Los esfuerzos que en este sentido están realizando tanto las entidades oficiales como algunas agencias especializadas son notorios. Sin embargo, hay varios hechos que interesa destacar: en primer lugar, parecería que la capacitación tiende en líneas generales a resolver algunos de los déficit apuntados, pero sin una orientación definida en ese sentido. La acción de estos cursos en cuanto a capacitar para la enseñanza a monolingües quechuas y brindar información sobre la cultura indígena es levemente superior a la registrada por los institutos normales; sin embargo, no se da la misma tendencia en relación con el entrenamiento sobre las tareas productivas agrarias.

La limitación temática va acompañada por una no menos seria limitación temporal. La gran mayoría de los docentes encuestados —cerca del 90%— han asistido a cursos cuya duración ha sido apenas de una semana. Resulta obvio suponer que los resultados de cursos de tal naturaleza no pueden ser demasiado satisfactorios, especialmente en aquellos temas donde la formación básica del docente es más deficitaria. En un lapso tan breve sólo es posible obtener cierta familiarización con el vocabulario de la temática, pero de ninguna manera un conocimiento útil y transferible a la acción pedagógica cotidiana.

Para finalizar esta breve referencia al problema de la formación docente, puede ser de interés analizar las opiniones de los encuestados acerca de las modalidades de supervisión de la tarea escolar existentes en este ámbito. El supuesto que orientó la indagación en este tema se vincula con el papel formativo que potencialmente puede asumir la supervisión escolar en medios tan carenciados. Sin embargo, las opiniones de los docentes no arrojan un saldo positivo. Casi el 60% de los encuestados percibe que la supervisión es fundamentalmente **control**, mientras que el resto la percibe como una actividad de asesoramiento pedagógico y colaboración para la solución de problemas. La frecuencia de las visitas de los supervisores parece ser insuficiente (casi la totalidad de los docentes estiman que son visitados menos de seis veces al año) y la dinámica que se establece en ellos se apoya predominantemente en los aspectos formales. El 20% de los docentes encuestados sostiene que el supervisor no les informa sobre los resultados de

Cuadro 1. Ecuador. Profesores: contenidos de la formación docente según lugar donde la recibió (Personas y porcentajes)

Contenidos de la información docente	Lugar donde recibió los varios contenidos										Totales	
	En la normal		En los cursos de capacitación		En la normal y en los cursos de capacitación		Ni en la normal ni en los cursos de capacitación		Sin información			
	Per-sonas	Por-cen-taje	Per-sonas	Por-cen-taje	Per-sonas	Por-cen-taje	Per-sonas	Por-cen-taje	Per-sonas	Por-cen-taje	Per-sonas	Por-cen-taje
Formación para atender varios grados simultáneamente	14	26,9	16	30,8	9	17,3	10	19,2	3	5,8	52	100
Capacitación para enseñar a los niños que sólo hablan quechua	6	11,5	10	19,2	5	9,6	30	57,7	1	2,0	52	100
Información sobre el universo cultural quechua (visión del mundo, valores, etc.)	7	13,5	9	17,2	7	13,5	26	50,0	3	5,8	52	100
Métodos de enseñanza aplicada, elaboración de material didáctico con instrumentos simples disponibles en el medio	12	23,1	9	17,3	23	44,2	5	9,6	3	5,8	52	100
Entrenamiento práctico sobre labores del campo	8	15,4	2	3,8	9	17,3	28	53,9	5	9,6	52	100
Formación teórica y práctica para trabajar en la comunidad	7	13,5	9	17,3	18	34,6	13	25,0	5	9,6	52	100

Fuente: Isabel Hernández. *Los docentes primarios rurales (el caso Cbimborazo), Informe preliminar, Proyecto Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, marzo 1979.*

la visita y casi el 40% se entera por un informe escrito que el supervisor envía con posterioridad ya sea al mismo docente o a sus superiores. Son pocos los casos donde se establece un intercambio productivo entre supervisor y docente, que pueda enriquecer el trabajo y jugar, de esta forma, un papel formativo.

La definición de los roles

A continuación se intentará ofrecer una descripción lo más acabada y precisa posible sobre la forma como se define el rol del docente en las escuelas rurales serranas, y, complementariamente cómo se define el rol del alumno.

En los análisis habituales de los procesos pedagógicos, la separación entre ambos sólo es

legítima para el logro de una mayor claridad y ordenamiento de la exposición. La dinámica real del vínculo maestro-alumno en la escuela, los muestra en una interacción permanente que se establece con propósitos manifiestos (aprendizaje y socialización) y que cumple funciones sociales que —según el carácter que asuma el vínculo (autoritario/democrático), los contenidos que se transmitan (racionalismo/irracionalismo) y los destinatarios de la formación (masa/élites)— pueden asumir un carácter predominantemente reproductivo o innovador.

Pero en el caso del proceso pedagógico vigente en las escuelas rurales de la Sierra, además de las ventajas formales que brinda la exposición separada de los roles del maestro y del alumno, existe un importante factor conceptual que apoya una presentación de este tipo. Tal como podrá apreciarse en lo que sigue, el vínculo docente-alumno no parece ser el eje exclusivo y fundamental para la definición del rol docente en este ámbito. Para avalar esta hipótesis, puede resultar útil partir de una somera caracterización

del rol docente tal como se lo define habitualmente.

En términos generales, puede sostenerse que el papel universalmente asignado al docente (trasmisor de conocimientos, destrezas y pautas culturales) se pone de manifiesto en el proceso pedagógico que se desarrolla dentro de la escuela. Este modelo rige claramente en el caso de las escuelas urbanas; en ellas, la delimitación del papel docente aparece fundamentalmente vinculada a su actividad pedagógica, independientemente de las actividades y nexos que establezca con los padres o con el resto de las agencias "externas". Más aún, dichas actividades y nexos se establecen en función de su trabajo pedagógico con los niños y no con independencia de ellos.

La concentración y diferenciación de instituciones tanto oficiales como particulares, permite que las necesidades sean satisfechas en forma relativamente especializada. La organización social urbana no gira en torno a "instituciones totales" sino que se compartimentaliza en actividades y funciones que trascienden la organización comunal o de barrio. Incluso la familia, que aún en los centros urbanos mantiene rasgos totalizadores muy evidentes, está perdiendo progresivamente ese carácter. En este contexto la escuela aparece como una institución más, que presta un servicio especializado y que mantiene vínculos internos y externos a ella siempre en función de ese servicio.

Este modo particular de existencia se refleja en la propia percepción que tanto docentes como padres de familia tienen acerca del papel que cada uno de ellos debe desempeñar en torno a la institución. El docente está allí para cumplir el papel pedagógico que tiene asignado; sus actividades están centradas en las exigencias del trabajo con los escolares y todo vínculo extra-escolar está supeditado a dicho papel pedagógico: él enseña a los alumnos y se ocupa de los deberes dentro de la escuela; atiende a los padres de familia en lo que se refiere a la educación de sus hijos y aún cuando llegue a liderar o representar de alguna forma otros intereses comunales, sabe que debe y puede delegarlos y remitirlos a instancias que están por fuera de él y de la escuela, sin que ésto implique entrar en contradicción o conflicto con los rasgos que socialmente definen su rol.

Incluso es posible suponer que los riesgos de conflicto entre el rol asignado y el rol efectivamente desempeñado son mayores cuanto mayor sea la actividad extraescolar del docente.

En forma complementaria, los padres y la comunidad en su conjunto tienden a demandar de

y a participar en la escuela fundamentalmente en lo que se refiere a la educación de sus hijos; dada la amplia oferta de alternativas institucionales, otro tipo de exigencias aparece más con carácter eventual o de estrategia coyuntural en momentos de conflicto socio-comunal y/o nacional.

En términos globales, pues, en el ámbito urbano se tiende a percibir y a utilizar a la escuela con una funcionalidad que usualmente no rebasa las posibilidades del servicio educativo en sí. En este sentido, el papel del profesor se delimita y se centra en el proceso de enseñanza; en el éxito o en el fracaso de este proceso, el docente encuentra las gratificaciones y frustraciones propias de su práctica profesional.

La práctica docente en los ámbitos rurales, y específicamente en el ámbito de la Sierra ecuatoriana, parece diferir en forma sustancial respecto de este modelo. Las diferencias pueden encuadrarse en dos ejes centrales: por un lado, los contactos y los intercambios productivos entre el docente y los alumnos tienen una intensidad mucho menor que la que supone un vínculo de aprendizaje efectivo; por el otro, el papel del docente (y de la escuela) asume características y funciones que lo convierten prácticamente en el único representante del Estado ante la comunidad, razón por la cual las demandas y sus respuestas no tienen relación necesaria con el proceso de aprendizaje. En realidad, ésta es una tarea más en un complejo indiferenciado de papeles que se sintetizan en el docente.

Conviene, para poner de relieve los fundamentos en los que se apoya esta apreciación, analizar por separado ambos problemas.

Las comunidades rurales de la Sierra ecuatoriana se han caracterizado históricamente por un aislamiento relativamente alto con respecto a los mecanismos socio-políticos e institucionales que —a nivel nacional— aparecen como canales formales orientados a garantizar la integración social y el control político. En las últimas décadas, sin embargo, se están percibiendo ciertas modificaciones en esta situación; uno de los indicadores más claros de esos cambios es, precisamente, la presencia permanente de la escuela como institución que asume el carácter de nexo concreto entre la comunidad y las instancias gubernamentales. En este sentido, la escuela complementa la organización formal vigente dentro de las comunidades. Dicha organización —representada básicamente por el **cabildo**— ha demostrado su mayor nivel de eficacia en el manejo intra e inter comunidades, pero no en sus relaciones con el aparato político estatal. Este es, precisamente, el rol que estarían desempe-

ñando la escuela y los docentes, el cual si bien se manifiesta en todas las comunidades, aparece mucho más visible en el caso de las comunidades indígenas.

La población indígena, como es bien sabido, ha sufrido un largo proceso histórico de marginación y trato discriminatorio cuyos resultados se perciben aún hoy con claridad. Muestras evidentes de este proceso son, por ejemplo, que la escuela sea la única institución que tiene corporeidad en las áreas rurales, la falta de atención de las instituciones oficiales que se expresa en cierto manipuleo dilatorio de las demandas ^{3/} y el carácter de las peticiones que, por lo general, se orientan a resolver problemas básicos de subsistencia: instalaciones de acueductos, luz eléctrica, alcantarillas, letrinas, etc.

En el marco de esta actitud discriminatoria subyacente o explícita, las acciones de la escuela y del docente actúan como un factor relativamente atenuante. En relación con este aspecto, es posible postular la hipótesis según la cual si bien los docentes expresan en su práctica cierto nivel de discriminación étnica, éste es notoriamente más bajo que el existente en el marco de la sociedad global.

Para apreciar el nivel de la discriminación étnica en el marco de la sociedad global habría que realizar un estudio especial que trasciende, obviamente, los límites y objetivos de este trabajo. Sin embargo, la bibliografía existente y algunas evidencias recogidas desde las mismas comunidades brindan una idea aproximada al respecto ^{4/}. Pero, en cambio, la encuesta a los docentes de Chimborazo y las observaciones efectuadas en las comunidades permiten ofrecer una descripción más sistemática acerca de la actitud de los docentes en este aspecto.

Un primer nivel de análisis de este problema puede ser efectuado a partir del "discurso" del docente. La encuesta a los docentes de Chimborazo ha permitido verificar que en su conjunto, los docentes rurales asumen un discurso de neto corte participativo. Prácticamente, la totalidad de los encuestados manifestó mantener vínculos con la comunidad donde trabajaba y sólo en muy pocos casos (8%) esos vínculos se reducían a los aspectos específicamente escolares. La información recogida en la encuesta permite apreciar que —independientemente de la composición étnica de la comunidad— la mayor parte de los docentes enfatiza su contacto con la comunidad dedicando la misma proporción de tiempo a las demandas por problemas escolares que a las proveenientes de problemas no-escolares.

Estas manifestaciones a nivel discursivo se vieron corroboradas por los datos recogidos en las observaciones de campo llevadas a cabo en las tres comunidades seleccionadas.

En todos los casos y durante el período destinado a la observación, los profesores utilizaron buena parte del tiempo de la jornada escolar para participar en actividades comunales. Más aún, algunos de los docentes emplearon tiempo extra para abordar de alguna manera la problemática comunal. Parecería que ante la ausencia de otras instituciones o ante la presencia esporádica de ellas materializada meramente a través de las visitas de algunos funcionarios, tanto la comunidad como las instancias estatales mismas, delegan en el profesor la responsabilidad de servir de intermediario e incluso de gestor en la búsqueda de solución a los problemas de la comunidad: siempre que la comunidad realizó o planeó llevar a cabo reuniones de cabildo, de comités pro-mejora, festividades e incluso mingas, de alguna forma se le pidió colaboración a los profesores de la escuela; cuando se presentaron visitas de funcionarios de los Ministerios, FODERUMA, INERHI, etc., el punto de contacto y de reunión lo constituyó la escuela. Además de las actividades propiamente escolares (reuniones de padres de familia, actos deportivos, etc.), los profesores tomaron la iniciativa para organizar mingas, reuniones informativas sobre disposiciones y programas institucionales (plan de letrización, de forestación, etc.).

La actitud participativa de los docentes no es un producto exclusivo de su propia dinámica y voluntad. La comunidad no actúa, en este aspecto, como un agente pasivo sino que ejerce una presión sistemática para lograr que el docente asuma ese papel. En este aspecto, es interesante

^{3/} En los relatos obtenidos de miembros de estas comunidades se repiten frecuentemente expresiones tales como: "Esperamos horas, días, y no fuimos atendidos" (...) "Cuando por fin salió, tenía que irse a una reunión y no nos atendió" (...) "Salió y nos vio; dejamos el papel y nos fuimos".

^{4/} Ejemplos de actitudes discriminatorias practicadas por las instancias oficiales fueron provistos por las personas que habitualmente acompañan a los grupos comunales en sus reclamos y peticiones en las oficinas estatales de las capitales de provincia. Sintéticamente, estas experiencias pueden resumirse en la siguiente expresión recogida de uno de ellos: "(...) invariablemente, cuando el funcionario decide atendernos, sale de su oficina, se dirige a mí, me saluda atentamente y me invita a seguir, haciendo caso omiso de los representantes de la comunidad. A ellos ni siquiera los saluda".

En cuanto al trato discriminatorio en instancias tales como el mercado de trabajo, instituciones de servicio público, etc., pueden encontrarse algunos relatos representativos en Hugo Burgos Guevara, *Relaciones interétnicas en Riobamba*, México, Instituto indigenista interamericano, 1977, págs. 294-297.

poner de relieve algunos hechos relevantes que caracterizan las formas que asume esa presión.

En primer lugar, es evidente que en las comunidades existe un grado muy alto de interés de capitalizar todo contacto con el exterior. Se apreció en ellas, que a cualquier visitante que demostrara algún interés por sus problemas, se lo trataba de involucrar de alguna forma, visualizándolo como un posible canal alternativo en la búsqueda de soluciones para el bienestar comunal. Evidentemente, el profesor es quien mantiene con ellos un contacto cotidiano y por tanto, el depositario principal de la confianza comunal.

En segundo lugar —y vinculado con lo anterior— es preciso tener en cuenta que la población de estas comunidades no tiene una claridad total acerca de cuál es el rol que desempeña o debe desempeñar cada agente externo que entra en contacto con ellos. En este sentido, todo agente externo es en cierta forma percibido como representante genérico del Estado. Esta representación se cristaliza más claramente en el docente debido —como se anotó más arriba— a que él es quien más reiterada y permanentemente toma contacto con ellos ⁵.

En tercer lugar, la comunidad parece tener un grado relativamente alto de conciencia acerca de la utilidad de disponer de un nexo concreto que puede actuar como “interlocutor válido” frente a las instituciones de la sociedad global. Por ejemplo, en varias oportunidades los profesores señalaron (como opinión dada no sólo a los observadores sino a la misma comunidad) que los problemas de la comunidad deberían ser resueltos por ellos mismos y que el profesor no debería involucrarse hasta el punto de tener que llevar protestas y peticiones ante las entidades gubernamentales ubicadas en los poblados y ciudades. Este rol obligaba a los docentes a enfrentar a la burocracia estatal y esto era percibido como relativamente riesgoso con respecto al futuro profesional. Ante estos argumentos, los miembros de la comunidad replicaban que si bien tenían conciencia de que así debería ser, también habían constatado en la práctica que cuando ellos se presentaban a las oficinas elevando sus peticiones, no eran escuchados ni atendidos y en muchas ocasiones debían soportar la humillación y el desdén provenientes de los funcionarios.

La presión ejercida por la comunidad para que el profesor participe en sus problemas, lleva al docente rural a emplear buena parte del tiempo de la jornada escolar en actividades comunales y a su vez permite que, ante las gratificaciones sociales que implica el éxito de su papel como mediador, tienda a estrechar sus relaciones con ellos

y a tomar iniciativas para promover acciones comunales. Estas apreciaciones parecen válidas para aquellos profesores que por algún motivo desean o deben permanecer en la escuela. Por el contrario, aquellos docentes que muestran un desinterés marcado y que tienden a participar poco en las actividades propias de la comunidad, son activamente sancionados por los moradores, quienes frecuentemente han demostrado un poder relativamente alto para lograr que el profesor abandone su cargo y sea reemplazado. O sea que independientemente del tipo de docente que llegue a la escuela rural (tanto los motivados ideológicamente, los orientados por su sentido técnico-profesional, los que buscan su logro personal o los rutinizados y desesperanzados del ejercicio docente) debe tener una respuesta para las exigencias de la comunidad, respuesta que variará según la intensidad de los requerimientos comunales y según las condiciones y experiencias del docente, pero que de ninguna manera podrá escamotear la participación comunal, si quiere permanecer en la escuela.

De hecho, el papel tradicional y básicamente pedagógico que se liga a la actividad docente se ve alterado en las escuelas rurales. No es que el profesor adicionalmente a su labor pedagógica realice actividades comunales, sino que el orden y por tanto el papel efectivo que desempeña aparece modificado: el docente cumple el papel de mediador, vocero, representante o líder en la problemática comunal y se constituye en puente de comunicación entre la comunidad y las autoridades político-administrativas regionales y/o nacionales; además, debe cumplir con su papel de educador en la escuela.

Esta nueva función asignada a la escuela tiene consecuencias importantes sobre las características del rol docente en lo que se refiere a su participación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Una de las primeras y más significativas consecuencias se vincula con el tiempo dedicado a la enseñanza. Lamentablemente, los docentes no llevan registros sistemáticos de asistencia esco-

⁵ Este tipo de confusión fue observado a lo largo de la encuesta en diversas oportunidades. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la siguiente anécdota: Al llegar un supervisor a inspeccionar una escuela, desde el momento que bajó del omnibus se le acercaron grupos de vecinos que acompañándolo en su marcha hacia la escuela le interrogaban sobre cómo se encontraban las gestiones de reforma agraria o de canalización para asegurar riego al lugar; las explicaciones del supervisor de que no sabía nada al respecto no los convencieron, sino que podría pensarse que no era inteligible para los vecinos que un representante estatal de tan alto rango no supiera de este problema.

lar, pero es obvio que los niños rurales tienen un promedio relativamente bajo de concurrencia a la escuela. En los casos estudiados, la baja asistencia está motivada no tanto por los factores clásicos como la distancia física, las condiciones geográficas, etc., como por las demandas de las familias para utilizar la fuerza de trabajo infantil en tareas productivas. En un cálculo aproximado podría sostenerse que el promedio de asistencia tiende a ubicarse alrededor del 60% del total de jornadas anuales.

Las consecuencias del ausentismo sobre el rendimiento escolar son bien conocidas y no es necesario reiterarlas aquí. Sin embargo, lo novedoso de este caso es que —a la acción debutadora que ejercen los factores externos— se agregan las particularidades del rol docente en esta región. En ese sentido, la participación del docente en actividades extraescolares —en la medida en que el horario total dedicado a la actividad escolar se mantiene constante y abarca sólo media jornada— provoca una disminución aún mayor en la cantidad de tiempo dedicado a la enseñanza. Las observaciones efectuadas en las tres escuelas permitieron comprobar que las interrupciones en la tarea escolar efectuadas por los docentes para atender los requerimientos comunales afectaban significativamente el tiempo dedicado a la enseñanza. Pero además de restarle tiempo, el docente no capitaliza su contacto con la comunidad para revitalizar con ello el proceso de aprendizaje. En ningún momento pudo apreciarse que los contenidos de la enseñanza, las formas de comunicación entre docentes y alumnos, etc., reflejaran el vínculo que el mismo docente tenía con la comunidad. Existe, al respecto, una disociación muy manifiesta entre los dos componentes del rol docente, que se pone de relieve en una multiplicidad de conductas observadas. Por ejemplo, la enseñanza se realiza permanentemente en el aula y no se utiliza como situación motivadora la observación crítica de los espacios sociales donde se efectúa el trabajo de las familias y de los niños; los maestros no utilizan materiales didácticos que representen situaciones cotidianas a partir de las cuales enseñar tanto el lenguaje como otras disciplinas (en una escuela se utilizó una pequeña lámina alusiva al día de los difuntos que tenía debajo una leyenda con letras mecanografiadas ajena a la experiencia y de imposible lectura más allá de un metro; en otra escuela un cartel de Mejoral servía para enseñar la letra ‘j’; en otra escuela, cuando el maestro utilizó un cartel impreso donde aparecía una uva como palabra generadora, los niños preguntaron en quechua qué era ese fruto, etc.); tampoco son utilizados los materiales del medio ecológico y social (arcilla, paja, etc.) para incentivar la creatividad y la comprensión; por último,

las escuelas subutilizan el huerto escolar —que permitiría atender problemas de alimentación de los niños— y que constituiría una base adecuada para ejercicios de observación y experimentación indispensables para el desarrollo de la capacidad de razonamiento y de experiencia.

Dicha disociación parece reflejarse tanto en el docente como en la propia comunidad, ya que son escasos los contactos entre ambos a partir de problemas específicamente escolares.

La dinámica del rol docente en el marco de esta ampliación disociada de sus actividades se caracteriza por un permanente juego contradictorio de requerimientos y gratificaciones. El docente está enfrentado a exigencias contradictorias por parte de la comunidad por un lado y a las disposiciones curriculares por el otro. Unos lo evalúan por su papel de nexo con el exterior y los otros por los resultados del proceso de aprendizaje. Y el docente comprueba —en su práctica cotidiana— que si quiere satisfacer a unos debe postergar a los otros.

La resultante de este juego contradictorio no es homogénea. Evidentemente, cada docente resuelve esta situación de acuerdo a modalidades particulares y a su propio tipo de inserción en el proceso. Sin embargo, parecería que sea cual sea el tipo de docente que se considere, el proceso de enseñanza es el más seriamente afectado por estas condiciones.

Las razones para ello pueden encontrarse en la existencia de una diversidad de factores que debilitan la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje y que están más allá de la energía y tiempo que el docente dedique a los problemas comunales.

En primer lugar, es preciso señalar que la efectividad de los contactos entre maestros y alumnos está neutralizada por el manejo de códigos lingüísticos diferentes^{6/}. Esta situación tiene su mayor impacto en los primeros grados, donde la comunicación se hace prácticamente imposible. Los maestros apelan, en estos casos, a recursos inimaginables en un vínculo pedagógico habitual: utilizan la mímica, se valen de intérpretes que, en algunos casos, son alumnos más avanzados y en otros son adultos que ocasio-

^{6/} La encuesta a los docentes de Chimborazo reveló que menos de la quinta parte de los que se desempeñaban en comunidades indígenas hablaban relativamente bien el quechua. El resto solo conocía algunos términos o no lo manejaba en absoluto.

nalmente pueden colaborar en la tarea ^{7/}, etc. Obviamente, ninguno de estos recursos garantiza de por sí una eficacia mínima y su utilización no resiste ningún tipo de sistematicidad.

En segundo lugar, las condiciones para la actividad plurigrado no son favorables. Los grupos son muy numerosos ^{8/}, la infraestructura es deficiente y la propia formación docente para este tipo de trabajo —como se anotó páginas atrás— no es satisfactoria. En este contexto, la programación de actividades es de tal naturaleza que cuando el docente dedica su atención a un grupo, el resto permanece pasivo. Esta modalidad de trabajo reduce aún más el tiempo dedicado a la enseñanza, problema al cual se hiciera referencia páginas atrás. Las observaciones al respecto mostraron que resulta habitual en las escuelas unidocentes, que mientras el docente atiende un grupo, deje al resto sin actividades.

En tercer lugar, la adopción de elementos didácticos adecuados para el trabajo unidocente y que faciliten el aprendizaje, es relativamente escasa. Además, y tal como pudo apreciarse en las observaciones, los docentes tienden a subutilizar los elementos disponibles en el vecindario o los elementos accesibles por su fácil construcción a costos mínimos.

En estas condiciones, los resultados del aprendizaje son —como se verá más adelante— notoriamente pobres. El vínculo con el alumno en función de su objetivo manifiesto —el aprendizaje— no produce en el docente ningún tipo de gratificación. Más bien, es una fuente constante de frustraciones e impotencia que contrasta, en cambio, con las gratificaciones simbólicas que le brindan los contactos con la comunidad. Dichas gratificaciones contribuyen aún más a fortalecer la tendencia espontánea hacia una mayor dedicación de esfuerzos al vínculo con los adultos que a resolver los problemas —aparentemente insalvables dentro de sus posibilidades de acción— del proceso de aprendizaje.

Sin embargo, aún en el marco de estas condiciones tan deficitarias, corresponde preguntarse por las características que definen el rol docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Al respecto, las observaciones efectuadas permiten señalar algunos rasgos destacados.

En primer lugar, parecería que las condiciones en las cuales se desarrolla dicho proceso favorecen claramente la predisposición al **formalismo pedagógico**. A diferencia del rol que desempeña con respecto a la comunidad —en el cual tiene posibilidades de acción autónoma y creativa porque para esa tarea no existen patrones de eva-

luación rígidos— en el aula su acción debe ajustarse a las disposiciones curriculares vigentes. Pero como este patrón es inaplicable en términos efectivos, entonces se transforma en un ritualista que —en tanto existen escasas posibilidades de enfatizar los contenidos del aprendizaje— tiende a actuar como si estuviera enseñando. Este rasgo pudo apreciarse claramente en los momentos que el docente dedica a explicar determinados contenidos. Si bien percibe que los alumnos no entienden sus explicaciones, que se distraen, continúa con la clase sin asumir que la situación es ficticia ^{9/}.

Las clases se desarrollan con muy escasa participación activa de los niños; es poco común que ellos expresen no haber entendido algo y, en ciertas ocasiones, el propio docente se encargó de hacer explícita la prohibición de ser interrumpido. Por otra parte, la actividad de los alumnos es escasamente controlada y evaluada por el docente. Pudo observarse que, de la misma forma que el docente actúa como si enseñara, también el alumno se comporta como si aprendiera.

Sobre este punto interesa consignar que durante las clases observadas, con frecuencia los niños coreaban una respuesta o palabra motivadora, en forma mecánica y repetitiva, no sólo sin parecer captar su significado, sino a modo de un reflejo condicionado. Por ejemplo: cuando el profesor insistía en que una letra no está completa sino tiene "ganchillo" (o = incompleta, a = completa) e insistía en que le respondieran qué le faltaba a cada letra que dibujaba, de repente preguntó por otra carencia de dos letras unidas, que no tenía nada que ver con el ganchillo, sin embargo, los niños continuaron con la respuesta: "El ganchillo, le falta". En otra ocasión después de que el profesor repitió la pronunciación de las palabras copo, Pepe, pupo, eligió la palabra copo para hacerles repetir a los alumnos; de pronto

7/ En una de las escuelas, la docente de primer grado debió apelar al portero del establecimiento para que hiciera las veces de intérprete entre ella y los niños, durante los primeros meses de clases.

8/ En la escuela del caso B, un único maestro atiende 58 niños en su totalidad quechua-hablantes y precariamente bilingües, distribuidos en cuatro grados; en la escuela del caso C, el maestro atiende seis grados con un total de 38 niños hispano-hablantes; y en la escuela del caso A, que es la única que tiene varios maestros, el encargado del primer grado atiende 32 niños cuya lengua materna es el quechua.

9/ En algunas observaciones pudieron apreciarse, para ejemplificar esta afirmación, situaciones como las siguientes: en una de las escuelas, aunque el mobiliario es móvil, era normal que cuando el docente explicaba, un grupo de niños quedara de espaldas a él. En una sola oportunidad, el docente indicó que cambiaran de posición; el resto de las veces, este grupo de niños sólo podía escuchar la explicación sin ver al docente ni sus operaciones.

preguntó: “¿Si dirá copo ahí?”, de inmediato los niños cambiaron la respuesta diciendo unos, pupo y otros, Pepe. Por otra parte se observó muy a menudo, que ante la llamada de atención del profesor para que trabajaran, los alumnos de inmediato obedecían rayando el cuaderno sin sentido, y muchas veces estuvieron buena parte del tiempo rayando el cuaderno o dibujando en él, para evitar las llamadas de atención del profesor. Es decir, los niños saben que el profesor espera que hagan algo y como en la evaluación de tareas normalmente no se fija en el contenido, los niños deciden “hacer que hacen la tarea”.

La evaluación y el control de las tareas son muy escasos. Lo habitual es que el docente no haga correcciones sobre la marcha misma del trabajo ni actúe sobre los errores del alumno. Al contrario, la evaluación se efectúa rápidamente y el alumno no percibe cuáles han sido sus aciertos o sus fallas. Además, buena parte de las acciones —aún de estas acciones formales— de evaluación, son producto de la presión de los alumnos que reclaman algún indicio de reconocimiento “(...) para mostrarle a mi papá”. Obviamente, los padres no están en condiciones de evaluar técnicamente el progreso de los niños, dado el alto grado de analfabetismo que predomina entre ellos, y se conforman con un reconocimiento formal de la actividad escolar de su hijo. Pero el escaso énfasis puesto en este aspecto acentúa aún más la falta de vínculos entre escuela y comunidad a partir de la tarea escolar. Como se sabe, los cuadernos y el libro escolar son las únicas vías de comunicación simbólica entre el maestro y los hogares cuando éstos son semianalfabetos; tras el simbolismo de la observación del padre o de la madre de una visión del cuaderno, puede obtenerse en el niño la sensación de que el mundo escolar está vinculado al mundo familiar, que se refuerzan mutuamente y que su rol familiar se define en una buena parte por su rol escolar.

En segundo lugar, puede sostenerse que en el marco de estas condiciones (escaso aprovechamiento del aprendizaje, dificultades de comunicación lingüística, atención simultánea de varios grupos, deficientes condiciones ambientales, etc.) el autoritarismo aparece como una consecuencia inevitable. En este sentido, si bien las formas de expresión del autoritarismo docente se dan tanto a nivel simbólico como concreto, interesa destacar la significación particular de estas últimas. De acuerdo a las evidencias disponibles, parecería que en el aula, el docente expresa un nivel de actitud discriminatoria más fuerte que en su contacto con la comunidad.

Dentro del aula, el profesor considera de hecho que los alumnos poco tienen que aportar y

por eso les dificulta la participación activa; los castiga y reprime en las prácticas propias de su cultura: sancionando la suciedad y el desaliño, la falta de prolijidad, la costumbre de traer comida a las clases (el indígena lleva alimentos a todo lugar donde va, porque parte del principio de que sabe cuándo sale pero no cuándo regresa a su casa), el decir palabras y expresiones propias del idioma quechua, etc. En forma adicional, culpa a los alumnos por sus fracasos escolares: “por faltón”, o a sus familias, cuando expresa que ellos no tienen interés en el estudio.

En este sentido, los docentes rurales de la Sierra parecen adecuarse al comportamiento detectado en estudios generales acerca de la percepción de causales de bajo rendimiento y deserción. Los datos de la encuesta efectuada en Chimborazo revelaron que la casi totalidad (93%) de los encuestados asignaba a factores externos (condiciones de vida, trabajo infantil, desinterés de los padres, incapacidad de los niños, etc.) los motivos del abandono y sólo en muy pocos casos se adujeron aspectos curriculares o metodológicos.

De la misma forma, mientras que el “discurso” participativo de los docentes era corroborado en su práctica con la comunidad, el discurso participativo con respecto al alumno en la clase guarda muy poca relación con la práctica efectiva dentro del aula. Los datos de la encuesta revelan que más de las tres cuartas partes de los docentes señalan como características del buen alumno aquellas que indican las teorías pedagógicas modernas en las cuales fueron formados: participación activa en el aprendizaje, capacidad para tomar iniciativas, creatividad, capacidad de estudio, etc. En la práctica, en cambio, existen muy pocas posibilidades de premiar estos rasgos y el docente tampoco se ocupa demasiado de estimularlos. Premia los aspectos formales de la obediencia y la prolijidad y reprime cualquier intento de expresión autónoma porque, en definitiva, esas expresiones siempre están alejadas del universo cultural del docente.

En los párrafos precedentes ya se señalaron algunos rasgos que definen el rol del alumno en el marco del proceso pedagógico vigente en las escuelas. A continuación se intentará completar ese análisis con otros elementos que permitan obtener una caracterización más completa de la situación del niño rural en contacto con la escuela.

En primer término, es preciso tener en cuenta las características que se señalaron anteriormente acerca de las condiciones educativas de la población adulta serrana: porcentajes altos de anal-

fabetismo, particularmente elevados en las mujeres. En este marco, el ingreso del niño a la escuela es un hecho novedoso desde el punto de vista social y claramente abruptó desde el punto de vista individual e infantil. El carácter abrupto del ingreso a una institución diferente a la familia ha sido objeto de numerosos estudios que, generalmente, analizaron el aspecto psico-social del pasaje. En el caso de los niños de la Sierra ecuatoriana, en cambio, podría hablarse de un pasaje **socialmente abrupto** ya que se trata de la incorporación a una institución nueva tanto para el niño como para su cultura. La expresión más clara de este fenómeno la constituye el hecho de que los niños carecen de todo tipo de antecedentes acerca de lo que significa la socialización escolar. Ni sus padres ni la comunidad en la que viven tienen experiencias acumuladas para aportarle, en ese sentido. Podría afirmarse, partiendo de este supuesto, que el niño rural carece no solo del **aprestamiento técnico** para el ingreso a la escuela (tarea que en el ámbito urbano llevan a cabo cada vez más intensamente los establecimientos pre-escolares) sino también del **aprestamiento social y cultural** mínimo para ubicarse en la nueva institución y en su nuevo rol.

El significado y la importancia de esta carencia son evidentes. Los resultados de las observaciones permiten ejemplificar las actividades que definen el rol del alumno y las diferencias significativas que muestran con las que definen el rol del niño fuera de la escuela. En la escuela, el niño desarrolla básicamente actitudes y comportamientos pasivos: atiende y no interrumpe con preguntas al profesor, usualmente, sólo participa cuando y como le exige el profesor que lo haga; sus iniciativas, aunque poco frecuentes, son reprimidas o constreñidas a las situaciones en que el profesor no tiene el control: durante los recreos, cuando se quedan solos, etc.

Aún cuando en las escuelas con población indígena y quehua-hablante la pasividad parece acentuarse, sobre todo por los problemas de códigos de lenguaje no compartidos, ésta se refleja en general en todos los casos, en la dinámica que se desarrolla dentro del aula: los niños escuchan (o hacen que escuchan), escuchan hasta las operaciones matemáticas ya que éstas no son necesariamente realizadas directamente por los niños. Normalmente, cuando los niños hablan y participan, lo hacen para pedir permiso para salir, para preguntar si es así como se hace algo, para mostrar el cuaderno y pedir que le ponga una nota en él o para repetir y corear en forma colectiva alguna frase o ejercicio. Si bien estas situaciones se enfatizan en los primeros grados,

tampoco en los grados superiores se dio nunca el caso de que se estableciera un diálogo significativo y referido a los contenidos de la enseñanza, entre alumnos y profesores.

Los intentos de reducción al silencio y a la inmovilidad, fueron tónica constante y predominante durante las clases. Las correcciones y llamadas de atención así como los premios y castigos, estuvieron casi siempre orientados hacia las formas y no hacia los contenidos.

En cambio, de algunas anotaciones realizadas sobre el trabajo infantil y las actividades extraescolares de los niños así como aquellas que se refieren al contexto cultural rural e indígena, se puede inferir algunas de las contradicciones que subyacen en el rol de alumno frente al rol de niño campesino.

Es claro que la compartimentación de roles es característica propia de cualquier grupo social, pero lo que aquí se pretende resaltar es que las funciones asignadas en el plano vivencial a los niños, entran en contradicción por cuanto son extraídas de dos concepciones y dos estadios de desarrollo muy diferentes: de la concepción pasiva del mundo infantil y de la concepción activa del mundo adulto.

El medio social familiar del alumno frecuentemente le confiere funciones económicas: el pastoreo y el cuidado de los animales, la participación en actividades de cosecha y de mercadeo, etc. Aún en los casos en que no se les exige alguna actividad propia de la economía familiar, los niños viven desde su perspectiva infantil un mundo adulto que gira en torno a las actividades económicas y de subsistencia: los viajes con los familiares a las ferias, la participación en mingas y en festividades comunales, las conversaciones familiares y de grupo que se centran en la problemática económica y política de las comunidades, son parte del proceso de socialización en el que el niño participa diariamente. Es lógico que este medio imprima desde temprana edad un sentido de responsabilidad y estimule una participación y una toma de decisiones, ya que en el plano de lo concreto cualquier transgresión implica poner en juego la subsistencia misma.

Como puede apreciarse, las exigencias de participación activa que se generan dentro del medio social del niño, se oponen a las exigencias de pasividad que le hace la escuela. Aquí sería necesario medir el peso que tan abismal contradicción tiene en el rendimiento y en la deserción escolares. Aún cuando para estos casos no pudo medirse su influencia, cabe pensar que por lo menos debe dificultar el desarrollo de destrezas y

habilidades en los alumnos, por cuanto se está subutilizando el potencial creativo y de iniciativas que los niños llevan a la escuela como casi su único capital a invertir dentro de su proceso de educación formal.

Resulta difícil para un estudio de este tipo establecer cuáles son las consecuencias de la situación vivencial contradictoria que soporta el niño sobre su desempeño escolar. Sin embargo, un aspecto resulta evidente y es importante ponerlo de manifiesto. El niño rural vive cotidianamente un rol que tiene muy poco de infantil y donde las posibilidades de compartir juegos, experiencias, etc., con otros niños es muy dificultosa. Frente a este panorama, la escuela ofrece la posibilidad de una ubicación claramente infantil donde —junto a la pasividad y la dependencia que implica la relación con el adulto docente— está la oportunidad de compartir experiencias con sus pares ^{10/} Además, se le ofrece la oportunidad de tomar contacto con hechos socialmente novedosos, entre los cuales se destaca nítidamente el contacto con el libro como objeto. Durante las observaciones pudo apreciarse reiteradamente, y con mucha más intensidad en las escuelas indígenas, el asombro y el cuidado con el cual los niños ojeaban los libros de lectura; aún cuando no comprendieran su contenido, copiaban espontáneamente las palabras y los dibujos y volvían una y otra vez a observar sus imágenes. Gran parte de este potencial creativo y pedagógicamente útil es desaprovechado en las actuales condiciones; sin embargo, puede constituir un punto de partida significativo para el desarrollo de acciones educacionales más productivas.

Los Contenidos y los Resultados del Aprendizaje

A lo largo de este trabajo ya se han planteado algunas de las apreciaciones centrales acerca de los contenidos de la enseñanza en las escuelas rurales de la Sierra. En este capítulo, se intentará sistematizar esas ideas y completarlas con los datos obtenidos a través de las observaciones de campo y de una prueba de comprensión verbal, acerca de los resultados efectivos del aprendizaje.

En primer término, es preciso señalar que la imposición de un currículum escolar homogéneo en el ámbito de la Sierra está sometido a una cantidad de presiones de diferente índole que lo hacen prácticamente inaplicable. Al respecto, las condiciones étnicas de la población y sus efectos

sobre el escaso dominio del español son un factor importante. Asimismo, la descomposición de las formas económicas tradicionales y la migración constante hacia los centros urbanos, constituyen otro elemento de importancia. Estos factores, estarían determinando un cambio en la percepción del valor de la escuela por parte de la población campesina y un aumento sostenido en las demandas por educación. Pero estas demandas no se limitan meramente a una mayor cobertura del sistema sino que se expresan también en una caracterización relativamente precisa acerca del tipo de contenidos que ella debe enfatizar. Desde este punto de vista, las demandas comunales se diferencian claramente según la composición étnica de la comunidad que se considere.

En los casos estudiados en este trabajo se puede distinguir la situación de las comunidades indígenas de los casos A y B por un lado y de la comunidad mestiza del caso C por el otro. Las primeras muestran un manifiesto deseo que la enseñanza garantice un rápido proceso de castellанизación, que consideran indispensable para una eventual incorporación al mercado de trabajo. No existen prácticamente expectativas de otro tipo y en muy pocos casos se advirtió la posibilidad de mantener a los niños por un espacio de tiempo prolongado dentro de la escuela. En la última, en cambio, la presión por el aprendizaje de la lengua es mucho menos sensible y las expectativas tanto acerca de los contenidos como de la permanencia en el sistema son notoriamente más diversificadas.

Estos factores externos actúan también, como ya se ha señalado, sobre las condiciones iniciales con las cuales los niños ingresan a la escuela. Esas condiciones tienden, en general, a dificultar el proceso de aprendizaje y —en el caso particular de las comunidades indígenas— lo convierten en un proceso que difícilmente pueda asimilarse al que tiene vigencia en las escuelas de población culturalmente homogénea. En conjunto, las presiones comunales, las condiciones específicas con las que asiste el niño y las particularidades del rol docente señaladas en el capítulo anterior, impi-

10/ Paradojicamente, esto demostraría que una de las principales funciones de la escuela rural se estaría cumpliendo en los momentos en que no se desarrollan actividades de aprendizaje. Las observaciones efectuadas en los recreos permitieron apreciar un alto nivel de actividad infantil con ciertos rasgos sobresalientes: no hay actividades comunes a niñas y varones, las niñas generalmente se reúnen a conversar, bordar, cantar, realizar actividades de aseo mutuo, etc., mientras los varones, en cambio, organizan juegos, practican deportes, corren y saltan por el patio, etc. Tanto unos como otros hablan en quechua permanentemente y sólo usan el español para dirigirse al docente o en forma aislada (palabras que no tiene vocablos en quechua, etc.).

den que puedan satisfacerse las disposiciones curriculares vigentes. Los docentes deben alterar permanentemente los horarios preestablecidos para cada asignatura y tienden a concentrarse en la enseñanza de la lecto-escritura por un lado y el cálculo por el otro. En el caso de las escuelas ubicadas en comunidades indígenas, es más notorio aún el énfasis en lecto-escritura.

Sin embargo, estas modificaciones en el énfasis temporal asignado a cada materia aparecen más como imposición de las presiones provenientes de la realidad que como un producto natural del criterio de adaptación a las condiciones y necesidades del medio.

Una de las consecuencias más negativas de estos cambios que se producen en función de las presiones de la realidad es que el docente, ante los problemas que enfrenta en la enseñanza a los alumnos de los primeros grados —tiende a concentrarse en los últimos. En este aspecto mientras las disposiciones curriculares establecen que la enseñanza del lenguaje debe abarcar diez horas semanales para los dos primeros grados y seis horas en los últimos, en la práctica los docentes dedican menos tiempo en general y, además, invierten las proporciones. El cálculo sobre las escuelas observadas mostró que los docentes dictaron cuatro horas semanales a los grados superiores y sólo dos a los inferiores.

En este sentido, parecería que el reconocimiento —o, mejor dicho, la falta de reconocimiento— del problema de la lengua como eje central de la enseñanza en esta región está asociado a una serie de factores culturales y sociales que trascienden lo puramente pedagógico.

Toda la situación educativa es, en el plano lingüístico, una situación claramente represiva. El docente utiliza en forma permanente la amonestación verbal, la reducción al silencio, la corrección formal del uso del lenguaje e, incluso, la prohibición expresa de usar el quechua aún en las situaciones de recreo. La lengua oficial que rige el proceso pedagógico es el español y aún en los casos en los cuales el docente maneja el quechua, se resiste permanentemente a utilizarlo en la enseñanza. Como contrapartida, los niños utilizan el quechua en todas sus comunicaciones significativas tanto con sus pares como con los adultos de su comunidad; sólo utilizan el español con el docente y, como ya se ha señalado, las dificultades para su uso neutralizan en gran medida la productividad de este contacto.

La represión lingüística tiene, además, un grado muy alto de legitimación entre los propios adultos. Los padres de los alumnos de las comu-

nidades A y B se manifestaron claramente en desacuerdo con cualquier intento de introducir el quechua en la enseñanza, porque entendían que tal ajuste podía dilatar el proceso de castellanización.

En última instancia, este juego de conductas revela la manifiesta desvalorización de la cultura y la lengua indígena que muestran los representantes de la cultura dominante y que, a su manera, también están asumiendo los representantes de la cultura subordinada.

Los niños, en cambio, presionan constantemente por el uso de su lengua. En tanto ellos son los que soportan todo el peso de la represión lingüística y de la falta de comunicación, reaccionan con un conjunto de conductas que van desde la pasividad ante el proceso de aprendizaje hasta la presión explícita sobre el docente para que se exprese en su lengua original y la transgresión constante de las prohibiciones establecidas.

Obviamente, estas presiones sólo son posibles en los casos de maestros que dominan el quechua; los datos de la encuesta expuestos en el capítulo anterior mostraron que esta situación sólo se da en pocos casos. El vínculo más extendido es, en cambio, el de maestro monolingüe español y niños monolingües quechuas o incipientemente bilingües.

Los efectos de esta particular relación lingüística sobre los resultados del aprendizaje son claramente negativos. Ya se ha señalado la gravitación que en este aspecto tiene el escaso aprestamiento lingüístico de los niños. Pero a este factor hay que agregar el de maestro manejo técnico que tienen los docentes para enfrentar situaciones de esta naturaleza. Además de su desconocimiento de la lengua, parece existir también un fuerte déficit en la formación didáctica referida a los métodos de enseñanza de la lectoescritura.

En este sentido, las observaciones de campo permitieron establecer que los docentes no aplican un método definido, sino que combinan indiscriminadamente pasos de distintas metodologías que van desde el silábico hasta el de palabra generadora. Además, pudo comprobarse que ni los auxiliares didácticos ni las palabras elegidas responden a criterios básicos de adecuación al contexto en el cual se produce la enseñanza. Por ejemplo, en una de las clases observadas en primer grado, se utilizó —como se ha dicho— la palabra uva como palabra generadora. Además de las dificultades obvias que tiene un término donde una letra (la u) cumple una función silábica, hay que tener en cuenta que el objeto uva es un objeto desconocido en la región. De esta

forma, el niño está sometido simultáneamente a una doble dificultad: incorporar la palabra y, además, conocer un objeto nuevo sin referente empírico en su contexto. En el mismo sentido, fue habitual observar la utilización de láminas representando figuras de personas blancas, vestidas de forma poco conocida por los niños y/o láminas difíciles de comprender; por ejemplo láminas con la imagen de una madre blanca, rubia, con un bebé cubierto con un pañal; un niño rubio vestido a la usanza inglesa que jugaba con un carro a pilas; un cartel alusivo al día de los difuntos, borroso y de tamaño imposible de percibir detalladamente, como lo exigía la profesora, a una distancia de 2 mts., (el cartel tenía unas dimensiones de 20 x 30 cms.); el uso reiterado de palabras motivadoras como: oso, copo, ama, ajedrez, Pipo, sable, aleví, etc.

Las dificultades de comprensión y el escaso manejo técnico metodológico determinan que el docente apele reiteradamente al uso de la repetición mecánica como forma de fijar contenidos. El carácter mecánico de esta tarea puso de manifiesto en diversas oportunidades la falta de percepción de algunos problemas básicos del aprendizaje del español por parte de niños lingüísticamente quechuas. Por ejemplo, la repetición siempre se realizó en forma colectiva y en muy pocas oportunidades se requirió una lectura individual; al leer las frases, se pusieron de manifiesto serias dificultades para pronunciar las letras o y e (letras excluidas del alfabeto quechua) en los niños indígenas; de igual forma se apreciaron dificultades en la pronunciación de palabras con acento agudo y con tilde: mamá, papá, tiró, miró, etc. (en quechua la mayor parte de las palabras tienen acento grave). Al respecto se pudo establecer que los profesores tienden a corregir eventualmente la pronunciación en los grados superiores, pero casi nunca en los primeros grados.

Sobre esta base, no puede resultar novedoso comprobar que los resultados del aprendizaje sean muy pobres, lo cual arroja serias dudas sobre el cumplimiento por parte de la escuela de uno de sus objetivos básicos: la enseñanza de la lecto-escritura. Esta duda adquiere toda su significación cuando se comprueba que los niños que llegan hasta los grados superiores tienen todavía muchas dificultades tanto para leer como para comprender un texto elemental. Al respecto, durante el transcurso de las observaciones se aplicó un ejercicio básico de comprensión verbal cuyos resultados se exponen a continuación.

El mecanismo de la prueba consistió en la lectura de un texto extraído de algún libro escolar apropiado y posteriormente el planteo de preguntas de comprensión sobre el tema, contabilizando

las respuestas acertadas. En una segunda fase, se vuelve a leer el mismo texto pero simplificado en su construcción lingüística y desadjetivado, al término de lo cual vuelven a realizarse las preguntas y a contabilizarse las respuestas sobre el tema.

Para este caso, se trabajó con los niños de 5^o y 6^o grados de las dos escuelas completas incluidas en el estudio y con los niños de 4^o grado de la escuela incompleta. El texto elegido pertenecía al libro de lectura correspondiente al 6^o grado ^{11/} y se refería a la vegetación y la lluvia. Adicionalmente, se explicó el significado de algunos términos nuevos y de aquellos que los niños indicaron. Concluido este proceso, se efectuaron tres preguntas: ¿Dónde son más frecuentes y abundantes las lluvias y por qué? ¿Qué pasa en los terrenos desprovistos de vegetación? y ¿Qué debe hacerse para convertir una zona árida en productiva?.

A continuación se leyó el mismo tema pero con vocabulario simplificado ^{12/} y las tres preguntas se formularon de la siguiente manera: ¿Qué pasa en los lugares donde hay muchas plantas y por qué? ¿Qué pasa en los terrenos que no tienen plantas, árboles, etc.? y ¿Qué debe hacerse para que los terrenos se puedan aprovechar, para que dé la siembra?.

Se procuró que el ambiente en el aula no sufriera alteraciones con respecto al habitual, de manera tal que los textos fueron leídos por docentes que llevaban más de dos semanas de contacto con los alumnos. Aun cuando se excluyó a los niños de otros grados, se utilizó una hora en la que habitualmente se les dictaba clase de castellano; como introducción, se efectuó una charla durante la cual se explicó que no se trataba de un examen y que podían intervenir y preguntar sobre todo aquello que no entendieran.

Si bien la aplicación de la prueba implicaba respuestas individuales sobre cada pregunta, se optó por aceptar que después de formulada cada

11/ El texto es el siguiente: Las lluvias son más frecuentes y abundantes en las regiones cubiertas de espesa vegetación, porque las plantas exhalan humedad y ésta provoca la formación de nubes que producen las lluvias. Los terrenos desprovistos de vegetación son áridos. Por esta razón, para convertir una zona árida en productiva, hay que sembrarla de árboles. Actualmente se está llevando a cabo una intensa campaña de forestación (siembra de árboles). Tomado de *El Libro del Escolar Ecuatoriano*, pág. 382.

12/ El texto simplificado es el siguiente: en los lugares donde hay muchas plantas llueve mucho, porque las plantas botan humedad y la humedad hace que se formen las nubes que son las que producen la lluvia. Las tierras que no tienen plantas son secas. Por eso para que una tierra seca se pueda aprovechar, hay que sembrarla de árboles. En esta temporada, las comunidades están tratando de sembrar bastantes árboles.

una de ellas, algún o algunos niños pidieran responder. Esta determinación fue adoptada, por cuanto se había observado que los niños estaban acostumbrados a apoyarse en el grupo para responder y se cohibían cuando se pedía a uno solo que contestara varias preguntas.

Los resultados obtenidos para la escuela monolingüe en castellano fueron los siguientes: de 6 niños que componían el grupo de 5^o y 6^o grados, sólo uno contestó la segunda pregunta del primer texto. Quien respondía era una niña de 6^o grado, de excepcional viveza y quien estuvo siguiendo en voz baja las palabras que leía el profesor durante la prueba. Después de leer el texto simplificado, la misma niña tomó la iniciativa para responder y no sólo contestó las tres preguntas, sino que agregó comentarios pertinentes. Tal actitud animó a sus compañeros, quienes progresivamente fueron participando y contestando: 4 de ellos, las tres preguntas y uno, que solo contestó dos de las preguntas.

En una de las escuelas bilingües, cuando se leyó la primera versión del texto, los niños manifestaron su incompreensión, a pesar de las explicaciones y pidieron que se les hablara en quechua. Se procedió entonces, a leer el texto con adaptaciones en dicho idioma y se realizaron las explicaciones pertinentes. De los 5 niños sometidos a la prueba (4^o grado) dos de ellos lograron responder a las dos primeras preguntas; de inmediato casi todos comenzaron a participar contestando alguna pregunta y hablando sobre el tema y sobre las dificultades que en ese momento vivía la comunidad, respecto de la cosecha. A partir del tema, establecieron una intensa comunicación —siempre en quechua— con el profesor, hablando sobre la comunidad y las faenas del campo. Cuando terminaron la charla, uno de los niños manifestó: “Así sí nos gusta la clase, ojalá todas fueran como esta, en quechua” y los demás alumnos aprobaron.

En la tercera escuela, también bilingüe, solamente dos niños (de un total de 8 de 5^o y 6^o grados) contestaron a una de las preguntas. Después de leer el texto simplificado cinco niños contestaron: tres de ellos a dos de las preguntas y dos de ellos, a las tres preguntas. Igual que en el caso anterior, los niños solicitaron la lectura en quechua, pero ninguno de los docentes poseía los conocimientos ni la fluidez necesaria para hacer la traducción.

La aplicación de esta prueba permite formular algunas reflexiones de interés acerca de los resultados del aprendizaje. En primer lugar, fue evidente que los textos escolares contienen un léxico que está muy lejos del alcance del capital lingüístico de los niños rurales, aún de aquellos

que tienen el español como lengua materna. Sólo cuando se ofreció la versión simplificada del texto original, la comprensión adquirió niveles relativamente aceptables. En segundo lugar, fue notoria la tendencia de los niños a reproducir memorísticamente el texto, tanto en las palabras como en el orden de la exposición, y solo se alteró este esquema cuando se utilizó su propia lengua y cuando se permitió un intercambio grupal de ideas. En tercer lugar, la aplicación de la prueba constituyó, en sí misma, una experiencia novedosa por cuanto es inusual que los niños se vean sometidos a ejercicios de comprensión contextual. Sus experiencias más frecuentes son, como se expuso anteriormente, la repetición mecánica de los textos.

Estos resultados pueden asociarse a los obtenidos en las observaciones acerca de las pautas de lectura y ortografía. Según ellas, aún en los grados superiores, los niños presentaban serios errores de pronunciación y de calidad en la lectura: a los niños de las dos escuelas bilingües les cuesta pronunciar sobre todo las vocales *e* y *o*, que habitualmente son sustituidas en la lectura por la *i* y la *u* respectivamente. En las tres escuelas se pudo apreciar que los niños de 4^o, 5^o y 6^o grados, tenían dificultades para leer de corrido un texto; tendían a leer por sílabas, repitiendo varias veces una misma sílaba y llegando a saltarse alguna palabra y/o declarándose incapaces, con su silencio, de leer alguna de ellas.

En forma similar se observó que —cuando escriben—, lo hacen con muchas faltas de ortografía y mala construcción. Llamó la atención la tendencia marcada a escribir *g* en lugar de *j*. Aún en la escuela monolingüe en castellano, los niños tenían la tendencia, acentuada en los primeros grados, a unir en la escritura dos ó más palabras y/o a escribir unidos el artículo, el sustantivo y el adjetivo de una frase.

El balance de estos resultados corrobora la legitimidad de la duda planteada al comienzo de este capítulo acerca del cumplimiento por parte de la escuela del objetivo de la lecto-escritura. Evidentemente, los resultados del aprendizaje muestran serias deficiencias, que se agravan más aún en el caso de las escuelas que atienden población indígena. La pobreza de estos resultados está expresando la necesidad de una revisión profunda en la práctica pedagógica concreta. Dicha revisión debería tener manifestaciones distintas en las escuelas que atienden población quechua-hablante y en las que atienden población de habla hispana. Para el primer tipo de casos, es probable que la situación tenga alternativas de solución dentro de la actual estructura curricular. En el segundo caso, en cambio, la

castellanización parece exigir la aplicación de metodologías específicas y de un diseño curricular novedoso y poco asimilable a los actualmente vigentes.

José Rivero Herrera **

La experiencia de educación no formal en el Perú*

I. Introducción

En marzo de 1972 se inicia en el Perú la aplicación de una reforma educativa, considerada por especialistas y organismos internacionales de educación como uno de los intentos de transformación de ese sector más originales y creativos en países en vías de desarrollo.

La Ley General de Educación N° 19326 que establece dicha reforma, marca un enorme avance sobre los anteriores proyectos legislativos y administrativos de reestructuración educacional en el Perú.

Pero es necesario referirse a las especiales circunstancias en que se inicia la aplicación de esta ley. Las bases ideológicas del proyecto político peruano no serían explicitadas hasta 1975; se podría decir incluso que esta ley adelantó y sirvió de sustento a varios aspectos considerados en dichas bases ideológicas; se habían iniciado las transformaciones estructurales principales, se planteaban serios problemas para la implementación de algunas de ellas, faltaban otras acciones trascendentes. En suma, el proyecto político no estaba consolidado. En ese contexto, determinadas orientaciones de la ley reflejaban una cierta visión ideal, contrapuesta a una realidad política y social que cambiaba más lentamente de lo que se suponía en la exposición de motivos de la ley. Incluso, vista en su conjunto, esta ley no es promulgada como respuesta a la necesidad de apoyar a las otras reformas estructurales, sino, más bien, está planteada por sus autores en términos tales que ella misma aparece como condición del cambio social.

* El presente texto es una versión que integra y resume aportes realizados por el autor como consultor del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" y publicados por éste bajo el título *La Educación no formal en la reforma peruana (DEALC/17, Buenos Aires, mayo de 1979)*, y en cuanto participante del Segundo Seminario regional de dicho Proyecto, realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 6 al 10 de noviembre de 1978, con la ponencia "La educación no formal en la experiencia peruana".

** José Rivero Herrera, peruano, ha sido Director General de Extensión Educativa del Ministerio de Educación de su país, y actualmente es Experto de la UNESCO en El Salvador.

En la ley se amplía el contenido del concepto de educación, al definírsela como "un proceso integral que abarca tanto las acciones que se cumplen en los centros educativos como aquellas que se realizan en la familia y la comunidad. Lo que tipifica una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza" (artículo 1). Expresa el reconocimiento de la capacidad y el derecho de todos a educar y educarse, en un proceso recíproco de inter-aprendizaje, lo que hace necesario ampliar considerablemente los conceptos de "educador" y de "educando", reconociéndose en todos los peruanos la potencialidad de transmitir conocimientos y de participar activa y directamente en las tareas educativas. Esto "entraña reconocer al propio tiempo: los imperativos de la autoeducación, la educación permanente y la educación no-escolarizada, que son otros rasgos distintivos de la nueva educación peruana"

La educación es concebida como responsabilidad social comunitaria, ampliándose la idea tradicional de la comunidad educativa y proponiéndose una "verdadera movilización de la comunidad en el proceso de autoeducarse libre y permanentemente, lo cual descarga el peso hasta ahora mal y exclusivamente soportado por la escuela". En este sentido, la organización del sistema educativo a través de Núcleos Educativos Comunes (NEC) trasciende el ámbito escolar y los convierte en instrumentos de socialización al posibilitar la presencia de la comunidad organizada en estamentos (docentes, padres de familia, organizaciones e instituciones locales) y la confluencia de servicios educativos provenientes de programas escolarizados y de tipo no formal.

El universo de la educación de adultos se amplía y adquiere connotaciones propias. El nuevo sistema educativo favorece la organización de programas de educación de adultos: la Educación básica laboral, la Calificación profesional extraordinaria y la Extensión educativa. Todo esto supone una especial valorización de la educación no formal y no escolarizada.

La aplicación de la reforma educativa planteó múltiples problemas, de variada índole. Un primer problema fue el de la selección de los cuadros directivos de la reforma. Esta selección estuvo facilitada por dos hechos: por un lado existía una clara decisión política de llevarla a cabo, de parte de un poder militar que actuaba como fuerza política con caracteres inéditos y con lineamientos radicales de gobierno; y por otro, una disposición favorable a ello en muchos profesionales que encontraban esta vez incentivos de tipo político, ideológico y moral suficientes

para realizar un trabajo creativo al que se daba una nueva valoración.

Pero al mismo tiempo, se debió luchar contra el severo tradicionalismo de la administración, atacar el burocratismo y la rutina, supeditar las tareas administrativas a las tecnicopedagógicas, iniciar un reentrenamiento masivo de docentes, conformar un sistema de planificación educativa eficiente, renovar los métodos de enseñanza y los textos y materiales didácticos superando la estrechez de recursos, implementar el empleo adecuado de los medios de comunicación colectiva, etc.

Con referencia a la educación no formal es importante referirse a ciertos puntos fundamentales: nuclearización educativa, el magisterio, y ciertas modalidades de educación de adultos, en particular la de extensión educativa. Transcurridos casi cinco años de iniciado el proceso de nuclearización, es difícil intentar juicios definitivos sobre sus logros y deficiencias fundamentales. Sin embargo, creemos posible señalar como muy importante el esfuerzo hecho para constituir 819 NEC. A través de ellos fue posible iniciar una desconcentración administrativa, otorgando mayor iniciativa y responsabilidad a los organismos locales, e integrar los centros educativos de cada ámbito nuclear.

Un obstáculo para el éxito de la nuclearización ha sido la notoria tendencia a considerar a la "comunidad educativa", que actúa en el espacio geográfico de un NEC, como un conjunto homogéneo de personas, recursos e instituciones. Ello influyó para que fueran aplicados idénticos criterios organizativos en todos los casos, y para que los grupos e instituciones sociales de mayor "prestigio social" en la población representaran a la comunidad en los Consejos educativos comunales (CONSECOM). Otro obstáculo para la aplicación adecuada de la nuclearización fue la propia demarcación territorial de muchos NEC, hecha sobre la base de criterios cartográficos, sin tener prácticamente en cuenta las condiciones reales de tipo social y económico de cada lugar.

Los aspectos más destacables de esta experiencia respecto de los canales y mecanismos de participación son: la introducción de la comunidad local como nueva categoría, distinta de las de maestro y padres de familia ayudó a superar la ligazón excluyente educación-escuela y a potenciar sectores hasta entonces marginados en la gestión de su propia educación; se logró desarrollar con la población múltiples tareas educativas, antes restringidas al ámbito burocrático docente y administrativo, y también proyectos de significación real en localidades bases de los

NEC; se logró una mayor presencia de los padres de familia en la educación de sus hijos. A pesar de lo anterior, la composición y falta de representatividad de muchos CONSECOM^{1/}, el tipo de tareas realizadas y, fundamentalmente, las condiciones administrativas y políticas, han hecho de esta experiencia una expresión mediaticizada de participación.

La relación con el magisterio profesional fue uno de los más serios problemas que enfrentó la aplicación de la reforma educativa. El enfrentamiento entre el magisterio agrupado en el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) y el gobierno tuvo evidentes connotaciones políticas. Sin embargo, el modo en que el planteamiento y la ejecución del nuevo sistema educativo afectaron al docente debe ser considerado como una causa importante del conflicto. El rol tradicional y exclusivo que la sociedad y el estado otorgaban al maestro en su relación con los alumnos fue superado, al ampliarse considerablemente la idea de educación y la concepción de educador; muchos docentes se sintieron profesionalmente menoscabados al comprender que el conocimiento y la autoridad, otrora "indispensables" para el ejercicio de su profesión, perdían importancia con respecto a otros valores. A ello se unieron exigencias para la ejecución de la reforma: reentrenamiento obligatorio, reemplazo del tradicional uso de libros de texto por la discusión con la participación activa de los alumnos, nuevos métodos para abordar los problemas de enseñanza-aprendizaje, obligación de salir del aula y proyectarse en la comunidad, presencia y exigencias mayores de los padres de familia. Todos estos requisitos fueron canalizados a través de organismos y directivas de control burocrático, que fueron vistas por el magisterio como una opresión tanto o más grave que sus bajas remuneraciones.

Entre las nuevas modalidades, la más ligada a la educación no formal fue la Extensión educativa; el conocimiento de su implementación es útil para entender el accionar de mecanismos de poder político y burocrático que, como en este caso, actúan como elementos antagónicos.

Un buen número de los promotores extensionistas fue seleccionado sobre la base de criterios tradicionales, y la red que debía abarcar a todos los NEC no dio participación, además de a los docentes con experiencia en promoción comunal, a otros profesionales con especializaciones congruentes con las características de la modalidad; por otro lado, la labor de los extensionistas fue constantemente cuestionada por el aparato administrativo, sin elementos para evaluar un trabajo hecho con pobladores en horarios y lu-

gares desacostumbrados para el resto de la burocracia del sector. El presupuesto que "el poder de la administración" otorgó para la Extensión educativa fue mucho más bajo que el de cualquiera de los otros órganos del sector; en su formulación prevaleció el criterio de que, aún reconociendo la importancia de la Extensión en la política y la estrategia educativas, se debía dar prioridad a las "demandas concretas" (ligadas a la administración educativa escolar) de las regiones y zonas; las cifras del presupuesto fueron ínfimas en determinadas áreas, donde los criterios que habían regido el mecanismo de distribución en la sede central se aplicaron hasta producir situaciones francamente distorsionantes. Esta falta de coherencia entre las declaraciones de la ley y la realidad administrativa se expresó tal vez con la claridad mayor en la relación del sector educativo y la modalidad de Extensión educativa con los medios de comunicación masiva. El sector educación no tuvo ni tiene influencia en el uso ni en los contenidos de los medios decisivos como la radio y la televisión.

II. Principales experiencias de educación no formal

A. Programas de atención a la población marginada

Programa de alfabetización integral (ALFIN) 2/

Este programa se inicia en 1973, teniendo en cuenta experiencias anteriores de alfabetización en el país y los avances en su concepción y

1/ A la predominancia de sectores tradicionales en los cargos directivos de los CONSECOM se agrega que los porcentajes de representatividad dados en ellos (40% a la comunidad magisterial, 30% a los padres de familia y el restante 30% a representantes de la comunidad local), han condicionado el tipo de interés y de problemas a resolver en su seno.

2/ El término integral se refiere al propósito de reunir, a través de la alfabetización propuesta, los siguientes componentes básicos: aprendizaje de la lectura y escritura fundado sobre bases teóricas y metodológicas que posibiliten una rápida adquisición de los mecanismos de simbolización correspondientes; refuerzo de las técnicas de lectura y escritura aprendidas, a través del ejercicio y de un proceso de seguimiento y ampliación del aprendizaje; estimulación del sujeto de la alfabetización para que adquiera conciencia crítica de la realidad en la que está inserto y adopte un compromiso en el proceso de transformación de su sociedad; vinculación estrecha del aprendizaje de la lectura y escritura con proyectos y programas de desarrollo que a nivel local, regional o nacional, afectan la existencia de las personas en proceso de alfabetización

metodología (particularmente el método psico-social propuesto por Paulo Freire).

La estrategia inicial consideraba que luego de un año de expansión (1974) y de dos años de generalización del programa (1975-1976), se reduciría drásticamente el analfabetismo, pudiendo lograrse su erradicación total entre 1977 y 1980.

Si se toman en cuenta las condiciones en que se aplicó el programa, las informaciones estadísticas disponibles hasta 1976 señalan que las metas propuestas fueron irreales. Se estima que en tres años y medio de aplicación del programa (julio de 1973—diciembre de 1976) los analfabetos matriculados fueron 547.294 y los alfabetizados llegaron a 241.226, con una tasa de éxito del orden del 44% con referencia a los matriculados. Si bien los resultados alcanzados son superiores a los obtenidos anteriormente, en términos cuantitativos quedan muy por debajo de lo propuesto en la estrategia mencionada.

Algunos de los mayores problemas surgidos fueron los conflictos derivados de la contradicción entre la toma de conciencia de alfabetizadores y alfabetizados, y las limitaciones objetivas de inserción como actores del proceso revolucionario. En efecto, a pesar del carácter transformador del proceso social peruano, no se dieron condiciones adecuadas para una acción concientizadora como la propuesta; como un ejemplo citaremos la imposibilidad de dar acceso a la tierra, mediante la reforma agraria, a la gran masa campesina, sobre todo en la sierra, la región con mayores índices de analfabetismo y pobreza rural.

Un efecto inmediato de esta situación fue la progresiva radicalización de muchos promotores, al extremo de manifestarse abiertamente contrarios al régimen y al proceso que posibilitaron la creación y el desarrollo del programa.

Las dos áreas principales donde el programa se aplicó fueron los "pueblos jóvenes" o barriadas urbanas y zonas rurales de la Sierra.

En los primeros funcionaron 792 unidades básicas de alfabetización, siendo la mayoría de los participantes amas de casa (83,1%). La labor fue dificultada por dos circunstancias: los bajísimos ingresos de los habitantes y el rechazo inicial y la marcada desconfianza hacia los promotores, originados en anteriores experiencias negativas de la población respecto de otros programas, gubernamentales y privados, algunos de los cuales habían propuesto metodologías de acción similares. Los índices de deserción fueron muy altos.

En el área rural llegaron a funcionar 2.951 unidades básicas. Los resultados en la población indígena monolingüe (quechua o aymara hablante) fueron muy pobres. La adaptación de la metodología a las lenguas nativas fue un problema insalvable. En las zonas bilingües se usó el castellano para alfabetizar. El diálogo en lenguas nativas se utilizó como recurso didáctico y de motivación en las diferentes fases del proceso educativo. Los promotores que trabajaron en estas zonas debían dominar el idioma correspondiente a ellas, y en la práctica, superar el hecho de que los recursos metodológicos no estaban adaptados a dichas lenguas.

Las experiencias más significativas en cuanto a la presencia de organizaciones populares campesinas en la alfabetización corresponden a los departamentos de Cuzco e Ica. En Cuzco la Federación agraria regional Túpac Amaru (FARTAC), base de la Confederación nacional agraria (CNA) tomó a su cargo, en coordinación con la regional de educación, la evaluación y selección de diez coordinadores de campo y de 122 alfabetizadores, la mayoría de los cuales eran campesinos propuestos por FARTAC. Además, esta federación coparticipó en la capacitación del personal seleccionado, apoyando su accionar en las distintas comunidades e instituciones agrarias del Cuzco. La experiencia en Ica surge en una cooperativa agraria, donde los hijos de los socios deciden en 1975 solicitar a la dirección regional de educación que les brinde capacitación para erradicar el analfabetismo en la cooperativa; logrado su objetivo, expanden la experiencia en la región a través de la Central de Cooperativas, que brinda el apoyo solicitado y posibilita la participación de brigadas juveniles campesinas surgidas en cada Cooperativa miembro de la Central en estas acciones.

Si bien el método en sí no era difícil de aplicar, y parte del entrenamiento se obtenía en la práctica, las evaluaciones posteriores indican que algunos de los pasos hubieran requerido una mayor presencia de los promotores en la comunidad y que los problemas surgidos eran difíciles de resolver para los meros alfabetizadores. Estos coinciden en señalar que el tercer momento del método (la alfabetización propiamente dicha) y dentro de él la motivación y la participación de los analfabetos en la descodificación, fue el problema más difícil a resolver.

Otro problema grave fue el desnivel existente entre los sujetos de la alfabetización y la irregularidad de asistencia, lo que obligaba al promotor a atender, simultáneamente en condiciones desfavorables para el proceso educativo, a distintos grupos de diversos niveles.

La metodología sugerida fue aún más difícil de aplicar en los pueblos jóvenes (áreas urbanas marginales) y en las áreas rurales en las que no se habían operado cambios estructurales.

Los efectos de la concientización-participación propuesta eran menores al no poder concretarse ésta en acciones objetivas de cambio que pudieran significar a los pobladores soluciones a sus precarias condiciones de vida.

En abril de 1977 se cancela el programa ALFIN, a pesar de que los datos disponibles revelan que si se hubieran mantenido las actuales tasas de deserción en los primeros grados de la educación básica, y si se proyectaran las cifras de la actual población analfabeta y semi-analfabeta, en 1982 cuatro millones de personas no habrían alcanzado el nivel básico de educación, lo que significa un incremento del 7% con respecto a 1973.^{3/}

Programas no escolarizados en educación inicial (PRONOEI)

Los PRONOEI son definidos como "actividades organizadas para atender a niños menores de seis años y a padres de familia, a fin de generar oportunidades educativas acordes con su realidad y necesidades". No están sujetos al régimen regular de los centros de educación inicial, tienen un sistema muy flexible y requieren de la presencia activa de la comunidad; pueden ser realizadas por estudiantes y personas adultas o entidades de la comunidad con la coordinación y asesoramiento previos del personal técnico profesional en los NEC, zona o región correspondientes.

Estos programas se realizan en casas de familia, en ambientes anexos a los centros de trabajo de los padres de familia, en locales comunales e instituciones cedidas para tal fin o en locales escolares (en horarios compatibles con la labor propia de estos centros). Otras de sus características son: su carácter no lucrativo, su tendencia a ser autogestados por la propia comunidad, su integración con programas de otros sectores, particularmente con salud y alimentación.

Las promotoras-coordinadoras de programas son docentes tituladas de educación inicial que deben desarrollar una labor preliminar de motivación y conocimiento de la comunidad, de sus instituciones sociales de base. Asumen la capacitación y supervisión de los animadores o promotores elegidos por la comunidad.

Las metas de atención logradas en 1976 a

través de 2.500 programas, fueron 42.056 niños de tres a cinco años y 47.736 padres de familia^{4/}. En función de la naturaleza de cada programa, se desarrollaron, sobre la base de la estructura curricular de educación inicial, diversas acciones educativas con los niños, de una duración máxima de nueve meses y mínima de cuatro. En cuanto a los padres de familia, en la mayoría de los casos el programa se desarrolló sobre la base de sesiones, charlas, proyección de películas, acciones demostrativas de atención a la higiene y alimentación de los niños, etc.; estas jornadas tuvieron frecuencias semanales, quincenales o mensuales.

La experiencia de la creciente aplicación de estos programas indica que se está logrando un mayor compromiso de los grupos de la población, que se expresa facilitando locales y equipamiento mínimo y supliendo a los docentes, previo asesoramiento, en las tareas de enseñanza a los niños. Se ha estimulado asimismo el trabajo de promotores o animadores elegidos por la comunidad, que atienden cada uno a un promedio de treinta niños. De este modo han accedido al proceso educativo regular 23.000 niños de tres a cinco años, de zonas de atención prioritaria, y se han logrado, gracias al interés comunal despertado por esta experiencia, implementar nuevos centros de educación inicial. A ello se suma una efectiva coordinación de acciones, en la mayoría de las zonas, con sectores ligados a la salud y la alimentación infantil.

Junto a estos logros significativos, subsisten dificultades: en muchos casos los padres de familia resisten la idea de no-escolarización y reclaman procedimientos educativos regulares o más conocidos; en algunas localidades se advierte cierta resistencia a preparar alimentos por turno. En determinados grupos poblacionales, sobre todo los urbanos, existe un grave problema: la demanda social, en el caso de la educación inicial, no se genera en las necesidades educativas de los niños, sino en las exigencias ocupacionales de ambos padres de familia y la consiguiente necesidad de que sus hijos sean atendidos durante el horario laboral, lo que de hecho impide la participación de los padres en el programa.

En general, se puede señalar que a pesar de

^{3/} Datos señalados en el documento *Problemática del analfabetismo y orientaciones para la formulación de proyectos de atención del primer ciclo de EBL (alfabetización)*; Ministerio de educación, Dirección general de educación básica laboral y calificación, Lima, noviembre de 1977.

^{4/} Datos contenidos en *Información actualizada sobre la educación inicial en el Perú (1974-1977)*; Dirección general de Educación inicial, Lima, julio 1977.

su efectiva magnitud, el esfuerzo invertido en educación inicial ha sido insuficiente. La importancia de expandir los programas no escolarizados se pone de manifiesto si se tiene en cuenta que para 1980, el sistema deberá atender a 1.394.700 niños, y la meta prevista de 464.900 niños atendidos a través de los centros de educación inicial regular parece de obtención improbable.

B. Programas de formación de recursos humanos

UNIDAD DE INSTRUCCION (UI)

Con las unidades de instrucción se trata de elevar al máximo la prestación de los servicios educativos previstos en la Ley general de Educación, haciendo efectiva la capacitación por el trabajo estrechamente unida al acto mismo de trabajar.

La implantación de las Unidades de instrucción se tornó obligatoria al aprobarse el Reglamento de Calificación profesional extraordinaria (DS. 006-75-ED). Hasta septiembre de 1977 se habían constituido en el país 11.795 UI; el mayor número correspondía a los sectores comercio (7.800) e industria y turismo (2.000), que tienen, por otra parte, el mayor porcentaje de centros laborales con obligación de organizar dichas unidades. La cifra de UI indicadas equivale al 8% del total de los centros laborales.

El citado Reglamento impone genéricamente la obligación, para todos los centros laborales del país, de instalar una U.I., sin tener en cuenta las características particulares de dichos centros, lo que ha ocasionado, en algunos casos, problemas de tipo organizativo y funcional. En el sector industrial, por ejemplo, de los 10.800 centros laborales registrados el 71% cuenta con menos de veinte trabajadores; en el sector comercio, el 85% de los centros tiene menos de seis trabajadores. En estos centros de escaso personal, la constitución y funcionamiento de las U.I. se vuelven particularmente difíciles; ello explica el reducido número de unidades instaladas y permite suponer que dicha instalación se ha concretado sólo en empresas grandes y medianas.

En el caso de las empresas asociativas (cooperativas agrarias de producción, SAIS, empresas de propiedad social, etc.) el Reglamento dispone que sean los Comités o Comisiones de educación o de capacitación los que asuman las fun-

ciones de la U.I. En el seno de los ministerios y las empresas públicas las U.I. se organizaron conforme a sus particulares características, pero hubo que solucionar dificultades derivadas de la estructura de estos organismos, con dependencias regionales y zonales.

El desarrollo de las actividades educativas varía de acuerdo con el tipo de empresas. En las medianas o grandes ha sido importante la presencia de un coordinador de tiempo completo, para la preparación de instructores elegidos entre los trabajadores, e incluso, para la contratación de especialistas de fuera de la empresa.

En general, los factores que más influyeron sobre la eficacia de los cursos o seminarios fueron el apoyo financiero de los centros laborales, el interés motivado entre los trabajadores y la capacidad de conducción y de iniciativa de los coordinadores.

La U.I. es una experiencia relativamente corta. A pesar de ello, y de las nuevas condiciones políticas, su aplicación ha puesto públicamente de manifiesto, la importancia y la necesidad de capacitación de los trabajadores de dichos centros. Ha significado, asimismo, que los diversos ministerios públicos comiencen a asumir su responsabilidad educativa hacia los trabajadores de su ámbito sectorial, mediante el adiestramiento de su personal, y la creación de servicios nacionales de capacitación (en vivienda, en salud y en transportes y comunicaciones), superándose así la idea de que era el Ministerio de Educación el único responsable de esos menesteres.

El futuro de esta experiencia dependerá de la superación de varias de las trabas enunciadas, algunas de las cuales tienen más bien causas de tipo estructural y de decisión política que educativas. En el sector industrial, la U.I. significaba un evidente complemento a la actividad de la comunidad industrial. En ambas instituciones el término "gestión" estaba unido a la efectividad de los avances de los trabajadores en la propiedad y dirección de las empresas. Cuestionada la comunidad industrial, reemplazada en las disposiciones legales la idea inicial de copropiedad por el reparto anual de utilidades, es evidente que la implementación de las U.I. en ese sector se dificulta grandemente.

Programas no escolarizados de educación básica laboral (PEBAL)

El objetivo fundamental de estos programas es ampliar la cobertura de la Educación básica laboral (EBL), posibilitando que adolescentes y

adultos alcancen un nivel básico de educación mediante diversas formas de interaprendizaje o autoeducación y por la utilización del potencial educativo de la comunidad. El módulo mínimo que se requiere para establecer un PEBAL es: un director, un docente profesional y un docente de formación laboral.

Característica importante del PEBAL es que los participantes usuarios deben intervenir directamente en los diferentes pasos metodológicos de su funcionamiento. Por lo tanto, una vez determinado el número de unidades básicas se procura la conformación de grupos de interaprendizaje con una estructura que posibilite participar en su propio grupo y en otros simultáneamente; además, que los grupos cuenten con distintas sedes en el ámbito de la unidad básica (fábricas, clubes de barrio, viviendas particulares, etc.).

A diferencia de los programas escolarizados de EBL, que reemplazan a la antigua educación vespertina, los PEBAL se orientan fundamentalmente por una Guía curricular nacional, en la que se establecen lineamientos curriculares generales, dando posibilidad a los maestros de adaptar sus contenidos con los rasgos característicos de la población a la que van dirigidos.

Los PEBAL se iniciaron en 1974 con carácter experimental en 18 zonas educativas seleccionadas expandiéndose a nivel nacional en los años siguientes. En 1976 funcionaron 228 programas, 32% de los cuales estuvieron ubicados en área urbana y 68% en área rural; el 89,5% fue financiado por el sector educación y el 10,5% restante con el aporte de otros sectores públicos y del sector privado. Se atendió a una población de 28.161 adultos registrados, siendo mayor el porcentaje de mujeres (58,7%). A esta relación deben sumarse 60 programas desarrollados con el nombre de "Servicios educativos para centros laborales", que atendieron a participantes de centros de trabajo de diferentes sectores de la producción y los servicios, y fueron financiados totalmente por cada empresa, previa suscripción del convenio correspondiente con el Ministerio de Educación.

Faltó una adecuada política de selección y capacitación del personal. Los docentes nombrados para estos programas no estaban, en su mayoría, en condiciones de asumir tareas pedagógicas de tipo desescolarizado. A la dificultad general de encontrar personal idóneo para aplicar la metodología de trabajo no-escolarizado propuesto, se sumó el hecho de que en la capacitación impartida a esos docentes no se puso especial énfasis en técnicas de promoción

comunal y de tipo intergrupala, que hubieran posibilitado el desempeño docente tal como era concebido en los PEBAL.

Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA)

"Es aquel que los educandos, varones y mujeres, deben prestar al culminar sus estudios profesionales, en forma de trabajo calificado, como requisito para obtener el título correspondiente a los dos primeros ciclos de la educación superior" (Artículo 332, título XXXIII, de la Ley General de Educación).

Los egresados comienzan a prestar el Servicio Civil en el curso del semestre siguiente al de la finalización de sus estudios; la asignación individual de tareas por especialidad y el lugar específico donde se prestará el servicio son determinados por sorteo, en acto público. El SECIGRA tiene una duración máxima de doce meses.

Los sectores que han iniciado la implementación del SECIGRA son Salud, Alimentación, Vivienda-Construcción e Industria. La experiencia más importante es el Programa SECIGRA-Salud, no sólo por el volumen de graduandos participantes sino por haber tenido que superar, como primera experiencia de este tipo en el país, la dura y activa oposición de dirigencias estudiantiles y de graduandos contrarias a su existencia o a su concepción y estrategia.

Desde agosto de 1975 —comienzo del Programa Piloto SECIGRA-Salud— con graduandas de Enfermería de la Universidad Nacional de Huánuco en la región de Salud Centro-oriental— hasta junio de 1977, ha participado un total de 3.229 graduandos, de los cuales 1.697 ya han cumplido su servicio. Se proyecta, para fines de 1978, que un total general de 5.575 profesionales hayan llevado a cabo el programa.

La estrategia de ejecución contempla tres etapas: la primera, ya cumplida, de atención en hospitales y centros de salud denominados "críticos" por no contar con recursos ni personal suficiente; la segunda, en ejecución, de atención en puestos sanitarios ubicados a nivel de distrito; y la tercera, ya iniciada, de atención a comunidades sin servicios de salud.

En tan corta experiencia se ha logrado una mayor y mejor relación entre sociedad, educación y ejercicio de la profesión, al hacer posible que el graduando compense, con su aporte al Programa, el costo social que ha significado

para el país su formación. Hay, sin embargo, problemas que deben ser enfrentados:

Para el funcionamiento adecuado del SECIGRA se requiere un contacto más estrecho y permanente entre las direcciones de los servicios en cada sector y las universidades. Las experiencias de los graduandos deberían servir para que en varios programas universitarios se generen nuevos currícula más adecuados y útiles a la realidad peruana. La asistencia técnica a los graduados podría mejorarse sustancialmente con un contacto más frecuente entre profesores y graduandos en el propio campo de acción de estos últimos.

Por otra parte, la metodología de los Programas tiene algunos aspectos "espontaneístas" (a cargo de la libre iniciativa de los graduandos) y de carácter exclusivamente asistencialista, que deberían ser superados. No se percibe aún, por ejemplo, que parte importante de la acción de los graduandos de Salud debería estar referida a la formación de cuadros de Promotores sanitarios en la población misma. Lo distintivo de SECIGRA debería ser el carácter de acción educativa popular; ello no se logrará sin considerar, las decisiones, opiniones e intereses de las organizaciones sociales y de los ex-graduandos.

C. Programas de extensión educativa Unitaria

"Unitaria" constituyó una propuesta de acción educativa permanente, para promover la participación directa de las organizaciones representativas de la comunidad en la gestión y la ejecución de sus propios proyectos de educación, partiendo de sus necesidades específicas y aprovechando sus propios recursos.

Cuando surgió la idea de "Unitaria", sus organizadores eran conscientes de que el proceso de reforma educativa estaba bloqueado por la ineficacia de los mecanismos de participación. La mayoría de los CONSECOM no eran representativos ni activos, y aún primaba en los sectores populares el desconocimiento del contenido y alcances de la nueva educación. Fue pues un embrionario esfuerzo con el que se trataba de demostrar la posibilidad de educar fuera del recinto de la escuela, con la participación de la comunidad y a partir de sus necesidades; de movilizar, en función de la educación, el potencial material pero sobre todo humano que había en el seno de la comunidad, y, a partir de lo anterior, reforzar los CONSECOM. "Unitaria"

era, además, un intento de llamar la atención sobre la importancia de las acciones no escolarizadas y sobre la necesidad de que todas las modalidades —y no solo la extensión educativa— asumieran su correspondiente responsabilidad.

En el desarrollo de "Unitaria" se contemplaron etapas de acción intensiva con períodos de corta duración (de 15 a 30 días) que fuesen motivadores, de gran dinamismo y movilización de la comunidad. Las principales acciones que se desarrollaron en los NEC fueron: capacitación, obras de mejoramiento de la infraestructura comunal, uso de medios de comunicación en sesiones de audiovisión crítica, actividades culturales, deportivas y recreativas.

Las principales deficiencias estuvieron en relación directa con los criterios burocráticos que primaron en su implementación. La falta de representatividad de los CONSECOM y la ausencia de organizaciones populares en la preparación y desarrollo de los programas, determinaron que muchas de sus acciones no correspondieran al sentido movilizador de sus objetivos, limitándose a tareas tradicionales que reforzaban la dependencia de la comunidad en materia educativa. La falta de compromiso de otras modalidades con este programa fue evidente e imposibilitó que los pobladores pudieran analizar cada modalidad y programa, perdiéndose así la posibilidad de que considerarían la positividad de los aportes de cada uno de ellos en función del interés colectivo.

PROYECTO DE DIVULGACION DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA

Este proyecto se desarrolla a través de los Museos dinámicos de ciencia y tecnología y de la utilización de medios de comunicación social, particularmente la prensa escrita, para la divulgación de contenidos y propuestas científico-tecnológicas a través de fascículos.

Los Museos dinámicos de Ciencia y tecnología constituyen un incremento para divulgar entre adultos y adolescentes experimentos científicos con un criterio didáctico basado fundamentalmente en la participación del visitante en la ejecución del experimento.

Los Museos dinámicos tienen características de talleres-laboratorio, donde se procura que el visitante-participante descubra o re-descubra leyes básicas de la ciencia, en contacto directo con el fenómeno. Se parte de la concepción de

que una instrucción científica valedera se da a partir de la realización de experiencias que sirvan de base para la formulación de leyes y la elaboración de teorías científicas, y de que es necesario superar la idea de que esa instrucción requiere indispensablemente costosos laboratorios.

La estrategia de implementación contemplaba la creación de un Museo central, cuya experiencia de equipamiento y servicio debía servir para organizar muestras itinerantes y Museos dinámicos de ciencia y tecnología en las distintas regiones y zonas de Educación.

Pero tal vez las experiencias más valiosas de este proyecto hayan sido las muestras itinerantes desarrolladas en apartados lugares del país, atendiendo generalmente a requerimientos de instituciones de base, municipales o educativas, con el propósito de incentivar la apertura de nuevos museos. Entre 1975 y mediados de 1977 se presentaron treinta muestras itinerantes a través de las cuales se pudo motivar, generalmente al aire libre y en precarias condiciones, a millares de pobladores, muchos de los cuales tomaban contacto por primera vez con experimentos científicos, y asumían conciencia de que ellos mismos podían realizarlos y comprender las leyes que rigen el mundo físico.

TALLERES DE COMUNICACION

En estos talleres un grupo de personas, integrantes de una organización de base, se capacitan inicialmente en forma práctica en el uso de medios de comunicación artesanal, para proyectarse después en su propia comunidad, promoviendo en ella círculos de reflexión, actividades de títeres o teatro, proyección de audiovisuales, etc., con el concurso activo de los demás miembros de la comunidad.

La metodología del Taller se sustenta en las necesidades concretas de las organizaciones de base, y tiene dos etapas principales: la que lleva a la constitución y capacitación de un núcleo inicial de comunicadores, surgidos de las propias bases, y la de trabajo y proyección sobre la comunidad. Luego de obtener una información general sobre la región, zona o localidad donde se trabajará, se toma contacto con los dirigentes de las organizaciones de base seleccionadas para desarrollar, con su participación activa, un trabajo de investigación que sirve, al mismo tiempo, de motivación a los pobladores para que acepten el Taller y apoyen sus acciones. El contenido de la capacitación se basa en la información reunida en la etapa anterior; la elección de los medios de comunicación en los que se capacitará (técnicas

de teatro popular y de títeres, audiovisuales, serigrafía, etc.) se hace en cada caso de acuerdo con las motivaciones del grupo y con sus necesidades y posibilidades. Elegido el medio, se promueve el ejercicio de técnicas de expresión, y la correspondiente elaboración de los contenidos que se transmitirán a través del medio elegido. En la capacitación se incluye la crítica a los medios masivos de comunicación: el análisis de una telenovela o de un musical o de una historieta, puede constituir un gran estímulo para suscitar el espíritu crítico y la creatividad del grupo. Así, "la discusión sobre un radioteatro, por ejemplo, puede estimular al grupo que está trabajando con la grabadora cassette a producir otro radioteatro, tomando tal vez el mismo argumento, pero dándole un enfoque distinto, con proyección a la propia comunidad". La capacitación concluye con la producción de algo concreto, que cumple, desde el punto de vista pedagógico, con una doble finalidad: es fuente de satisfacción para los participantes al ver materializadas su aplicación y esfuerzo, y tiene una función de control del proceso de aprendizaje. Estas etapas no ofrecen necesariamente solución de continuidad entre ellas: una etapa se prolonga en la otra; la manipulación del medio, por ejemplo, se sigue perfeccionando hasta el momento de la producción.

Como se observa, el Taller no se propone la formación especialistas en comunicación, sino incentivar la práctica social de la expresión popular.

La experiencia acumulada es corta. Sin embargo, los efectos obtenidos en las organizaciones de base o comunidades donde se concretaron estos talleres fueron superiores a los previstos; son variados y cautivantes los casos de promotores que aguzan su ingenio para avanzar en su trabajo, tanto como los resultados de los "Talleres de historietas", realizados en pueblos jóvenes y en cooperativas agrarias.

LA CASA DE CARTON

Es una serie de teleeducación complementaria y de extensión que sirve de apoyo al nivel de Educación inicial y a los primeros grados de Educación básica regular; se define como programa de educación no escolarizada destinado a ampliar la cobertura educativa de la población.

La idea de realizar este programa estuvo ligada a la comprobación de que los contenidos de los programas que ve el niño peruano atentan contra su formación; se pretendió una programación que ofreciera elementos diferentes, acordes con los principios de la reforma educacional, presentando la realidad más cercana sin distorsionarla,

y ofreciendo a los niños elementos de fantasía que pudieran despertar una conciencia clara y crítica acerca de su ambiente.

El Instituto Nacional de Teleeducación (INTE), luego de evaluar un Programa Piloto realizado en agosto de 1975, produjo en 1976 veintinueve programas, abordando seis temas principales (la solidaridad, la revaloración de la mujer, el consumo, el trabajo, los recursos naturales y los medios de comunicación). Se transmitieron en Lima por los tres canales de televisión en cuatro horarios diferentes, y sus videos se retransmitieron por veinte estaciones de TV y veinticinco repetidoras de provincias. La audiencia en Lima fue estimada en 350.000 televidentes infantiles, habiéndose iniciado —en mayo de 1976— con una audiencia de 150.000 televidentes.

Hubo que superar problemas de diversa naturaleza: la revisión del curriculum de la Educación inicial demostró que éste no consideraba la mayoría de los contenidos propuestos para los programas; se optó por avanzar más allá de lo que proponía dicho curriculum, abordando la función educativa en el más amplio sentido del concepto; el signo característico de los programas emitidos fue la estimulación de nuevos valores en los niños televidentes, planteando así el trabajo en el plano de la ideología.

El escaso presupuesto y la falta de ambientes y materiales adecuados obligaron a una alta creatividad, sacando el mayor provecho posible de los recursos disponibles; fue notorio el esfuerzo imaginativo y la calidad técnica que requirió la presentación de determinados contenidos, de por sí difíciles de abordar.

La favorable recepción que tuvieron los programas fue evidente, tanto por parte de los niños como de muchos padres y docentes de Educación inicial. Esta aceptación de la serie fue comprobada a través del seguimiento de los programas en los doce centros pilotos de recepción desde mayo a diciembre de 1976.

En 1977 tanto "La casa de cartón" como otros programas con marcado signo ideologizante fueron interrumpidos, y no se inició la producción de los programas que restaban para completar los 32 previstos inicialmente.

III. Conclusiones generales

La reforma educativa peruana constituye un proyecto fundamental e innovador en el que, a partir del reconocimiento de insuficiencias y de-

formaciones del aparato escolar, se amplía el sentido de la educación y se postula la educación permanente y la desescolarización como rasgos característicos del nuevo sistema. Los instrumentos básicos se dirigen a posibilitar el desarrollo de acciones educativas no formales: la nuclearización como herramienta para hacer de la educación una práctica social; la ampliación del universo de la educación de adultos a través de modalidades y programas innovadores; la relación concreta entre educación y trabajo; y la apertura de canales de participación de los actores sociales en la acción educativa.

El cambio educativo se lleva a cabo dentro de un proceso político conducido por las Fuerzas Armadas con el objeto de promover una transformación social. Dicho proceso afecta ámbitos situados en la base del poder, generando comportamientos colectivos no tradicionales y modificaciones importantes en la estructura del sistema económico.

Desde una perspectiva educativa, se puede afirmar que los cambios estructurales constituyeron la acción educadora más importante y trascendente en la historia del país: el acceso de campesinos y trabajadores urbanos a la propiedad de los medios de producción posibilitó, para vastos sectores, la adquisición de nuevos roles y valores sociales; la creación de numerosas organizaciones de base, en muchas de las cuales se privilegió la capacitación, permitió la constitución de una red de instituciones y agentes educativos de nuevo tipo, que desarrollaron acciones paralelas y de naturaleza distinta a las de las instituciones del sistema escolarizado.

En este esfuerzo por desestabilizar a la sociedad tradicional, el rol asignado a la reforma educativa fue relevante, y su vinculación con las restantes transformaciones socioeconómicas constituyó al mismo tiempo, el factor de más importancia para dinamizarla, y su mayor limitación. En la medida en que el proceso político no logró superar los problemas estructurales ni eliminar antiguas formas de dominación social, la reforma educativa perdió impulso. Seis años después de iniciada, a pesar de que no existe aún perspectiva histórica que permita hacer su evaluación definitiva, se comprueba que la transformación social operada en el país no ha logrado el avance y la coherencia necesarios para hacer efectivos los planteamientos propuestos en la Ley general de educación.

Uno de los principales obstáculos para efectivizar la participación en la educación residió en la falta de correspondencia entre la orientación de la reforma y la naturaleza y limitaciones del proceso global de participación. Si bien, por primera vez en el país, el Estado hacía suya la tarea de transformar las condiciones de subdesarrollo y

dependencia que caracterizaban a la sociedad peruana y planificaba el cambio social para beneficiar a las mayorías marginadas, no promovió suficientemente la toma de conciencia y la auto-identificación y participación de los sectores populares; el carácter vertical de la implementación de algunos cambios hizo secundaria la contribución de recursos y energías locales, y condujo a la falta de comprensión de la naturaleza y de los efectos de las acciones educativas en determinados programas de educación no formal. La participación en el proceso educativo exigía no sólo un contexto social y político adecuado, sino un accionar que afectara el comportamiento, y, por consiguiente, la demanda de padres y estudiantes, maestros, promotores y administradores, pero también de las autoridades locales, de otras agencias de sectores públicos, de organizaciones sociales de base y de los mismos CONSECOM. Esto no se logró, debido fundamentalmente a que el proceso estuvo regido desde el Ministerio de educación, cuya estructura y funcionamiento son de corte burocrático vertical, y cuyo accionar es casi exclusivamente administrativo-docente.

Por otro lado, la nuclearización educativa, importante y novedosa no ha significado un impulso suficiente para que los miembros de la comunidad asumieran con la constancia necesaria su responsabilidad en la acción educativa; el NEC representa a un sector sin efectivo poder administrativo y político, y, en muchos casos, con menor capacidad de liderazgo que otros sectores. El CONSECOM, órgano principal para la vinculación entre el sistema escolar y el medio social extra escolar, no llegó a ser representativo; el Ministerio de educación no realizó los esfuerzos suficientes para que ese organismo, cuya principal función es canalizar y poner en práctica la participación, fuera integrado por representantes de organizaciones de base y miembros de la comunidad no pertenecientes al sector educativo; como resultado, la constitución de los CONSECOM es casi formal, e incluye fundamentalmente a maestros y personas ligadas a la función convencional del sistema escolar.

La experiencia peruana indica, asimismo, que si no existe coherencia entre los contenidos y métodos del aprendizaje y las conductas que se promueven en el ámbito social, la acción educativa corre el riesgo de minimizarse, y, en algunos casos, hasta de anularse. Esto es particularmente válido en cuanto a la acción de los medios de comunicación social. Se observó como una constante el enfrentamiento dentro del aparato estatal entre quienes desde el sector que aplicaba la reforma educativa, sin tener control de los medios, se preocupaban porque sus contenidos no distorsionaran valores y afectaran los objetivos de la nueva educación, y quienes, con todo el poder

que significaba el dominio de esos medios, tenían sólo exigencias de tipo comercial, ajenas a preocupaciones ideológicas. Si se juzga el impacto de los programas de televisión, del cine, de los "comics" y revistas, se debe reconocer que la capacidad de difusión e influencia de los programas masivos es desproporcionadamente mayor que la de los programas teleducativos de por sí escasos, e incluso mayor que todo el conjunto de modalidades y programas del sector educación.

Los programas de educación no formal en el sistema educativo reformado se habían planteado como propuestas alternativas a la educación tradicional; cuando se pretendió aplicarlos, salieron a la luz problemas y trabas generados por valores y estructuras sociales cuestionadas pero aún vigentes, y por el propio aparato educativo encargado de desarrollarlos. Las dificultades para la aplicación de la mayoría de estos programas revelaron con claridad que si bien la transformación social puede generar el marco adecuado para iniciar una transformación educativa, no determina automáticamente una orientación correcta, ni garantiza su funcionamiento eficaz; debe decirse además que varios de estos programas estuvieron sometidos en la práctica a los mismos problemas en materia de desigualdad educativa que los de educación formal, no pudiendo brindar sino un servicio de educación empobrecido a los grupos menos favorecidos del sistema social.

Por definición, los proyectos educativos pueden desnaturalizarse en el proceso de su aplicación, no llevarse a cabo en su totalidad, e incluso fracasar; ello no invalida en absoluto la experiencia, ni la hace menos rica. Es teniendo en cuenta este punto de partida, que se indicará cuales han sido los mayores problemas de la experiencia de educación no formal en la reforma peruana:

a) El Ministerio de educación no estaba en condiciones de responder a los requerimientos de las modalidades y programas no escolarizados, ya que sus criterios y mecanismos de evaluación y certificación correspondían fundamentalmente a opciones escolarizadas; sus recursos financieros eran manejados por aparatos de planificación y administración que privilegiaban lo escolar, en parte por el carácter "no controlable" de la mayoría de los programas no formales, y en parte por no conocerlos ni valorarlos suficientemente; su aplicación siguió dependiendo de un magisterio signado por los valores de la enseñanza escolarizada, y, en su mayoría, opuesto al cambio educativo. Se trató de corregir la resistencia activa del magisterio y la resistencia pasiva de la burocracia administrativa con medidas disciplinarias y con la acción de un escaso número de cuadros medios y de maestros innovadores (promotores y entrenadores), quienes, por actuar

dentro de los límites del aparato estatal, eran prisioneros de su estructura. No se impulsó la creación del ambiente de educación abierta y no formal consagrado por la Ley general, pues ello implicaba la aparición veloz y masiva de nuevas "demandas" educativas de parte de la población, demandas que no podían ser satisfechas por el aparato estatal con sus medios convencionales.

b) Los esfuerzos dedicados a la educación no formal no obedecieron a una política orgánica y explícita para la educación de adultos, ni a una estrategia de desarrollo que encarase gradualmente las principales áreas-problema, cuya solución era requisito para la conformación del nuevo sistema educativo.

Los numerosos programas no formales encarados en forma rápida y dispersa, postulados como elementos distintivos de la nueva educación y capaces de contrarrestar la acción tradicional del aparato educativo, constituyeron acciones aisladas. Enfrentaron además el serio inconveniente de la falta de articulación con otras reformas estructurales e instituciones de gobierno que influían en lo educativo, con el agravante de que el sector educación poseía menor capacidad de conducción y de movilización de recursos que otros sectores. Por lo demás, el esfuerzo financiero fue asumido casi exclusivamente por el Estado, no obteniéndose apoyo de instituciones industriales, comerciales o mineras; a esta insuficiencia de presupuesto, se unió la discriminación de que

fueron objeto los programas no escolarizados, para los que se previeron partidas insuficientes respecto de sus necesidades e ínfimas en comparación a las destinadas a los programas de tipo escolar.

c) Varios de estos programas requerían, para su continuidad, generalización y profundización, que las organizaciones y núcleos populares los hicieran suyos; pero sus usuarios se colocaron frente a la educación como consumidores y no como productores, y sus niveles de organización y de conciencia no han llegado aún al punto en que estén en condiciones de percibir el valor de la educación para sí mismos y asumir su defensa. Debe tenerse en cuenta que el sujeto de estos programas era fundamentalmente la población marginada, en condiciones de desocupación, o subocupación, o que no forma parte del sector económicamente activo, lo que dificultó al máximo la tarea de motivarla sobre la necesidad y ventajas de educarse.

A pesar de todo lo antedicho, el análisis de los programas de educación no formal seleccionados en este trabajo revela con claridad que constituyen en conjunto un importante esfuerzo de creatividad e innovación educativa. Aunque no todos poseen elementos y objetivos comunes, en su mayoría fueron planteados como generalizables en el mediano plazo; generalización que, como se ha visto, estaba supeditada al desarrollo de condiciones políticas adecuadas, aún no alcanzadas.

Rodrigo Vera Godoy**

Disyuntivas de la Educación Media*

Introducción

El objetivo de este trabajo es estudiar los proyectos de reforma de la Enseñanza (E.M.)^{1/} de algunos países de América Latina, procurando analizar en qué medida tiende a una superación de la función social que aquella cumple actualmente. Se plantean algunas hipótesis sobre las disyuntivas que enfrentan estos sistemas, en momentos en que se intenta abordar frontalmente una situación de "crisis" que comienza a presentarse como endémica.

Al hablar de "crisis de la Educación Media" se hace referencia a aquella situación en la cual las definiciones de política educacional que sirvieron de fundamento a este nivel de enseñanza son superadas por nuevas demandas de orden económico, social y político. La misión que se le asignó fue modificándose a causa de transformaciones sociales que crearon una demanda de ingreso por parte de sectores tradicionalmente excluidos. A partir de 1960, en la mayoría de los países de la región se experimenta un proceso ininterrumpido de expansión de la Educación Media, sin que ésta haya llegado aún a satisfa-

* El presente artículo es una síntesis, realizada en el Proyecto RLA/79/007 del documento *Disyuntivas de la educación media en América Latina*, editado por el proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/19, Buenos Aires, 1979.

** Rodrigo Vera Godoy, chileno, ha sido investigador del Centro de Investigaciones Educativas (Buenos Aires) y consultor del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe".

^{1/} El concepto de Enseñanza Media o de Educación Media se puede prestar a equívocos porque no se utiliza uniformemente en la región. A los efectos de este trabajo se ha comprendido por Educación Media a todo servicio formal de educación de 7mo. a 12avo. (o 13avo.) año de escolaridad destinado a jóvenes que fluctúan entre los 11 (o 12) y los 18 (o 19) años de edad. En estos términos, supone un período previo de escolaridad (primaria, básica, fundamental, según la denominación en distintos países) de seis años de duración con un ingreso previsto para los 6 o 7 años de edad. (De hecho su duración es distinta; por ejemplo, en Colombia es de 5 años, en Argentina de 7, en Chile de 8).

cer la totalidad de la demanda potencial, constituida por los egresados de Enseñanza Primaria. La Educación Media de élites se ha ido convirtiendo en una Educación Media de "masas", aunque sea en términos relativos, y se encuentra en una situación que obliga a plantearse cambios en cuanto a su inserción social. Hasta el momento ha sido presentada por las administraciones educacionales y percibida por sus usuarios como un importante mecanismo de ascenso social. Esto hace que en un momento de nuevas definiciones se manifieste una enorme presión social. Por una parte, las conducciones de los sistemas educacionales procuran dar respuesta a una demanda social y, al mismo tiempo, integrar su acción coherentemente con los fines estratégicos del Estado en el orden económico, social y político. Por otra parte, los sectores medios defienden la escolaridad de nivel medio a la que perciben como "un seguro de status social" que les garantiza —al menos esa es su expectativa— una inserción económica y política acorde con sus aspiraciones.

Si bien la crisis de la Educación Media no es nueva, las disyuntivas que actualmente enfrenta son cuantitativamente distintas de las que se planteaban cuando los sectores medios no poseían ni la magnitud ni el peso económico que actualmente han alcanzado. En estos términos, la crisis debe ser definida como estructural: es decir, involucra las relaciones entre educación y sistema social. Esto hace imposible limitar la crisis a problemas de eficiencia, eficacia o expansión; obliga a replantearse la función de la Educación Media, cuestionada por las nuevas situaciones sociales que se han ido produciendo en la región.

El presente estudio se centra en algunos países que han formulado en esta última década reformas para la Educación Media. Estos son: Argentina 1969/1971, Chile 1965/1968, Colombia 1975/1977, Perú 1970/1972, México 1974/1977 y Venezuela 1975/1977. La consideración de estos casos no implica que ya hayan concretado una reforma, sino sólo que la han formulado en forma oficial.

Las consideraciones siguientes se refieren fundamentalmente a la Educación Secundaria, examinando las otras ramas en la medida en que sus funciones se implican o determinan mutuamente.

El análisis de la función social definida en los proyectos se centró en la consideración de los procesos de aprendizaje que aquellos de una manera u otra procuran determinar. Se partió de la

base de que la Educación Media, al igual que el conjunto del sistema escolar, ejerce su función educativa concurriendo a la programación social de los comportamientos de los estudiantes. La contribución específica de la educación se realiza mediante procesos de aprendizaje institucionalizados, en tanto se constituye un cierto y determinado sistema de relaciones sociales para cumplir con tareas preestablecidas. A los efectos de este estudio se entendió que los proyectos definen procesos de aprendizaje cuando se pronuncian sobre el currículum y sobre la administración y estructura en las cuales éste se desarrolla.

Se consideró que la función social contenida en las definiciones sobre los procesos de aprendizaje era susceptible de conocerse desde una triple dimensión, según se considere su influencia en la programación de los comportamientos de los estudiantes para su inserción en las estructuras económicas, política o de clases. No se incluyó un análisis de los aprendizajes desde el punto de vista de la inserción del estudiante en la estructura ideológica, porque la misión educativa se realiza precisamente en una estructura y por lo tanto todos los esfuerzos del sistema están destinados a la imposición de una determinada ideología que "justifique" las formas de inserción propuestas en lo económico, lo político y lo social. Es en la contribución que la E.M. hace en términos de representaciones, hábitos, habilidades, capacitaciones, creencias, etc. donde reside su función específicamente educativa.

El presente estudio tiene importantes limitaciones que es necesario tener en cuenta para su ajustada comprensión. Por una parte no se ha incluido el análisis de las coyunturas particulares en las cuales las respectivas reformas tienen lugar. Por otra parte, se ha reducido fundamentalmente al estudio de los rasgos comunes a todos los proyectos, sin detenerse en las diferencias que indudablemente tienen.

Una tercera limitación deriva del tipo de fuente utilizada en el análisis. El trabajo se centra en una lectura de los documentos que contienen la formulación de las reformas, sin realizar una contrastación empírica entre este dis-

curso y la realidad que pretende modificar. Existe plena conciencia de que el discurso constituye una "parte" de la realidad pero no "toda" la realidad. En este sentido se estima que este estudio constituye un punto de partida adecuado para profundizar el conocimiento de las relaciones entre E.M. y desarrollo social, pero de ninguna manera un punto de llegada.

Al reestructurar el texto original, para su inclusión en este libro, se excluyó el análisis desarrollado de las funciones de los procesos de aprendizaje referidos al plano político y a la estratificación social en los proyectos de reforma. Se incluye en cambio el análisis desarrollado de la función económica, que muestra la metodología de la crítica. Las conclusiones, en cambio, se refieren a los tres niveles.

Reconstrucción teórica de la función social de la Educación Media vigente

Los proyectos de reforma poseen como justificación y fundamento un análisis crítico de la realidad que están destinados a modificar. Realizar un estudio de esos proyectos —para determinar en qué medida constituyen efectivamente una superación— exige hacer una reconstrucción de esa realidad a partir de los análisis, tanto implícitos como explícitos, contenidos en los textos y en aquellos documentos a que estos hacen referencia. En estos términos, se denomina “Educación Media vigente” a aquella realidad que enfrentan los reformadores, tal como ellos la perciben, en el momento de formular sus respectivos proyectos de reforma.

Sin perjuicio de centrar la reconstrucción teórica sobre la Educación Media vigente, se hace necesario hacer una breve referencia a las grandes etapas que han precedido a la actual. En estos términos se pueden distinguir de la “vigente” o “de masas”, una “tradicional” y otra “de transición”.

La Educación media tradicional puede definirse como la etapa en la cual este nivel de enseñanza se consolida como tal y se estructura para cumplir una función social específica. En América Latina este período se extiende a partir de fines del siglo pasado hasta la segunda guerra mundial. Es decir, aproximadamente desde 1900 hasta 1945. Se le denomina “tradicional” por adquirir en esta etapa una identidad y coherencia que servirá como referencia para la caracterización de las etapas posteriores. Se la designa también como Educación Media de élites, teniendo en cuenta tanto los sectores sociales que tienen acceso a este nivel, cuanto que en la mayoría de los países de la región la proporción que efectivamente asiste es de alrededor del 5% de la población entre, 12 y 18 años. Los grupos sociales representados en esta población escolar constituyen fundamentalmente la bur-

guesía de la época, la que dispone del poder político y económico.

La modalidad predominante es la Educación secundaria, que proporciona una educación general, sin ningún tipo de especialización.

Esta modalidad cumple una función social de consolidación del status en el terreno de la cultura. Independientemente de que sus egresados continúen estudios a nivel universitario, el egreso de la educación secundaria constituye un antecedente suficiente para disponer del reconocimiento social de la época. El cursar estudios universitarios no agrega algo significativamente distinto al status adquirido con el bachillerato o licencia secundaria. (Incluso en algunos países ese uso público del título de bachiller constituye una demostración de este alto status). En este sentido la transmisión de cultura que asume como misión es perfectamente coincidente con las necesidades sociales de los sectores que predominantemente concurren a ella.

La Educación Media transicional corresponde a la etapa en la cual, al mismo tiempo que se inicia un pronunciado proceso de expansión, comienzan a surgir nuevas modalidades o ramas de enseñanza paralelas a la Secundaria. El período que comprende se extiende desde el término de la segunda guerra hasta el planteamiento de los primeros proyectos desarrollistas. Es decir, desde 1945 hasta 1955/1960.

En coincidencia con la conformación de nuevos sectores sociales junto a las burguesías tradicionales, este nivel de educación tiene una demanda creciente de acceso por parte de esos sectores y grupos, fundamentalmente vinculados al comercio, que emergen en este período de relativa expansión económica para la mayoría de los países. La matrícula escolar pasa a representar alrededor del 15% de la población de edad correspondiente.

En esta etapa no se modifican prácticamente ni los programas ni las estructuras básicas de la Educación secundaria anterior, haciéndose sentir un desajuste entre la educación general impartida y las características e intereses de los nuevos grupos que comienzan a acceder a este nivel.

Esta nueva situación convierte a la cultura, que en la etapa “tradicional” era plenamente suficiente para cumplir con la funcionalidad social que le asignaban las élites, en una cultura impuesta que no puede ser asimilada por los nuevos grupos sociales que acceden a este nivel. A partir de este período, la Educación secunda-

ria va convirtiéndose en sólo una etapa de transición para alcanzar un "status" que ha sido elevado automáticamente al nivel universitario.

Paralelamente comienzan a surgir en la mayoría de los países de la región las escuelas técnicas y las escuelas comerciales. En un primer momento fueron concebidas como alternativas a la Educación secundaria, la que conservaría como su misión exclusiva el preparar para la universidad. En cambio las nuevas modalidades destinadas a proporcionar una formación técnica para cuadros intermedios prepararían estas nuevas capas medias para un ingreso directo al mercado laboral. Muy rápidamente la presión social de los grupos medios hizo también de estas modalidades vías de acceso a la universidad, aunque siguieran proporcionando una preparación para la incorporación directa al trabajo.

La Educación Media vigente, cuya función social será analizada en este capítulo, corresponde a la actual etapa, que se inicia en la mayoría de los países a partir de los años 60. En este período se acentúan las características anotadas en la etapa "transicional", pero la urgencia por dar una respuesta estructural en los sistemas de Educación Media a la enorme demanda social, hace de este período una etapa cualitativamente distinta de la anterior.

El crecimiento de la matrícula de la Educación Media ha sido notable y continuo en la mayoría de los países de la región. La tasa promedio para el conjunto prácticamente se duplica, pasando del 17% en 1960 al 38% en 1973. Sin disponer aún de datos actualizados para 1978, la tasa actual de escolaridad en esa edad se estima sobre el 40%.

A las élites y sectores medios altos que se beneficiaban fundamentalmente con este servicio, se agregan nuevos sectores medios y grupos de trabajadores manuales calificados en zonas urbanas. La Educación Media en este período es percibida por las clases medias como un instrumento de ascenso social, y por los gobiernos como un mecanismo de ampliación de sus bases de sustentación.

La Educación Media, que ha ido sumando a lo largo del tiempo nuevas oportunidades de "salida", constituye cada vez más un escalón de transición dentro del sistema educacional. Prácticamente no ofrece salidas ocupacionales a nivel de formación de operarios, y se concentra en dar una calificación cada vez más diversificada para técnicos de nivel medio. Ha perdido en gran parte, por los cambios en la composición social de su alumnado, la facultad de propor-

cionar "status" a las élites y grupos medios altos. El carácter de egresado sea de secundaria o comercial continúa habilitando para incorporarse a la burocracia estatal o a la administración privada.

A continuación se analizará brevemente, desde la perspectiva de los reformadores y sobre la base de sus propios juicios, los procesos de aprendizaje de la Educación Media vigente.

A. Los programas de la Educación Media vigente

Las críticas a los programas de la Educación Media Vigente pueden ser agrupadas según la perspectiva desde la cual son hechas.

Si se atiende al grado de modernización de los contenidos impartidos por la Educación Media vigente éstos son, por regla general "anticuados" o "no actualizados". Esta apreciación se extiende tanto a los contenidos de las ciencias humanas como de las ciencias naturales.

De acuerdo con el grado de profundidad con que se trabajan, los contenidos son caracterizados como eminentemente "enciclopédicos". Con esto se quiere expresar que se intenta transmitir una enorme cantidad de información, en desmedro de la comprensión. El enciclopedismo lleva implícita la necesidad de memorizar una amplia temática, en desmedro del desarrollo de la aptitud para la comprensión y el análisis.

"(...) el exagerado intelectualismo o memorismo que prevalece en la práctica didáctica y en el aprendizaje". Perú A.B. 81, pág. 20. "(...) la excesiva frondosidad de los contenidos y el escaso valor formativo del aprendizaje". Argentina A.B. 6, pág. 172. "Es un lugar común hablar del bajo nivel de los estudios secundarios, de los programas de estudio enciclopédicos, recargados de teoría y sin sentido práctico (...) de la enseñanza demasiado libresco (...)". Colombia A.B. 30, pág. 52.

"Se mantiene en la secundaria con mínimas modalidades, el concepto de saber tradicional, resumido en una enciclopedia de las ciencias y caracterizado por un recargo innecesario de materias (...) un afán de información exhaustiva e inopuntamente especializada (...)". México A.B. 55, pág. 42.

La concepción de la realidad es "ahistórica" y "desarticulada", lo que se expresaría en la "disociación" de contenidos y disciplinas, tal como actualmente se imparten.

La realidad se presenta como una materia susceptible de ser comprendida como sumatoria de sus respectivas partes. Es decir, los contenidos son propuestos en forma atomizada, desvinculados los unos de los otros y se excluye así el

trabajo global en torno a temáticas o problemáticas generadoras que exigirían una percepción histórica de las realidades estudiadas.

"Es necesario que reflexionemos en las consecuencias de la absurda estratificación de los programas. Estamos atiborrando al alumno con programas divergentes o inconexos con los que matamos su capacidad de aprender". México A.B. 55, pág. 128.

"Los contenidos de la enseñanza adolecen de serios problemas: (...) estructuración por asignaturas aisladas, obsolescencia de contenidos y ausencia de disciplinas básicas". Argentina A.B. 7, pág. 80.

Si se consideran los intereses y necesidades de los alumnos, los programas son "desarraigados", porque no se refieren a la problemática que aquellos viven. El carácter uniforme y general de los programas hace que sólo se adapten a pequeños sectores y no respondan a las características de la mayoría de la población escolar. En este sentido los programas no pueden ser significativos para la etapa de formación que los jóvenes atraviesan y el contexto social en el que viven.

"Los diseños, enfoques y contenidos de los programas de estudio se hallan insuficientemente vinculados a las necesidades psicológicas y sociales de los alumnos y a las condiciones geográficas y económicas de las distintas regiones del país". México, A.B. 62, págs. 57/58.

"A pesar de las importantes reformas que han experimentado los programas y los libros de texto, el carácter indiferenciado de su contenido no facilita la atención educativa de grupos e individuos con características distintas". México A.B. 62, pág. 28.

"Planes y programas de estudio y su correspondencia con la realidad regional y local: en su gran mayoría no se adaptan a la realidad". Venezuela A.B. 105, pág. 27.

En cuanto a las formas de trabajo, se observa que priman aquellas en las cuales los sujetos se integran en forma "individual" y existen muy pocas ocasiones en las que sea posible desarrollar aprendizajes "grupales".

El carácter narrativo de las técnicas metodológicas, unido a la directividad y al trabajo predominantemente individual, permiten caracterizarlas globalmente como "áulicas". Además de suponer una forma de relación profesor-alumno, este término indica que estas técnicas se desarrollan en un determinado espacio geográfico: un aula o sala de clases. Este espacio implica una cierta distribución tanto de los lugares reservados al profesor como de aquellos en los cuales deben permanecer los alumnos. Esta organización del espacio constituye una manifestación de las tres características mencionadas. La sala de clases o aula es un recinto cerrado —en lo posible sin ventanas que distraigan a los alumnos—, sin contacto con la realidad exterior, con un lugar privilegiado desde donde dirigir a los alumnos y una distribución de pupitres que dificulte el contacto entre ellos.

"Supervivió aún una metodología reducida a técnicas de enseñanza verbalistas y adoctrinadoras que impiden la participación activa del educando". México A.B. 53, pág. 41.

"Los métodos de enseñanza (...) carecen de actualización y funcionalidad (...)". Argentina A.B. 6, pág. 172.

"El proceso educativo (...) acentúa el predominio de la participación del docente y de la información. La función del docente se centra en la transmisión de conocimientos, descuidándose el trabajo en grupos, la participación del alumno y la atención a las diferencias individuales". Venezuela A.B. 110, pág. 23.

B. Las técnicas metodológicas de la Educación Media vigente

Según la forma de interacción con la realidad, en los procesos de aprendizaje se dice que predominan las técnicas "narrativas" sobre las "experimentales". Por regla general el contacto de los alumnos con la realidad está mediado por el discurso del profesor o de los textos que éste les indica.

Según la posibilidad de participación de los alumnos, las técnicas metodológicas predominantes son eminentemente directivas, porque los roles son estereotipados. Hay un líder autárquico y receptores casi totalmente pasivos que carecen de la posibilidad de incidir de manera significativa en la determinación, tanto de los contenidos como de la forma que pueda adquirir su aprendizaje.

C. La administración de la Educación Media vigente

Desde el punto de vista de la estructuración del poder se encuentra una autoridad personalizada que se "comunica" de arriba hacia abajo en forma escalonada. Desde este punto de vista la administración es estrictamente "jerarquizada". Existen niveles muy claros en los que reside la decisión, y su contrapartida, la subordinación, y esto se reproduce en las distintas instancias de la organización administrativa. El escalón más bajo es indudablemente la relación profesor-alumnos y el más alto se encuentra en las esferas superiores de conducción del Estado.

Con respecto a la distribución de responsabilidades, se reconoce una administración predominantemente "centralizada", porque la responsabilidad total reside en los niveles más elevados de conducción. Consecuentemente, la asigna-

ción de competencias es global para los estados superiores y cada vez más específica para los inferiores o más próximos al nivel en el que tienen lugar los procesos de aprendizaje o donde se aplica en definitiva el currículum.

Por el escaso grado de participación que permite a los sectores sociales externos al sistema educativo, esta administración es eminentemente "cerrada". Por regla general no acepta ningún tipo de participación orgánica de ningún sector en especial; sólo reconoce una posibilidad de acercamiento y cooperación incidental a los padres de los alumnos en la escuela o liceo al que concurren sus hijos.

Desde el punto de vista de las formas de control que posee la administración, la Educación Media vigente es fuertemente "reglamentada". Para garantizar el cumplimiento de estas "reglamentaciones" se utilizan canales formales de comunicación interior y exterior.

"La burocratización y la rutina son males que se hacen sentir en todos los niveles". Perú A.B. 81, pág. 20.

"La insuficiente descentralización, la debilidad de las instancias intermedias, la ausencia de canales fluidos de comunicación, y en ocasiones, la confusión entre legalidad y burocratismo, abruma a las autoridades educativas centrales con trámites y atenciones cuya solución debiera corresponder a otros niveles". México A.B. 62, pág. 8.

"La estructura institucional y administrativa es sumamente compleja (...) esta situación se agudiza por la falta de disposiciones legales y mecanismos institucionales que delimiten las funciones que les corresponde desarrollar (a las diversas autoridades y organismos), dando lugar a la persistencia de un esquema no integrado ni coordinado que imposibilita la concurrencia de las acciones y el óptimo empleo de los recursos disponibles". Argentina A.B. 6, pág. 171.

"En el sistema educativo se reflejan, tal vez en mayor medida que en otros ramos las deformaciones de nuestro aparato administrativo, tanto por sus dimensiones como por el desequilibrio entre las instancias operativas y las normativas, que debilitan y en ocasiones anulan la relación entre la base extensa y una cúspide insuficiente". México A.B. 62, pág. 23.

D. La función social de la Educación Media vigente

El análisis de esta función, como contribución a la programación social de ciertos y determinados comportamientos, se hace desde tres puntos de vista: económico, en relación con la estratificación social y político.

La función económica de la Educación Media vigente consistiría en la preparación de recursos humanos para una economía dependiente, exportadora fundamentalmente de materias primas e importadora de productos manufacturados. En este tipo de economía, en el que el proceso

nacional de industrialización se desarrolla en forma contradictoria, con marchas y contramarchas, polarizado en ciertas ramas de la producción, la Educación Media se limita a proporcionar calificación en el terreno de la administración y del comercio.

La función de la Educación Media vigente en relación con la estratificación social sería prestar apoyo a la conformación de sectores medios directamente ligados con las élites, siempre que superen las exigencias de selectividad que plantea este nivel. En estos términos, la expansión no procura tanto permitir el surgimiento de nuevos sectores sociales, como seleccionar entre un mayor número los que son dignos de ascender socialmente.

"Con su gran expansión y su complicada maquinaria de escuelas, maestros y órganos administrativos, la educación peruana ha estado al servicio de una minoría privilegiada". Perú A.B. 81, pág. 18.

"(El proceso educativo) responde a criterios selectivos y eliticos. Al dar el mismo tratamiento a los educandos, sin tomar en cuenta las diferencias bio-psico-sociales, económicas y de intereses y habilidades individuales, no ofrece, en rigor, igualdad de oportunidades". Venezuela A.B. 108, pág. 24.

"A pesar de los enormes esfuerzos de la escuela pública, la estratificación educativa corresponde en gran medida a la estratificación social. Los grupos de mayores ingresos observan una tendencia creciente hacia la educación privada, sobre todo en los niveles medios, en los que la oferta es más diferenciada (...) A ello se añaden la ausencia de programas efectivos de desarrollo regional y la debilidad de mecanismos de ayuda a los educandos que mitiguen las desigualdades". México A.B. 62, pág. 28.

La función política de la Educación Media vigente es procurar, en la mayoría de casos, una integración pasiva de los egresados en la vida política nacional. La educación no propone la formación de una conciencia crítica, ni la formación de hábitos de participación; lo que permite suponer que no prepara para una integración activa a las estructuras de poder vigentes.

La observación de la función política sólo aparece en los proyectos en forma implícita. Se vuelve una crítica explícita sólo en aquellos casos en que la reforma se integra en una transformación más estructural de la sociedad:

"Generalmente ha estado orientada (la educación) al mantenimiento del orden social y económico establecido", y "(...) transfiere sistemáticamente normas de autoridad y subordinación que benefician a los grupos dominantes". Perú A.B. 81, pág. 35 y 19.

Los objetivos específicos son, por una parte, la exclusión de toda discusión política de las aulas, y por otra, la consolidación de relaciones estrictamente jerarquizadas y disciplinadas. El primer objetivo se cumple a través de una pretendida neutralidad de la educación como terreno propiamente cultural, alejado de las contingencias políti-

cas, sobre todo partidistas. Desde el punto de vista de su consideración como sistema planificable, se trata de convertir a la educación en un terreno eminentemente técnico.

En relación con el segundo objetivo, éste se materializa en un exacerbado autoritarismo que no permite que los alumnos cuestionen ni discutan ninguna de las propuestas de aprendizaje hechas por el profesor. Al alumno sólo se le reconoce el rol de receptor y depositario de todas las decisiones administrativas estructurales y curriculares que se toman en las diversas instancias y niveles de la estructura jerárquica.

La enumeración de la función social de la Educación Media vigente no aparece explícita en ninguno de los proyectos analizados, sino que más bien debe entenderse como la conclusión de esta reconstrucción teórica. Es posible, sin embargo, deducirla por contraposición de los objetivos fundamentales que plantean las reformas. Por ejemplo:

"Son objetivos de la educación básica regular (...) cultivar la conciencia crítica del educando, a fin de que comprenda la realidad peruana y esté en condiciones de participar en forma responsable y creadora en la transformación estructural y en el perfeccionamiento de la sociedad, así como de contribuir a la soberanía, la seguridad y la defensa de la nación (...) (y) capacitar al educando para el desempeño de un trabajo que sea útil para él y para la comunidad". Perú A.B. 81, pág. 41.

A partir de la Educación Media vigente, tal cual ha sido presentada en este capítulo, es posible examinar los distintos proyectos, para determinar en qué medida representan una superación de lo que denuncian como aspectos críticos de la Educación Media vigente.

Función económica de los procesos de aprendizaje contenidos en los proyectos de reforma de la Educación Media

En materia de objetivos los distintos proyectos presentan una gran homogeneidad, más allá de las distintas formas en que estos se expresan. En todos ellos la consideración de las relaciones entre Educación Media y sistema productivo ocupa un lugar central. Son precisamente los análisis críticos que se refieren a esta vinculación los que ocupan espacio en la caracterización de la crisis.

Frente a un desarrollo de la Educación Media "independiente", aparentemente autosuficiente y

autónomo, se formulan objetivos que explícita o implícitamente se proponen configurar una estrategia para que la Educación Media "se adecúe" a las necesidades del desarrollo económico.

En síntesis, se puede afirmar que el objetivo general, es: capacitar alumnos en la cantidad y calidad que señalen las necesidades —actuales y futuras de producción y de consumo— que plantea el desarrollo económico.

Este objetivo general se inserta sin embargo en caracterizaciones diferenciadas del "desarrollo económico". Para algunos éste implica superar el subdesarrollo y su causa principal, la dependencia:

"...los problemas fundamentales del Perú están en su doble condición de país subdesarrollado y dependiente. La esencia misma del subdesarrollo radica en la presencia de profundos desequilibrios en la sociedad peruana, la riqueza en sus múltiples manifestaciones se concentra en las manos de un grupo dominante cuya propia existencia privilegiada se basa en la marginación que sufren vastos sectores de la sociedad. Hasta hoy todo el aparato institucional del país refleja y sirvió de respaldo y justificación al ordenamiento social establecido, cuyo funcionamiento tendió a perpetuar los desequilibrios internos, esencia misma del subdesarrollo. (...) de otro lado (...) la inseparabilidad de la condición interna de subdesarrollo y la condición externa de dependencia. Vale decir, los fenómenos de dominación interna que el subdesarrollo genera en la sociedad peruana son indisolubles de los fenómenos de dominación exterior derivados de la dependencia". Perú, A.B. 81 pág. 11 12.

Por otra parte encontramos en el texto de otro de los proyectos:

"La Revolución Argentina se nutre del ser nacional y extrae de él sus principios básicos. Defiende la dignidad y respeto por la persona humana en base a su auténtica libertad; se inspira en la moral cristiana y en los principios culturales, éticos y políticos de la civilización occidental. Condena todos los extremismos y no acepta terceras posiciones ni eclecticismos materiales y oportunistas. (...) Consolidar los valores espirituales y morales, elevar el nivel cultural, educacional, científico y técnico; eliminar las causas profundas del actual estancamiento económico, alcanzar adecuadas relaciones laborales, asegurar el bienestar social y afianzar nuestra tradición espiritual inspirada en los ideales de libertad y dignidad de la persona humana, que son patrimonio de la civilización occidental y cristiana, como medio para restablecer una auténtica democracia representativa, en la que imperie el orden dentro de la ley, la justicia y el interés del bien común, todo ello para reencauzar al país por el camino de la grandeza y proyectarlo hacia el exterior". Argentina, A.B. 9, pág. 5 6.

Estos dos textos nos muestran la distancia que existe entre los proyectos respecto a la comprensión del desarrollo económico al cual deberán servir los sistemas reformados de Educación Media. En general fluctúan entre; aquellos que conciben al desarrollo como mero crecimiento y los que sostienen que implica independencia y modificaciones estructurales del sistema capitalista. A pesar de ello, ni la disparidad de realidades nacionales, ni las distintas estrategias de desarrollo económico alcanzan a imprimir a cada reforma un

sello que la diferencia sustancialmente de las otras, respecto a su funcionalidad económica.

En materia de objetivos específicos, se pueden distinguir dos direcciones. Por una parte, orientar la formación profesional de los alumnos de la Educación Media en función a las necesidades comprobables y previsibles de recursos humanos requeridos por el mercado del empleo. Por otra parte programar los comportamientos de los alumnos para que se incorporen de manera adecuada al mercado de bienes y servicios que generará el desarrollo económico.

El primer objetivo específico expresa la tendencia generalizada de las reformas a procurar que la Educación Media proporcione una capacitación profesional, sin perjuicio de preparar simultáneamente para el ingreso a la universidad.

Este objetivo supone una modificación sustancial de la relación entre Educación Media y mercado de empleo, de manera tal que los egresados de la Educación Media tengan efectivamente una plaza laboral que les permita utilizar su calificación profesional. Para la orientación vocacional del alumno, como para la planificación de las diversas ramas de la educación, se requiere un conocimiento o previsión de las necesidades futuras de recursos humanos según especialidades y niveles de calificación.

“(Se procederá a) analizar permanentemente los requerimientos de los recursos humanos en su aspecto cuantitativo y, en especial, en los perfiles cualitativos necesarios para el desarrollo nacional, a través de una comisión técnica intergubernamental que permita orientar, armonizar y equilibrar la producción del sistema educativo con estos requerimientos”. Venezuela A.B. 104, pág. 69.

En la mayoría de los proyectos domina la preocupación por “mejorar la calidad de la enseñanza” “aumentando” su “eficiencia interna”. Por una parte se procura, a través de la reforma, proporcionar una educación de mejor calidad y, por otra parte, aumentar los niveles de retención de conocimientos y de permanencia del alumno en el servicio educacional. Dentro de este marco las modificaciones en materia de programas se proponen modernizar o actualizar los contenidos y al mismo tiempo diversificarlos.

Esta pauta se traduce, en la mayoría de los proyectos, en el ofrecimiento a los alumnos de una mayor posibilidad de opción, ya sea en la elección de una especialidad técnica o de estudios vocacionales. Las especialidades de formación técnica deben traducirse en calificaciones profesionales suficientemente específicas como para cubrir el amplio espectro de necesi-

dades del mercado de empleo y responder a los intereses de los alumnos. En materia de estudios vocacionales se tiende a ofrecer al alumno varias opciones de manera que pueda ir desarrollando su proceso de orientación.

Salvo algunas excepciones, no se pasa de los programas “enciclopédicos” a una educación “monográfica”, en torno a problemas. Aparentemente, no se contemplan medidas que permitan prever ni en la educación general ni en la técnica un reemplazo de materias o asignaturas que suponen la transmisión de información válida en sí misma, sin una referencia concreta a la realidad económica del país.

Sobre el contenido propiamente tal de los programas, más allá de su organización interna no aparecen muchas referencias. En algunos proyectos explícitamente se señala que los programas deben incorporar los valores del desarrollo como asimismo incluir consideraciones sobre la realidad económica nacional.

“Renovación gradual de los currículos en los distintos niveles y modalidades, asegurando la incorporación de actividades relacionadas con el conocimiento de los factores de la integración nacional y formar hábitos favorables a la participación y cooperación en el proceso de desarrollo nacional”. Argentina A.B. 6, pág. 176.

“(...) habrá de afianzar los valores nacionales —sin hostilidades ni exclusivismos— y deberá fomentar en los educandos la comprensión de nuestros problemas y el aprovechamiento de nuestros recursos; esto es, habrá de vincularse a propósitos y necesidades de desarrollo para contribuir así al aseguramiento de nuestra independencia económica a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”. México A.B. 62, pág. 38.

Pero la mayoría de los proyectos no innovan en la vinculación entre educación y sistema productivo; mantienen la mediatización propia de técnicas metodológicas “narrativas”. En la educación general el elemento mediatizador sigue siendo el relato del profesor y los textos que éste indica. En materia de formación técnica se pretende la creación de “talleres” en que debieran reproducirse las condiciones en las cuales el alumno tendrá posteriormente que desempeñarse como profesional.

En los análisis críticos aparecen más bien cuestionamientos con respecto a las deficiencias de las actividades de taller:

“En la mayoría de los esquemas de entrenamiento vocacional se dedica demasiado tiempo al trabajo de clases en el aula y el entrenado encuentra dificultad para relacionarlo con su trabajo de taller donde aún persiste la atmósfera del aula”. Tett. A.B. 90, pág. 7.

En otras formulaciones aparece sancionada la función mediatizadora de la realidad de los programas y textos:

"Revisión permanente (...) del contenido de los planes, programas y libros de texto, con el objetivo de acrecentar su vinculación a las necesidades, intereses y capacidades reales de la población". México A.B. 62, pág. 42.

La racionalidad de los objetivos es alcanzar un máximo grado de coincidencia entre las necesidades del sistema productivo y la cantidad y tipos de recursos humanos que la Educación Media puede proveer. En materia de administración esto supondría la existencia de un poder central planificador con capacidad para determinar tanto las necesidades del sistema económico como los planes de formación requeridos. Las pautas de acción contenidas en los proyectos sólo llegan a establecer una coordinación, más bien subordinación, a pautas indicativas de planeamiento.

Por lo pronto se tiende a consolidar los servicios de planeamiento educativo con el objeto de que, con los datos de la planificación nacional, se determine el tipo y la magnitud de la demanda a que debe responder la E.M. En esta línea se recomienda la realización de estudios que permitan contar con los datos necesarios para realizar esta tarea. Al mismo tiempo se recomienda que esos estudios sean realizados regionalmente, para adecuar la Educación Media a los requerimientos locales de recursos humanos.

"(...) en áreas muy variadas y modificables de acuerdo con la región (...)" Argentina A.B. 7, pág. 41.

"(...) responderá (el diseño curricular) a los intereses y expectativas de cada región (...)" Venezuela A.B. 110, pág. 60.

"Regionalización de las decisiones que permitan conciliar los propósitos de la educación nacional con los requerimientos de la comunidad y desconcentrar la administración y la responsabilidad de sus servicios". México A.B. 62, pág. 44.

Otro tipo de medida concreta que se encuentra en los proyectos es la consulta a representantes de la actividad productiva con el objeto de disponer de informaciones actualizadas para la elección de especialidades, sobre todo en el plano regional.

Todas estas medidas dejan intacta la administración, pretendiendo sin embargo que contribuya eficazmente a cumplir con los objetivos en los que se enuncia la nueva función económica. No significa una superación de la descoordinación entre la Educación Media y el resto de la administración del Estado, ni tampoco una apertura de la conducción a otros sectores sociales.

Al hablar de reformas de la Educación Media pareciera que se hace exclusivamente referencia a las modificaciones de la estructura. Las razo-

nes que se dan para fundamentar esta modificación de estructuras son múltiples, de orden psicológico, económico y social. Indudablemente los distintos proyectos enfatizan una u otra de estas razones. Para algunos es relevante la adecuación al desarrollo evolutivo de los jóvenes, como el proyecto de reforma argentina, por ejemplo; otros enfatizan las razones económicas, como el proyecto de reforma de Venezuela; otros la necesidad de transformación estructural de la sociedad, como la reforma peruana. De todas maneras, en todos los proyectos se incluye entre las razones de la reforma la necesidad de adecuar la Educación Media a los requerimientos de recursos humanos del desarrollo económico y la creciente demanda de la industrialización.

"(...) creación de nuevas modalidades, orientaciones, especialidades y carreras en los niveles medios y superior, incorporación de la formación profesional y técnica a todas las modalidades del sistema y de acuerdo con las necesidades del desarrollo". Argentina A.B. 6, pág. 174.

"La creación de nuevas industrias y la expansión de otras da pie al surgimiento de un número cada vez mayor de oportunidades de empleo". Venezuela A.B. 108, pág. 5.

En los modelos de estructura propuestos por las reformas de los distintos países, parece que existiera una tendencia a prolongar el carácter general de los estudios básicos o primarios para dar al segundo ciclo de la Educación Media un neto carácter de formación profesional.

En este sentido la reforma que toma posición más radical es la peruana, porque suprime la Educación Media como concepto de transición, ya sea a la universidad, a otro tipo de estudio o a la actividad laboral. La Educación Básica obligatoria se ha prolongado a nueve años de escolaridad, absorbiendo el primer ciclo de la Educación Media Vigente, de todas las ramas existentes. Por otra parte, el antiguo segundo ciclo de la Educación Media se ha incorporado a la Educación Superior como su ciclo básico, además de ser condición para acceder a los posteriores. Este ciclo tiene un carácter de formación polivalente con el objeto de proporcionar una calificación profesional específica, y al mismo tiempo ofrecer al alumno una pluralidad de opciones. Lo importante de esta estructura es que suprime la tradicional dicotomía entre ramas académicas, que capacitan exclusivamente para proseguir estudios superiores, y ramas técnicas, orientadas no sólo a la universidad sino también hacia el mundo del trabajo.

Venezuela contempla un ciclo básico común; Colombia, un ciclo básico secundario; Argentina propone un ciclo intermedio; México cuenta con una Educación Media Básica con dos modalidades y Chile prolonga dos años la Educación Básica, para abrir más adelante mo-

dalidades. (Aunque Chile prevé la prolongación de la Educación Básica hasta 9º año de escolaridad).

Todos los países mantienen en el segundo ciclo una diversificación por ramas o modalidades que de una manera u otra reproduce la tradicional división que predominaba en la Educación Media vigente. Es decir, aparecen ramas destinadas fundamentalmente a preparar el ingreso a la universidad; otras que proporcionan una forma técnica, aunque sin excluir las posibilidades de proseguir estudios superiores, y por último ramas cuyo objeto es sólo preparar para el ingreso directo al mercado laboral, sin posibilidades para ingresar a la universidad. El proyecto peruano es el único que no mantiene en el segundo ciclo de la Educación Media esta división en modalidades.

Proporcionar una formación tecnológica o una formación técnica específica son las disyuntivas en que se debate la Educación Media. Pareciera que la mayoría de las reformas se definen por la primera opción, con la prolongación de una educación general orientadora hasta el término del primer ciclo. En cuanto al segundo ciclo las reformas se diferencian por los distintos grados de especialización que se proponen alcanzar y por las distintas modalidades que mantienen en el marco de un ciclo diversificado, tanto especialidades técnicas como orientaciones humanísticas y científicas en el caso de las ramas exclusivamente académicas.

En síntesis, existen importantes incoherencias entre objetivos y pautas en la mayoría de los proyectos, especialmente en materia de currículum y administración. Esto ocurre en mucho menor medida en materia de estructura, donde los propios proyectos muestran diferentes grados de coherencia.

En general, se plantean objetivos económicos distintos de aquellos que se detectaron en la Educación Media vigente y también propuestas de modificación de su estructura. En materia de currículum y administración no se detectan pautas superadoras importantes. Se puede afirmar pues que los proyectos sólo representan una superación muy incierta respecto de la función económica de la Educación Media vigente. El cambio, reducido a la sola modificación de la estructura, no asegura la modificación de la función económica asignada a los procesos de aprendizaje, que constituyen el mecanismo fundamental para alcanzar los objetivos.

En primer lugar proponerse como objetivo una coincidencia entre las necesidades del sistema productivo y los recursos humanos que puede formar la Educación Media, supone la exis-

tencia de un organismo planificador central, con poder normativo para influir de manera determinante tanto en la actividad económica como en la educativa. Sin embargo, en todos los casos existen sólo organismos de planificación indicativa, tanto en la actividad económica como en la educativa. En uno y en otro campo se admiten iniciativas privadas que no responden necesariamente a una planificación realizada por el Gobierno. En aquellos países en los cuales la ingerencia del Estado es mayor, tanto en economía como en educación, puede pensarse en una relativa planificación de recursos humanos para los complejos de producción y servicios del propio estado. Más allá de estas esferas es difícil, en el marco de un mercado regido por la ley de oferta y demanda, poder alcanzar una coincidencia entre necesidades y recursos.²

En segundo lugar, la búsqueda de coincidencia entre requerimientos de recursos humanos y formación de los mismos, parte de otro supuesto, a nuestro juicio, falso: que la creciente complejización tecnológica de los procesos de industrialización se verá acompañada por una creciente complejización en la capacitación de los recursos humanos requeridos. De hecho puede observarse lo contrario en el proceso a través del cual la industrialización ha ido alcanzando cierto grado de desarrollo. La mayor complejización tecnológica o tecnificación de los procesos de producción ha ido requiriendo un recurso humano cada vez menos "especializado". Las funciones laborales, al mismo tiempo que van diversificándose, se simplifican. Esta situación debería considerarse especialmente en lo que respecta a la calificación profesional que está llamada a cumplir la Educación Media. Esto no implica necesariamente que la formación general e incluso tecnológica deba ser menor; lo que deja de ser necesaria es una especialización restringida.

En tercer lugar, los proyectos parten del supuesto de que el sistema de Educación Media es prácticamente el único mecanismo adecuado para preparar los recursos humanos requeridos por el sistema productivo. De hecho existe en los mismos países estudiados una multiplicidad de formas de capacitación laboral de diversos niveles, (inferior, similar o superior a aquel para el que prepara la Educación Media formal). En todos los países se conocen experiencias en las que las propias empresas califican su futuro per-

² Sobre este tema puede consultarse Tedesco, Juan Carlos, *Educación e industrialización en la Argentina*, Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/1, Bs. As. 1977.

sonal con criterios diferentes a los que utiliza el sistema educativo en sus procesos de aprendizaje. Además, existen servicios de capacitación profesional de cuadros medios —como INACAP en Chile, SENA en Colombia, INCE en Venezuela, SENAI en Brasil— donde se proporcionan calificaciones similares a las que otorga la Educación Media. A esto se agregan los resultados de los estudios sobre el grado de correlación entre escolaridad e inserción en el mercado laboral, que permiten apreciar importantes “distorsiones” del supuesto de una directa proporcionalidad del cual parten la mayoría de los proyectos.

Conclusiones

Del examen de los proyectos de reforma de la Educación Media desde la perspectiva de su funcionalidad respecto de la inserción del estudiante en las estructuras económicas, políticas y de clases, se puede extraer algunas conclusiones generales.

Por una parte, no existe correspondencia entre las concepciones que fundamentan los objetivos y las que fundamentan las pautas de acción, lo que se refleja en las modificaciones previstas para los procesos de aprendizaje.

Por la otra, las reformas, en términos generales, no representan realmente una propuesta de superación sustancial de la función social desempeñada por la Educación Media vigente.

Aunque existen diferencias importantes entre los proyectos analizados, la mayoría sanciona una continuidad en materia de programas, técnicas metodológicas y administración.

El que se produzcan mayores modificaciones en el plano de los objetivos que en el de las pautas puede tener un principio de explicación en la distancia diferenciada que ambos poseen con respecto a la realidad. Así como las pautas de acción son definiciones sobre una realidad específica y concreta, los objetivos son predicamentos amplios y generales. Las pautas implican un compromiso más directo con una acción o transformación de la realidad. Los objetivos constituyen un compromiso con un mayor número de mediaciones. En otros términos, la profundidad de un cambio se aprecia con más justeza en las pautas que en los objetivos.

En estos términos se presentan una serie de disyuntivas de distinto nivel para la formulación

de políticas respecto de la Educación media. Se señalará a continuación algunas de estas disyuntivas que se desprenden directamente de los resultados obtenidos en el análisis de los proyectos de reforma.

En primer lugar es necesario detenerse en el concepto mismo de “reforma”. Todos los proyectos, sin excepción, parten de la base de que una nueva política para la Educación Media debe disponerse primero como un proyecto estructurado para posteriormente pasar a la etapa de implementación o ejecución. En este trabajo se ha estudiado precisamente esta primera etapa, los proyectos, sin considerar ni las medidas previstas para su implementación ni la evaluación efectiva de su puesta en marcha.

Esta modalidad empleada para emprender cambios de política en la Educación Media nos sitúa frente a una de las más importantes disyuntivas que este nivel enfrenta: la reforma educativa concebida como una serie de etapas desconectadas entre sí o como un proceso ininterrumpido, de innovación, y cambio. Según se opte por una u otra definición, quedará determinado no sólo el mecanismo de la reforma sino también su contenido. La opción por la primera modalidad de reforma lleva implícita una ratificación de la concepción de aprendizaje que implica la reproducción de la función social que ha venido desempeñando el sistema de Educación Media.

La opción, por el contrario, por una modalidad de reforma entendida como proceso continuo de innovación y de cambio supone una modificación sustancial de la “dinámica” del propio sistema educativo. En este caso la dinámica no se localiza en un momento, en una oficina, en una ley o en un proyecto, sino en los grupos humanos que constituyen el sistema educativo o que se encuentran directamente involucrados en él. En otras palabras, esta opción supone una participación orgánica, permanente, del sector docente, de los alumnos, y de todos los sectores sociales de la comunidad, sin que se excluya, por supuesto la necesidad de una coordinación central y sectorial de la administración del sistema educativo.

En una reforma entendida como proceso de innovación, el énfasis estará puesto en el intercambio de experiencias de los diferentes grupos educativos, de manera tal que los logros de unos enriquezcan a los demás. La piedra angular de esta modalidad de reforma es la diversidad de soluciones para el cumplimiento de una determinada función social definida en sus dimensiones económicas, políticas y relativas a la estratificación social.

De esta disyuntiva global sobre el modo de encarar las reformas educacionales se deriva toda una serie de consecuencias y alternativas que constituyen un primer campo de reflexión abierto por este estudio.

En segundo lugar, aparece como una disyuntiva importante la opción relacionada con las formas de abordaje de los fundamentos de una reforma. El análisis de los proyectos muestra una "insuficiencia epistemológica" en el análisis de la realidad que se procura modificar. Independientemente de la intencionalidad "gatopardista" que pudiera existir detrás de los distintos proyectos —cambiar algo para que en el fondo nada cambie— encontramos importantes vacíos en lo que debiera ser el fundamento empírico de una reforma.

Pareciera que en los proyectos estudiados predominan la exposición de fundamentos doctrinarios en desmedro de un abordaje científico de los problemas que surgen en la interacción entre educación media y sistema social.

En una opción en la que la Educación Media deba cumplir una función social en vistas al desarrollo económico independiente se plantea como disyuntiva básica la integración o no integración de la dicotomía estudio y trabajo. Los proyectos de reforma analizados mantienen esa dicotomía tomando definiciones que reproducen el paralelismo que siempre ha existido entre sistema educativo y sistema productivo. En estos casos lo "educativo" pareciera seguir definiéndose por oposición a cualquier actividad productiva, a pesar de que fija como propósito el capacitar para una incorporación calificada al mercado laboral.

La superación de la dicotomía estudio-trabajo, por el contrario, implica la integración de los sistemas educativo y productivo en una multiplicidad de formas. Esta integración, al menos en el segundo ciclo de escolaridad media, es una alternativa no sólo conveniente sino también factible si se considera la capacidad productiva del estudiante.

En la opción por una Educación Media cuya función social sea formar para la participación activa en una sociedad democrática, se plantea como disyuntiva básica la distribución del poder en los procesos de aprendizaje. O se continúa con procesos de aprendizaje que se desarrollan con predominio de relaciones jerárquicas y autoritarias, o por el contrario se procura poner en marcha otros en los cuales priman las relaciones simétricas y las decisiones de orden colectivo.

Si se parte de la base de que la influencia de la educación se hace a través de los comportamientos que ha podido legitimizar y habilitar en el estudiante, el tipo de vivencias de poder que éste tenga en la Educación Media influirá indudablemente en su forma de integración a la estructura social de poder. Se puede suponer que si el estudiante ha tenido vivencias de participación, de ejercicio de derechos y de asunción de responsabilidades, en las que le ha cabido una cuota de poder en las decisiones, estará mejor entrenado para integrarse activamente a una dinámica democrática o esforzarse por su consecución. Por el contrario, vivencias donde ha predominado la obediencia, la sumisión, la actitud pasiva y meramente receptiva es lógico pensar que habrán influido para una integración pasiva del egresado en el orden establecido.

Ante esta disyuntiva y en un período en el cual los niveles de edad de los alumnos les permitirían tomar decisiones sobre sus experiencias de aprendizaje, los proyectos analizados optan por mantener en lo fundamental las relaciones burocráticas o anti-democráticas propias de la Educación Media que se ha procurado reformar.

Los proyectos analizados parten del supuesto de que la Educación Media tiene capacidad para influir en el destino social del estudiante de manera decisiva sin mención de los cambios socio-económicos que esto supone. Esto, a su vez viene a significar una respuesta a la demanda a las expectativas que los usuarios o sus familias colocan en el ingreso a la Educación Media. Existe una mitología que a medida que el tiempo transcurre continúa creciendo hasta alcanzar niveles de "credibilidad" que hacen imposible cuestionarla. Si se continúa en esta corriente desenfadada de cultivar expectativas sociales de orden individual, todos los esfuerzos por reformar a la Educación Media se verán condicionados por esa tempestad de reclamos imposible de satisfacer desde la educación, cualquiera sea el contenido de la reforma. Como la aspiración de ascenso social no se satisface en la Educación Media, lo que es más claro naturalmente a medida que se masifica el nivel, se traslada a la universidad. En algunos países ya se detecta que ni la universidad satisface las expectativas con las cuales se concurrió a ella.

Una alternativa distinta es el camino de la desmitificación de la Educación Media como mecanismo de ascenso o movilidad social. Esto supone "reubicar" la Educación Media, como aporte educativo específico, entre los factores —tanto económicos y políticos como ideológicos— que determinan la ubicación social del es-

tudiante. Es necesario reconocer que la Educación Media padece la presión de expectativas sociales que no puede satisfacer. No sólo no tiene poder para lograr una homogeneización social ni una jerarquización, sino que constituye un factor coadyuvante de determinantes sociales de mayor significación. En otras palabras, se trata de reconocer y hacer que se admita que la Educación Media es institución que no puede plantearse objetivos sociales que el sistema en su conjunto no es capaz de alcanzar.

En síntesis, la reproducción y transformación de la función social de la Educación Media vigente está condicionada por la mantención o modificación de los procesos de aprendizaje. En la medida en que contenidos y relaciones sociales contribuyan a conformar sistemas de representaciones que no alteran sustancialmente el marco de justificación de los comportamientos económicos y políticos de los estudiantes, no es posible sostener que han superado las características básicas de la Educación Media vigente.

Anexo Bibliográfico

1. ARGENTINA. Circular N° 164/77 DINEMS. Buenos Aires, mimeo, 1977.
2. ARGENTINA. Estructura educativa del Ministerio de Cultura y Educación. Serie: Situación educativa argentina. República Argentina, 1977.
3. ARGENTINA. Evaluación de las salidas laborales, 1977. DINEMS. Buenos Aires, mimeo, 1977.
4. ARGENTINA. Localización de experiencias con salidas laborales, 1978. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, mimeo, 1978.
5. ARGENTINA. Planes de estudio. Dirección nacional de educación media y superior. Dirección nacional de educación agrícola. Ministerio de Cultura y Educación. Centro nacional de documentación e información educativa. Buenos Aires, 1975.
6. ARGENTINA. Plan nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 1971.
7. ARGENTINA. I Plan nacional de desarrollo y seguridad cultura y educación. 1er. Informe. Ministerio de cultura y educación. Buenos Aires, mimeo, 1971.
8. ARGENTINA. Política educativa, bases. Ministerio de cultura y educación. Buenos Aires, 1970.
9. ARGENTINA. Proyecto de reforma del sistema educativo argentino/texto aprobado. Secretaría de estado de cultura y educación. Buenos Aires, 1969.
10. ARGENTINA. Reforma educativa. Desarrollo del proyecto aprobado por la Res. 994/68, primer esbozo. O.S.D.E. Buenos Aires, 1969.
11. ARGENTINA. Reglamento para los cursos de experiencias con salida laboral. DINEMS. Buenos Aires, mimeo, 1978.
12. ARIZMENDI POSADA, Octavio. La transformación educativa nacional. Imprenta patriótica del Instituto Caro y Cuervo, 1969.
13. BARREIRO, Thelma. Enseñanza media y tecnocracia. Revista de ciencias de la educación N° 4, año II, Marzo 1971.
14. BIZOT, Judith. La reforma de la educación en Perú. Edición de la UNESCO, París, 1976.
15. BOSSING, Nelson. Principios de la educación secundaria. EUDEBA. Buenos Aires, 1960.
16. BRAVO, Cirigliano y otros. La escuela intermedia. Humanitas. Buenos Aires, 1971.
17. BRUBACHER, John S. A History of the Problems of Education. New York and London. Mc Graw-Hill Book Co. Inc., 1947.
18. CENTRO PARA LA INVESTIGACION E INNOVACION DE LA ENSEÑANZA. El curriculum para 1980. Marymar. Buenos Aires, 1974.
19. CIRIGLIANO, Gustavo y Zamotti, Luis. Ideas y antecedentes para una reforma de la enseñanza media. Theoria. Buenos Aires, 1965.
20. COELHO, Marta. La secundarización de las escuelas técnicas. En Cuadernos del centro de investigaciones educativas. Buenos Aires, 1978.
21. CONADE. Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social. Buenos Aires, 1968.
22. CONADE. Origen socio-económico y otros factores que inciden sobre el acceso y elección de carreras de enseñanza media. Buenos Aires, 1968.
23. COLOMBIA. To Close the Gap. Social, Economic and Regional Development Plan 1975-1978. Departamento nacional de planeación. Bogotá.
24. COLOMBIA. Consideraciones para la reforma de la educación superior. Versiones I y II. Departamento nacional de planeación. Bogotá, Nov. 1977. Circulación: Consejo nacional de rectores.
25. COLOMBIA. Decreto N° 1085 (8 de Junio de 1971). Por el que se fija el plan de estudios en los institutos nacionales de educación media diversificada, mimeo.
26. COLOMBIA. Decreto N° 1962 (20 de Noviembre de 1969). Por el cual se establece la enseñanza media diversificada en el país.
27. COLOMBIA. Índice de documentos. División especial de enseñanza media diversificada. Ministerio de educación nacional. Bogotá, Junio 1977.
28. COLOMBIA. Memoria del ministro de educación nacional. Bogotá, 1974.
29. COLOMBIA. Ministerio de educación nacional. Disposiciones oficiales. Decreto 080 (22 de Enero 1974). Editorial Bedont S.A.
30. COLOMBIA. Normas reorgánicas del sector educativo. Ley 43 de 1975. Decretos N° 088, 089 y 102 de 1976. Separata de documentación educativa Vol. 3 N° 9. Universidad pedagógica nacional. Bogotá, Enero/Febrero 1976.
31. COLOMBIA. Política educativa nacional. Universidades. Serie del Educador N° 7. Ministerio de educación nacional.
32. COLOMBIA. Política educativa nacional. La reforma de la enseñanza media. Serie del Educador N° 4, 1974. Ministerio de educación nacional.
33. COLOMBIA. La reforma en la universidad nacional. Serie del Educador N° 6, 1976. Ministerio de educación nacional.
34. COLOMBIA. Resolución N° 130 (28 de Enero de 1978). Por la cual se reajusta el plan de estudios de los INEM e ITA y se autoriza la aplicación de los programas de estudios prediseñados.
35. COLOMBIA. Resolución N° 1852 (3 de Marzo de 1978). Por la cual se establecen procedimientos para la evaluación del aprendizaje y la promoción de los estudiantes en los planteles de educación media, y se derogan las resoluciones 2109 de 1974, 1548 y 8761 de 1975.
36. CORDOBA. Reforma de la enseñanza media en la universidad nacional de Córdoba. Argentina, Marzo de 1969.
37. CUADERNOS DE EDUCACION N° 5, 6, 22, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 38, 42, 44, 45, (entre años 1974-1978). Caracas, Venezuela.
38. CHILE. LEYTON SOTO, Mario. La experiencia chilena: reforma educacional 1965-1970. Centro de perfeccionamiento, experimentación e investigaciones pedagógicas. (3 volúmenes). Santiago de Chile, octubre 1970.
39. EDUPLAN. Recomendaciones y declaraciones aprobadas por las Jornadas inter-universitarias sobre enseñanza media. Boletín de la oficina de Planeamiento integral de la educación. Caracas, Venezuela, Diciembre 1964.
40. EL SALVADOR. Plan quinquenal de educación (Julio 1967-Junio 1972). Documentos de la reforma educativa N° 2. El Salvador, 1970.
41. FRANCIA. La réforme de l'enseignement. Ministère de l'éducation nationale. Paris Imprimerie spéciale du S.P.E.I., 1966.
42. FREJKA, Thomas. Analisis de la situación educacional en América Latina. Santiago de Chile, CELADE, 1974.
43. GALLART, María Antonia. Marco de análisis para la comprensión de la institución escolar. Cuaderno del centro de investigaciones educativas. Buenos Aires, 1977.
44. GALLART, María Antonia y Coelho, Marta. La escuela secundaria: la imbricación entre la tarea y el poder como límites a la innovación. Cuadernos del Centro de investigaciones educativas. Buenos Aires, 1976.
45. GOZZER, Giovanni y colaboradores. La educación tecnológica. Documentos para una investigación. El

- Ateneo. Buenos Aires, 1972.
46. INGRESE, Juan Osvaldo. *El poder socializador de las instituciones educativas argentinas*. Aportes N° 5. Paris, 1967.
 47. JACCARD, Pierre. *Política del empleo y de la educación*. Kapeluzs, 1962.
 48. LABBENS, Jean. *Las universidades latinoamericanas y la movilidad social*. Aportes N° 2, 1966.
 49. LOW MAUS, Rodolfo. *Compendio del sistema educativo colombiano*. Bogotá, 1971.
 50. MANTOVANNI, Juan. *Bachillerato y formación juvenil*. Santa Fe. Instituto social de la universidad nacional del Litoral. Argentina, 1940.
 51. MARQUEZ, Angel Diego. *Bases para una didáctica renovada del ciclo medio*. Facultad de ciencias de la educación. Paraná, Argentina, 1962.
 52. MARQUEZ, Angel Diego. *Evolución de algunas tendencias significativas en educación media*. En UNESCO, *Boletín de educación* N° 6, 7 y 8, 1969-1970.
 53. MEXICO. *Diagnóstico del sistema educativo nacional*. Secretaría de educación pública. México, Septiembre 1977 III - Educación media básica. IV - Educación media superior.
 54. MEXICO. *Educación media básica. Resoluciones de Chelumal. Plan de estudios. Programas generales de estudio*. SEP. Consejo nacional técnico. 1974.
 55. MEXICO. *Educación media básica. Seminario regional Guadaluajara*. Secretaría de educación pública. México, 1977.
 56. MEXICO. *Educación normal. Seminarios regionales Oaxaca-Monterrey-Guanajuato*. Secretaría de educación pública. México, 1975.
 57. MEXICO. *Estudio sobre la demanda de enseñanza secundaria en el área metropolitana de la ciudad de México (Primer grado) 1972-1973*. SEP. D.G.P.E. N° 7. Subsecretaría de Planeación y conducción educativa.
 58. MEXICO. *Informe sobre los cambios que se han operado en la secundaria mexicana*. Embajada mexicana.
 59. MEXICO. *Legislación mexicana. (Prontuario de disposiciones legales sobre educación pública)*. Secretaría de educación pública. Subsecretaría de planeación y coordinación. Dirección general de asuntos jurídicos y legalización de estudios. 1974.
 60. MEXICO. *Ley federal de educación*. Cámara de diputados. México, 1973.
 61. MEXICO. *Planes de estudio educación media, básica y superior*. Consejo Nacional técnico. 1977.
 62. MEXICO. *Plan nacional de educación*. Secretaría de educación pública. México, 1977 I - Presentación general; II - Educación básica; III - Servicios educativos complementarios; IV - Educación normal - Educación tecnológica - Educación superior e Investigación científica; V - Cultura y difusión popular; VI - Juventud-Recreación-Deporte. Educación integral para la salud; VII - Planeación y administración.
 63. MEXICO. *La reforma educativa en los institutos tecnológicos*. Dirección general de educación superior. 1972. Subsecretaría de educación media, técnica y superior.
 64. MEXICO. *Reglamento general de las escuelas federales de educación secundaria*. Agosto 1975. Consejo nacional técnico de educación. (Comisión elaboradora del anteproyecto).
 65. MEXICO. *Resoluciones sobre la reforma de la educación media básica*. Consejo nacional técnico de educación. 1974.
 66. MEXICO. *Secundaria abierta*. Secretaría de educación pública. 1975.
 67. MEXICO. *Secundaria experimental*. Secretaría de educación pública. 1975.
 68. MEXICO. *Sistema nacional de enseñanza media 1971-1972*. SEP. Subsecretaría de planeación y coordinación educativa.
 69. MEXICO. *Sistema nacional de educación técnica*. SEP. Secretaría de planificación y coordinación educativa. 1978.
 70. MOREIRA, J. Roberto. *La articulación de la enseñanza media con la primaria y superior*. Unión panamericana. Washington, D.C., 1967.
 71. MUJICA DUARTE, Guillermo. *Problemas y perspectivas de la educación colombiana*. En *Controversias sobre economía colombiana*.
 72. MUNIZAGA AGUIRRE, Roberto. *Filosofía de la educación secundaria*. Santiago de Chile.
 73. NUÑEZ, Ana María. *Los egresados de las escuelas secundarias de la ciudad de Neuquén y su elección de estudios universitarios*. Universidad de Neuquén. Consejo Federal de Inversiones.
 74. O.C.D.E. *Organization de cooperation et développement économique L'enseignement secondaire. Evolution et tendances*. Paris, 1969.
 75. O.C.D.E. *La reforma de programas escolares y el desarrollo de la educación*. Paris, 1966.
 76. O.E.I. *Planeamiento de la educación técnica en el marco del desarrollo económico y social e interrelación educación-desarrollo*. II Seminario Iberoamericano de enseñanza técnica. Buenos Aires, 1967.
 77. OLIVEIRA LIMA, Lauro de. *A escola secundaria moderna*. Rio de Janeiro, Fondo de cultura. 1961.
 78. OXMAN, Jacqueline. *Rendimiento escolar diferencial en el 1er. año de enseñanza media, en la provincia de Santiago*. Universidad católica de Chile. Escuela de educación. 1970.
 79. PERU. *Evaluación de las acciones de la reforma educativa. (Informe final)*. Comisión de evaluación de las acciones de la reforma educativa. Ministerio de educación. 1976.
 80. PERU. *Ley general de educación*. Ministerio de educación. Edición Universo. Lima, 1972.
 81. PERU. *Reforma de la educación peruana. (Informe general)*. Ministerio de educación. Edición Universo. Lima, 1970.
 82. POIGNANT, Raymond. *La structure des enseignements généraux de second degré dans les pays industrialisés*. Institut international de planification de l'éducation. Paris, 1968.
 83. RAMA, Germán W. *Educación media y estructura social en América latina*. En *Revista latinoamericana de ciencias sociales*. Separata de N° 3. Junio 1972.
 84. RAMA, Germán W. *El sistema universitario en Colombia*. 1970.
 85. RODRIGUEZ FORERO, Jaime. *Religión y cambio social en el bachillerato colombiano*. Universidad nacional de Colombia. Facultad de ciencias humanas - Departamento de sociología. 1967.
 86. SASTRE DE CABOT, Josefa M. *Estructura del primer ciclo de la enseñanza media*. En *Humanitas, Revista de la Facultad de filosofía y letras*. Universidad nacional de Tucumán. Argentina, 1966.
 87. SASTRE DE CABOT, Josefa M. *El nivel intermedio*. En *Revista de ciencia de la educación* N° 1. Buenos Aires, 1970.
 88. SOLARI, Aldo. *Desarrollo y política educacional en América latina*. Revista de la CEPAL. Primer Semestre de 1977.
 89. SOLARI, Aldo. *Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria*. En *Elites y desarrollo en América latina*. S.M. Lipsset - A.E. Solari (compiladores). PAIDOS, Psicología social y sociología.
 90. TETT, C.R. *Educación, entrenamiento y desarrollo*. Trad. V. Largo. Caracas, 1978.
 91. UNION PANAMERICANA. *Corrientes de la educación media en América latina 1934-1964*. Secretaría

- general O.E.A. Departamento de asuntos educativos. Washington, 1965.
92. UNION PANAMERICANA. *La educación secundaria en América. Memoria del Seminario interamericano de educación secundaria.* División de educación. Unión Panamericana. Washington, 1955.
 93. UNIÓN PANAMERICANA. *Estado actual de la educación secundaria en América latina.* Washington, D.C. 1957.
 94. UNION PANAMERICANA. *Reunión técnica sobre planeamiento de la educación media.* Secretaría de educación pública. México. Washington, D.C., Junio 1965.
 95. U.S. THE NATIONAL COMMISSION ON THE REFORM OF SECONDARY EDUCATION. *The Reform of Secondary Education, a Report to the Public and the Profession.* New York, Mc Graw-Hill Book. 1973.
 96. UNESCO/PNUD. *Diagnóstico del sistema educativo. Proyecto de fortalecimiento del sector educativo.* Ecuador.
 97. UNESCO. *L'éducation dans le monde III. L'enseignement du second degré.* Zurich, 1963.
 98. UNESCO. *Evolución y situación actual de la educación en América latina.* UNESCO, Edición Santillana. Santiago de Chile, 1976.
 99. UNESCO. *Education et technologie.* Paris, 1952.
 100. UNESCO. *Trends and Projections of Involvement by Level of Education and by Age. World and Regional Aggregates 1960-2000. Individual Developing Countries 1960/1985.*
 101. UNESCO. *World Trends in Secondary Education.* 1962.
 102. VENEZUELA. *Boletín de la oficina de planeamiento integral de la educación.* Ministerio de educación nacional N° 14. Caracas, 1965.
 103. VENEZUELA. *Diseño de evaluación diagnóstica del ciclo diversificado.* Ministerio de educación. Caracas, Noviembre 1976.
 104. VENEZUELA. *Gaceta oficial de la República de Venezuela.* N° 1860. Caracas, Marzo 1976.
 105. VENEZUELA. *Jornadas de análisis de la organización y funcionamiento de la educación media diversificada en la región Zuliana.* Ministerio de educación. Caracas, enero 1978.
 106. VENEZUELA. *Ley de educación y su reglamento general.* Edición La Torre. Caracas, 1955/1956.
 107. VENEZUELA. *Modelo normativo del ciclo diversificado.* Ministerio de educación. Caracas, Octubre 1977.
 108. VENEZUELA. *V Plan de la Nación sector educativo.* Ministerio de educación. Caracas. Junio 1975.
 109. VENEZUELA. *Propuesta de investigación para la innovación del ciclo diversificado.* Ministerio de educación. Caracas, 1977.
 110. VENEZUELA. *Proyecto de diseño para las escuelas básicas.* Ministerio de educación. Caracas, Junio 1977. I - Primera Parte; II - Segunda parte.
 111. VENEZUELA. *Proyecto de ley orgánica de educación.* Informe de la Comisión permanente de cultura. Cámara de diputados. Caracas, octubre 1974.
 112. VERA GODOY, Rodrigo Argumedo, Manuel; Luna, Elba. *Situación actual del perfeccionamiento docente en Argentina.* Centro de investigaciones educativas. Buenos Aires. 1976.
 113. VERA GODOY, Rodrigo; Argumedo, Manuel; Luna, Elba. *Posición del sector docente frente al perfeccionamiento.* Centro de investigaciones educativas. Buenos Aires, 1977.
 114. VERA GODOY, Rodrigo; Arocena, José; Schuima, Catalina. *Bases de una política de perfeccionamiento docente.* Centro de investigaciones educativas. Documento de trabajo. Buenos Aires, 1975.
 115. VERA GODOY, Rodrigo y Argumedo, Manuel; Luna, Elba. *Condiciones de empleo y rol docente.* Centro de investigaciones educativas. Buenos Aires, 1978.

Norberto Fernández Lamarra *
e Inés Aguerrondo **

Los planes de educación en América Latina

Durante los veinte años de evolución del planeamiento educativo en América Latina, se han elaborado documentos de carácter técnico en cada uno de los países de la región. Estos productos del planeamiento educativo han sido variados y múltiples, a tal punto que hay quien se ha referido a ellos como a la "explosión documental" del planeamiento.

La producción de documentos sobre la situación educativa en cada uno de los países, ha sido, probablemente, uno de los logros más positivos del planeamiento en la región. A lo largo de estas dos últimas décadas, se ha evidenciado un proceso relativo y gradual de mejoramiento, en parte a raíz de la toma de conciencia de la función específica que cumplen dentro del proceso de planificación y, en parte también, debido a que se les ha perfeccionado técnicamente durante este período. De cualquier manera este mejoramiento es, como se ha dicho, sólo relativo, ya que los esfuerzos realizados han estado enmarcados en una concepción de la planificación en muchos casos superada por las transformaciones de la realidad latinoamericana ^{1/}.

Dos son las categorías fundamentales en que pueden clasificarse estos documentos: por un

*/ Norberto Fernández Lamarra (Argentina). Ex director de planificación educativa en el Ministerio de Educación y en el Consejo Nacional de Desarrollo de Argentina; ex profesor de organización y administración escolar y de política educacional de las universidades de Buenos Aires y de La Plata. En la actualidad, experto de la UNESCO en el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.

**/ Inés Aguerrondo (Argentina). Licenciada en sociología, actualmente Jefe de investigación en la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de Argentina; asimismo es consultora del proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.

^{1/} La opinión de los autores sobre la evolución de la planificación educativa en la región y sobre las limitaciones de las conceptualizaciones predominantes, ha sido desarrollada en extenso, y puede verse, en N. Fernández Lamarra e I. Aguerrondo, *La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región*, UNESCO-CEPAL-PNUD Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, septiembre de 1977; y en N. Fernández Lamarra e I. Aguerrondo, "Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina", *Revista Perspectivas*, Volumen VIII, N° 3, 1978, UNESCO, París.

lado los estudios y diagnósticos, y por otro los capítulos de educación de los planes generales de desarrollo y, posteriormente, los planes sectoriales de educación.

Hacia fines de la década del 60, aparecieron documentos que pueden ser llamados con propiedad planes. Recién con ellos se hacen visibles los principales elementos definitorios de un plan: diagnóstico, objetivos, políticas y metas, programas, subprogramas, etc.

Al igual que en el campo de la planificación económica, en el área de la educación la elaboración de planes pasó a ocupar un lugar de mucha significación en las conceptualizaciones vigentes sobre planificación. Al respecto Carlos de Mattos señala:

“Esta forma de planificación concentró sus esfuerzos en la tarea de elaborar un plan, concebido como un documento de carácter global y totalizador, que tenía la finalidad de servir de marco de referencia para orientar y controlar la trayectoria de las variables a lo largo del período de planificación. Esta experiencia fue estableciendo una cierta ortodoxia en cuanto a los procedimientos de la planificación; en ella se ubicaba el plan como el elemento básico del proceso. A partir de allí era difícil concebir a la planificación si no se la relacionaba a este documento, al que en adelante denominaremos el plan-libro, que se situaba como elemento inicial y central del proceso”.^{2/}

El proceso de mitificación del plan-libro se dio en todas las áreas de la planificación, incluyendo la educativa, como consecuencia de lo cual la gran mayoría de los esfuerzos realizados tuvo como objetivo final su elaboración. Esta concepción aún predomina en la planificación educativa de algunos países, y sólo recientemente empieza a entrar en crisis, en opinión de ciertos especialistas.

Es relativamente frecuente, en particular en los últimos tiempos, encontrar que los planificadores se cuestionen sobre la eficacia de estos planes. “Existe una opinión generalizada de que dichos planes no fueron adoptados formalmente como esquema orientador de la acción, ni se les aplicó, habiendo quedado reducidos a la calidad de “documentos”. Admitiendo que la realidad haya sido ésta cabría preguntarse —para tenerlas en cuenta en el futuro— cuáles fueron las causas que motivaron esta situación. Aparecen de este modo dos grandes sectores de problemas: por un lado los relacionados con la calidad y características de los planes mismos; por otro, con la voluntad y capacidad de los po-

deres de decisión y de ejecución de la administración educativa para aplicarlos”.^{3/}

De Mattos señala con referencia a esto último: “Aún cuando los planes elaborados muchas veces fueron formalmente aprobados, sólo en muy pocos casos llegaron a la fase de ejecución. La causa fundamental de ello se sitúa en las diferencias ideológicas existentes entre decisores y planificadores. En efecto en tanto los planes eran documentos útiles para obtener ayuda financiera externa, los decisores no tenían mayores objeciones en utilizarlos e, incluso, en darles su aprobación. Sin embargo, cuando se trataba de comenzar a ejecutarlos, para lo cual era necesario adoptar y aplicar las medidas de política económica propuestas por el plan, las discrepancias entre la concepción de los planificadores y la de los decisores afloraban rápidamente. En función de dichas discrepancias que, como ya se ha dicho, en última instancia eran discrepancias ideológicas, y por lo tanto se traducían en desacuerdo en cuanto a la estrategia de desarrollo, los decisores no adoptaban las decisiones propuestas por los planificadores; en consecuencia, la etapa de ejecución iniciaba un proceso indefinido de postergaciones y, a la larga, el plan pasaba a transformarse en letra muerta”.^{4/}

En este trabajo nos referiremos al otro sector de problemas, el relativo a la calidad y a las características técnicas de los planes. Para el análisis de las características globales de la estructura interna de los documentos y de su contenido se han considerado más de veinte planes de doce países latinoamericanos.^{5/}

I. Características globales de los planes

Todos los países de la Región de los cuales se ha recibido respuesta, doce en total, señalan haber elaborado planes de educación, y lo más común es que hayan elaborado más de uno. Por lo que se sabe, casi todos los demás países lati-

^{2/} Carlos A. de Mattos “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 8, agosto de 1979.

^{3/} Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. *Algunas observaciones sobre la planificación de la educación en América Latina*. Santiago de Chile, abril de 1974, mimeo.

^{4/} Carlos A. de Mattos, *op. cit.*

5/ Los planes considerados son los siguientes:

- ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad. **Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975.** República Argentina, 1971.
- ARGENTINA. **Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Area Educativa.** Versión preliminar, Buenos Aires, julio de 1974.
- BOLIVIA. República de Bolivia, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Planificación Educativa. **Diagnóstico global de la educación boliviana (2 t.),** La Paz, abril de 1974.
- BOLIVIA. Ministério de Educación y Cultura, Dirección General de Planificación Educativa. **Diagnóstico de la educación boliviana (versión provisional).** La Paz, julio de 1975.
- BOLIVIA. República de Bolivia, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Planificación Educativa. **Anteproyecto del plan boliviano de desarrollo educativo.** La Paz, octubre de 1974.
- BOLIVIA. Ministério de Educación y Cultura, Dirección de Planificación Educativa. **Plan de educación (versión provisional) (3 t.)** Bolivia, octubre 1975.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Política nacional integrada da educação. Proposições preliminares para sua formulação. Fundamentos, diretrizes, roteiro.** Departamento de documentação e divulgação, Brasília, D.F., 1975.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano sectorial de educação e cultura 1972/74.** Brasília, 1971.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura, Secretaria-Geral. **II Plano setorial de educação e cultura (1975/1979).** Departamento de Documentação e Divulgação, Brasília, D.F., 1977.
- COLOMBIA. República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeamiento. **Plan de Desarrollo educacional 1970-1974 — Versión preliminar del diagnóstico.** Bogotá, abril 1969.
- COLOMBIA. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. **Plan de desarrollo. Tercera parte: Políticas sectoriales: evaluación de programas y recomendaciones,** Educación, s/1, 1971.
- COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. **Plan nacional de desarrollo educativo. Decreto N° 3333-E,** San José de Costa Rica, 1974.
- ECUADOR. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y Ministerio de Educación, Departamento de Planificación Integral de la Educación. **Plan de desarrollo de la educación 1973/77.** Quito, 1973.
- EL SALVADOR. Ministerio de Educación. **Plan operativo institucional de 1976.** San Salvador, 1976.
- GUATEMALA. Secretaría del Consejo de Planificación Económica. **Plan nacional de educación, ciencia y cultura 1975/79.** Guatemala, noviembre de 1975.
- HONDURAS. Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica. **Plan nacional de desarrollo 1974-78.** Tomo I Plan global, parte primera. Tomo VI Plan de educación. Tegucigalpa, diciembre 1973.
- PANAMA. República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica. **Resumen del plan nacional de desarrollo (1976-1980), Volumen N° 1, Objetivos, políticas y metas, globales y regionales, versión preliminar.** s/1, 1976.
- PANAMA. República de Panamá, Ministerio de Educación, Dirección General de Educación. **Plan nacional de educación (1969-1983).** Centro de impresión educativa, 3a. ed., Panamá, junio de 1971.
- PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. **Plan Nacional de desarrollo 1971-1975, Vol. VIII, Plan de educación reajustado,** Lima, s/f.
- PERU. Ministerio de Educación. **Plan general de conversión (documento interno).** Lima, junio de 1975.
- PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. **Plan bienal Sector educación 1973-74** Lima, mayo 1973.
- PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. **Ministerio de Educación. Plan operativo 1973.** Lima, mayo 1973.
- PERU. Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación. **Ministerio de Educación. Plan operativo 1974.** Lima, mayo 1974.
- PERU. Ministerio de Educación, Dirección de Educación de Lima Metropolitana, Unidad de Planeamiento. **Plan operativo regional 1977.** Lima 1977.
- PERU. Ministerio de Educación, Dirección de Educación de Lima Metropolitana, Unidad de Programación. **Plan operativo zonal 1977.** Lima, 1977.
- PERU. Ministerio de Educación, Dirección Regional de L.M., Zona de Educación N° 06. **Plan operativo 1977.** Lima, 1977.
- VENEZUELA. República de Venezuela, Ministerio de Educación, Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto. **V Plan de la nación 1976-1980 Sector educativo, versión preliminar.** Caracas, diciembre 1975.

noamericanos han redactado a su vez este tipo de documentos. Este hecho implicaría que en las dos décadas de existencia del planeamiento de la educación en la región existe ya una secuencia de documentos, y permite suponer que sus características hayan variado de un período a otro.

En general, los planes de que se ha dispuesto para el análisis se han elaborado durante la última década, y particularmente en su segunda mitad. Puede ello explicarse en razón de que son los más actuales los que están disponibles en las oficinas técnicas, ya que países que señalan haber redactado más de uno, sólo hacen llegar el último. Esto puede significar que los planes recientes hayan sido elaborados sobre la base de la experiencia proporcionada por otros diseñados anteriormente.

Según la información suministrada por las oficinas respectivas, los primeros planes se empezaron a formular en la década del sesenta, y este proceso se aceleró en los años siguientes. La cantidad de planes por país es variada, pero su promedio alcanza a más de cuatro por cada uno. Algunos, especialmente los que diversificaron su sistema de planificación, llegaron a elaborar más de diez en el período, aunque de distinto tipo —y muchas veces complementarios—, pero no falta el caso de países en los que un plan anula al anterior que está a medio cumplirse e incluso cuando está aún por implementarse. Así, se pueden observar casos de países en que los períodos abarcados por los planes de educación se superponen, hecho que ocurre en la gran mayoría de los casos estudiados. Este fenómeno señala seguramente la falta de contacto del plan con la realidad, en el sentido de que no se implementan los planes elaborados, y antes de terminar el período asume otro gobierno que elabora otro plan, cuya ejecución queda también por realizar.

De los planes estudiados, doce han sido elaborados para un período de cinco años, dos para diez años, y uno para quince; los restantes se distribuyen cubriendo de uno a cuatro años.

De acuerdo con la información recogida parecería que a partir de la década del 70 existe una marcada preferencia porque los planes sean realizados por las oficinas sectoriales que se ocupan de la planificación de la educación, más que —como fue en el inicio— por las dependencias que tienen a su cargo las tareas de planificación general. No obstante, a pesar de que son las oficinas sectoriales las que elaboran el plan del sector, lo más habitual es que estos planes no se elaboren aisladamente sino en coordinación con

la preparación del plan general de desarrollo y de los demás planes sectoriales. Ello se desprende del hecho de que veinte de los planes analizados señalan que forman parte de un plan general de desarrollo del país.

La mayoría de los planes a los cuales se ha tenido acceso son de carácter global. En primer lugar, se trata de planes generales del sector, en los cuales se suele enfatizar o dar prioridad a algún problema específico, pero cuyo objetivo es producir la transformación de la totalidad del sector. En este sentido, abarcan todos los niveles del sistema educativo, desde el preprimario hasta el terciario, universitario y no universitario. En segundo lugar, se ocupan de todas las modalidades de cada uno de los niveles, con lo que su ámbito de competencia se amplía más aún. Por último, desde el punto de vista territorial, su alcance cubre todo el país. Esto explica que una gran cantidad de especialistas anoten que los documentos de planificación elaborados en América Latina para el sector educación poseen como característica común una excesiva generalidad.

El proceso de elaboración de los planes es totalmente cerrado, no dando sino una muy escasa participación a los actores. En general, lo formulan las oficinas de planificación oficiales, concediendo apenas participación a otros organismos estatales del área de educación y del área del desarrollo. En algunas ocasiones se permite participar a sectores de educación privada, a entidades empresarias y a otros grupos representativos del país. Habitualmente no se da participación al sector docente, agremiado o no, ni a la comunidad destinataria de los planes.

II. Estructura interna de los documentos

Varios documentos de análisis de los logros y fracasos de la planificación educativa plantean la hipótesis, que consideramos relevante, de que uno de los factores que ha conducido a la no implementación de los planes ha sido la falta de coherencia interna de los mismos. Atento a ello, se analizó la coherencia interna de los planes desde las dos perspectivas siguientes:

- a) Coherencia en relación al proceso de planificación: se expresa tanto en el nivel de planificación en que está formulado cuanto en la correspondencia de cada plan con otros do-

cumentos de planificación elaborados en el país

- b) Coherencia de los documentos: se refiere a la correspondencia o no entre los elementos que aparecen en los diversos capítulos del plan educacional.

Coherencia en relación al proceso de planificación

Los planes producidos por las oficinas de planeamiento educativo de los países de la región pueden analizarse desde el punto de vista del nivel de planificación que tienden a cubrir. Estos documentos deben estar relacionados, por un lado, con los grandes lineamientos de política y, por el otro, con las características principales del aparato administrativo del Estado, que será el encargado de implementar su contenido. Es decir que en la planificación pueden distinguirse diferentes niveles, algunos más cercanos a la dimensión política y otros que se relacionan más con lo administrativo. Teniendo en cuenta esta perspectiva se puede decir que existen tres tipos de planes: de largo, de mediano y de corto plazo. En teoría, cada uno de ellos desempeña una función específica y bien determinada en esta secuencia del planeamiento. Por ello, el criterio principal con que se reconoce los planes de largo, mediano y corto plazo no es —como se plantea habitualmente— el lapso que cubren, sino la función específica que desempeña cada documento dentro del proceso total de planeamiento.

El plan de largo plazo fija la imagen-objetivo; el de mediano plazo establece la estrategia, y el de corto plazo determina las operaciones^{6/}. Esto quiere decir que si falta alguno de ellos, la planificación como proceso no puede ejercer adecuadamente su función de puente con las dimensiones política y administrativa, por lo que es bastante probable que pierda efectividad. Dado que el planeamiento es una tarea compleja en su misma realización, van apareciendo estos diversos niveles de formulación, ya que todos ellos son necesarios.

En los distintos documentos que se analizaron aparecen estos niveles, aunque los países no lo expliciten al producirlos. Es muy habitual encontrar entrecruzamientos de niveles de planificación en los planes disponibles. En general, se

comienza con un planteo muy amplio que remite a la idea de un plan de nivel imagen-objetivo, pero luego, en el mismo documento, se encuentran intentos de programación específica, o descripciones de contenidos de planes de estudio de un nivel o de una modalidad de la educación, lo que no se corresponde con el enfoque inicial dado al documento.

El nivel de planificación que señala la imagen-objetivo es el que aparece con mayor frecuencia entre los materiales analizados. Se da también el caso de que esta imagen-objetivo, aunque existe, no se halle en el plan analizado: es la situación de los documentos producidos por la Oficina Sectorial de Planeamiento del Perú, donde este nivel de planificación ha sido asumido por la Ley General de Educación, que reseña la imagen-objetivo del sector como logro final de la reforma general de la educación. Es importante señalar que si bien es habitual en-

6/ En el presente artículo se han adoptado los siguientes criterios para la definición de los diferentes plazos de los planes y sus funciones:

Los planes de largo plazo proponen una imagen-objetivo del sector. Son los que se encuentran más cercanos a la dimensión política del proceso de gobernar y los que, partiendo de los objetivos globales que se ha fijado un gobierno determinado, desglosan los objetivos específicos del sector educación perfilando de este modo la imagen-objetivo a la que se pretende arribar a largo plazo. Este nivel de planificación puede estar formulado en los planes o en otro tipo de documentos. Debido a que son los que están más relacionados con los aspectos normativos referidos a lo que se quiere conseguir, con frecuencia los gobiernos apelan al uso de su aparato legal para dar plena vigencia a la decisión política de adoptar una determinada imagen-objetivo, sancionando leyes de aplicación general o para el sector, en las que se bosqueja esa imagen-objetivo. Esta también puede estar en documentos internos de los ministerios o en discursos oficiales. Estos materiales pueden no llamarse técnicamente planes, ya que son documentos doctrinarios que no incluyen necesariamente la programación, pero dado que son puntos de partida indiscutibles del proceso de planificación, en muchos casos los países los han considerado como tales.

Otro nivel de planificación es el de mediano plazo, que fija las estrategias de acción para la implementación de la imagen-objetivo. Estos planes poseen una concreción mucho mayor que los anteriores, por lo que su planteo temporal es también más inmediato. Así como el plan imagen-objetivo puede ser considerado un plan de largo plazo, el estratégico puede ser de mediano plazo. Las características fundamentales de un plan estratégico son que: i) enuncia los principales programas a encarar en el periodo; ii) los jerarquiza, o sea establece prioridades; iii) les brinda una secuencia temporal.

El tercer nivel de planificación es el de los planes de corto plazo, que se encuentran más cerca de la dimensión administrativa para su inmediata implementación. Estos planes son de carácter operativo, por lo que el nivel de desagregación de las acciones y proyectos es necesariamente mucho mayor que en los anteriores. Como el énfasis está puesto en dar un instrumento concreto al aparato administrativo para llevar adelante las acciones, es básico el detalle de todos los aspectos referidos al volumen de recursos necesarios de tipo físico, financiero y humano.

contrar este nivel de la planificación en los planes analizados, es raro que se encuentre en ellos como un nivel diferenciado, ya que aparece más bien como la necesidad de formular objetivos para poder comenzar con el proceso de planificación. En otros casos, el conjunto de objetivos del plan no diseña claramente la imagen-objetivo sino que sólo constituye un enunciado abstracto de fines o propósitos que no tiene posibilidades de ser ejecutado.

El nivel de las estrategias aparece menos en los documentos analizados. Lo más frecuente es que existan algunos elementos que hacen pensar en este nivel, pero mezclados con otros propios de los restantes niveles de la planificación. Ejemplos de planes estratégicos son los dos planes de desarrollo argentinos analizados; ambos comienzan con un diagnóstico del sector para establecer posteriormente sus objetivos. Uno de ellos señala luego prioridades y ambos especifican las metas a que se arribará al final del período propuesto. Los documentos terminan con el enunciado de los programas, subprogramas y proyectos propuestos en cada una de las áreas determinadas. Otro modelo de plan de este tipo sería el Plan de Desarrollo de la Educación 1973-77 del Ecuador; por su contenido general es un plan típicamente estratégico, incluso en un sentido más estricto que lo que se encuentra en otros documentos ya que no sólo determina la estrategia a seguir sino que establece concretamente la secuencia temporal, es decir fija qué se debe hacer antes y qué después en lo que respecta a prioridades.

Un tercer modelo de plan de tipo estratégico es el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, Volumen VIII, Educación, de Perú; este plan explicita en su página 2 "El Plan Nacional de Educación no es sino la concreción de las previsiones alcanzables en el mediano plazo". La Ley General de Educación, ya aprobada en el momento en que se formuló este documento, fue la que presentó la imagen-objetivo, que a largo plazo debía orientar la transformación del sector, por lo que este plan, por ser estratégico, tuvo como misión señalar los hitos de la transformación y orientar los planes bienales y los operativos de este sistema general de planificación. Se cumplen en él las condiciones que requiere un plan estratégico: la jerarquización de acciones está reseñada en los diferentes programas que aparecen; la secuencia temporal de las mismas aparece a través de la conversión del sistema tradicional al moderno; incluye las fases de aplicación de la reforma (iniciación y adaptación; expansión y adaptación; generalización), y el calendario de implantación del nuevo sistema educativo. El tratamiento de los programas es

bastante somero, ya que prácticamente sólo se enuncian y caracterizan, señalando luego los proyectos que los integran. Su nivel de concreción es correcto en el ámbito intermedio, ya que señala grandes caminos y deja abierta la continuación de los mismos que luego deben aparecer en otros planes a elaborar.

El nivel operativo o de corto plazo es el que está en mayor medida ausente en los documentos analizados. Una vez determinadas las estrategias, que implican la propuesta de programas y subprogramas, el plan debe poner énfasis especial en todos aquellos aspectos imprescindibles para la programación. En este sentido es importante que estén determinadas las metas específicas por programa, subprograma y proyecto y, para cada uno de ellos, las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros; la localización especial de los mismos; la asignación de responsabilidades de los distintos organismos; el cronograma, etc. Es raro que aparezcan en los planes operativos, las precisiones anteriormente indicadas. En general, pueden estar presentes en alguno de los programas o proyectos propuestos, pero no es habitual que lleguen a conformar un conjunto sistemático.

Es interesante notar que esta delimitación de los niveles a planificar (largo, mediano y corto plazo) aparece históricamente a medida que se intenta llevar a la práctica el plan elaborado. El quehacer mismo de planificar permite tomar conciencia de la necesidad de los distintos niveles de planificación y lleva así a la diversificación de documentos, generando las bases de un sistema general que tiende a relativizar la importancia del plan-libro para dar prioridad a la función o estrategia de planificación. Un ejemplo ilustrativo en este sentido es el proceso ocurrido en Perú ante la necesidad de implementar la reforma educativa. Los primeros documentos son anteriores a la Ley General de Educación, o sea que son elaborados cuando todavía no aparece públicamente y con fuerza la decisión política de realizar cambios en el sector educación. En estos se observan las mismas características que en muchos de los otros planes analizados, de otros países latinoamericanos; hay poca delimitación de los niveles de planificación; los programas aparecen yuxtapuestos, no integrados en un esquema general; coexisten dos enfoques: uno influido por metodología de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, que responde al enfoque con énfasis en los requerimientos de recursos humanos; el otro programático, que da las pautas generales del futuro sistema educativo que luego se implementará a través de la reforma. Posteriormente, y a medida que va avanzando la conciencia de la necesidad de implementar la reforma educativa,

aparece la Ley General de Educación que fija la imagen-objetivo; el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, que en su Volumen VIII Educación, señala los hitos de la transformación, da prioridad y ordena las acciones y los diferentes programas y orienta los planes de corto plazo; y luego, los planes bienales y planes operativos que guían la implementación.

Hay planes en los cuales aparece explícita la necesidad de un sistema general de planeamiento, es decir, de una serie de documentos que tengan relación entre sí y vayan fijando en forma cada vez más concreta las modalidades de la implementación. Por ejemplo, el V Plan de la Nación —Sector Educación— Versión preliminar, de Venezuela dice en la pág. 5: “Por otra parte, este Plan a mediano plazo será complementado en su debida oportunidad con planes operativos que especifiquen más detalladamente las acciones de los programas, los organismos responsables...”. Esta idea de documentos complementarios al plan que se redacta se repite en otros planes analizados. Se puede citar a título de ejemplo el II Plan Nacional de Educación 1975-79 de Brasil, el cual señala su relación con otros dos documentos, uno denominado Política Nacional Integrada de Educación, elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura, y otro Presupuesto Plurianual de Inversión Sectorial para el trienio 1977-79. Como lo evidencian sus títulos, uno de ellos se refiere a la dimensión política y el otro a la de implementación. También se destaca que en las primeras páginas de este plan se declara que éste es un documento “flexible y abierto”, que “debe ser complementado por los planes operativos anuales”.

El análisis conjunto de los documentos que se han considerado, permite afirmar que hasta el presente ha sido más fluida la relación entre la dimensión política y la dimensión de planeamiento que la dada entre las dimensiones de planeamiento y administración. Esto explicaría en alguna medida el hecho de que es más habitual que en el conjunto de documentos de la planificación sean más deficitarios los aspectos de programación que los referidos a objetivos y políticas. Esto también podría explicar de alguna manera, las dificultades de implementación que han evidenciado los planes de educación a lo largo de las dos décadas de existencia del planeamiento del sector.

Coherencia de los documentos

La coherencia interna de un documento puede apreciarse también observando si las diversas

partes que lo integran tienen un tratamiento homogéneo, es decir, si responden a los mismos criterios. Esta coherencia puede ser horizontal o vertical. Es vertical cuando se plantea si existe correspondencia lógica entre las diferentes partes (objetivos, metas, etc.) que componen el plan. Es horizontal cuando se ve si cada una de dichas partes del plan se encuentra estructurada internamente con criterios homogéneos.

El análisis de los planes de educación recogidos permite señalar que dichos documentos son en su mayoría deficitarios en lo que a coherencia interna se refiere.

La falta de coherencia vertical se evidencia cuando los temas de un plan no se corresponden entre sí. Si una problemática determinada tiene carácter de prioridad, ella debe reconocerse tanto en el diagnóstico como en los objetivos, en las metas y en la programación, es decir, todo a lo largo del documento. Existen planes en los cuales los objetivos se refieren a determinada temática, pero ésta no está luego representada entre las metas o, quizás, entre los programas del plan. También se han observado casos en los que las acciones no cuentan con las metas correspondientes, o que cuando cuentan con ellas a nivel de proyecto no lo hacen a nivel de programa. Es frecuente también la situación en la cual el diagnóstico se centra en la descripción de un tipo de problemas, y la programación no se hace eco de ellos y se orienta hacia otros temas.

El otro tipo de coherencia, la horizontal, es la que se observa tomando uno de los elementos del plan (objetivos, proyectos, etc.) y analizando sus ítems comparativamente para determinar si han sido estructurados con los mismos criterios. Este tipo de coherencia es fundamental en los aspectos referidos a la programación, aún cuando debe también existir en el diagnóstico, los objetivos y las metas.

La parte de los planes referida a la programación enuncia los programas que se implementarán, los cuales en general constituyen los distintos capítulos del documento. De allí en más se presentan una serie de ítems para la descripción de los diferentes programas que, supuestamente, debieran repetirse en cada uno de ellos para permitir que una vez que se haya elaborado el documento en su totalidad se pueda tener una visión de conjunto que permita apreciar los mismos ítems referidos a cada programa. Así, por ejemplo, si se decide contemplar como puntos la descripción, los objetivos, las metas, los recursos, etc., se supone que todos los programas del mismo documento que cons-

tituyen el plan, debieran mantener esta organización.

Dentro de los planes estudiados, los que siguen los mismos criterios son los menos. Lo más frecuente es que la organización inicial no se respete para los capítulos subsiguientes, y se la altere ya sea suprimiendo o agregando algunos de los rubros, o estructurando los mismos de manera totalmente distinta. Por esto, la impresión que se tiene es de que coexisten varios documentos en uno, ya que es difícil percibir cuál es la línea básica que da unidad al conjunto.

Las diferencias específicas que se observan dentro de los elementos constitutivos del plan se describirán con más detalle en los puntos que siguen.

III. Partes que aparecen en el plan

En base a los documentos analizados, y teniendo en cuenta los principales criterios existentes entre los especialistas en planeamiento de la educación, se puede afirmar que un plan debería estar constituido por las siguientes partes: diagnóstico, objetivos, metas, programación y recursos.

Se puede decir que el plan propiamente dicho requiere de dos perspectivas: una que expresa el fin al que se propone llegar; y otra, de carácter esencialmente operativo, que parte de los condicionamientos de la realidad. La primera fija dos tipos de criterios: el fin general al cual se intenta llegar (los objetivos), y el fin concreto que se considera posible lograr (las metas). La segunda tratará de especificar técnicamente de manera concreta cuáles son los pasos intermedios a dar para lograr el fin propuesto. Incluye por lo tanto la formulación de programas, proyectos y acciones (la programación), y la estimación de los requerimientos humanos, físicos y financieros que serán necesarios para llevar a cabo las actividades señaladas (la determinación de recursos).

El diagnóstico

Se encuentra entre los primeros productos de la planificación educativa, posiblemente debido

a que dentro de la metodología clásica de la planificación constituye la primera etapa que debe cumplirse. Debido también quizás a ello, en la gran mayoría de los planes estudiados existe un primer capítulo en el que se describe el sector, o, si éste no existe en el mismo volumen, se hace referencia a otros documentos elaborados con anterioridad en los que se ha realizado esta tarea. El diagnóstico no integra el plan en cuanto a herramientas de programación, aunque es un insumo.

Como etapa del proceso de planeamiento, el diagnóstico debe estar enmarcado necesariamente por los objetivos del plan. Sus alcances no serán amplios y comprensivos —como ocurre con otras investigaciones o estudios de base generales— sino más bien concretos y definidos, como forma de profundizar en las causas determinantes de los problemas que se busca resolver a través del plan que se está elaborando

Pocos son los diagnósticos que superan la mera descripción, a pesar de que el diagnóstico debe implicar un

“análisis (que) supone una investigación con miras a la acción. Hace falta pues al prepararlo: i) considerar siempre a la educación como un todo, como un sistema real que forma parte del conjunto del sistema social; ii) no limitarse a la mera descripción, sino tratar de ver lo que funciona más o menos bien, determinar los desequilibrios, evaluar constantemente en función de las necesidades efectivas de una sociedad real; iii) no contentarse con evaluar, sino tratar de precisar las causas (pedagógicas, administrativas, económicas, sociales, psicológicas, físicas) de las dificultades, de los desequilibrios, de los fracasos y de las resistencias”.⁷¹

Lo más frecuente es encontrar bajo el título de diagnóstico un estudio de base fundamentalmente cuantitativo, lo que le resta validez al parcializar la perspectiva en un sector social fundamentalmente cualitativo.

Lo que se requiere es señalar los problemas y sus causas, es decir, diagnosticar. Al suplantar el diagnóstico por un estudio de base no se cumple esta etapa dentro del proceso de planificación. Esto explica que en algunos documentos, es recién al llegar al enunciado de los programas —o sea ya en los ítems referidos a la programación— que se encuentra el diagnóstico específico

⁷¹ Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, París, 6-14 agosto de 1968, *El Planeamiento de la Educación, Situación, Problemas, Perspectivas*, UNESCO, ED/ICEP/3.

co del problema que será atendido a través de ese programa.

Los objetivos

El perfil general de los logros que se desean para la educación en un plazo más o menos largo constituye los objetivos de un plan. Según la OREALC, existen varios niveles de objetivos que es necesario diferenciar ^{8/}.

En el planeamiento del sector educación se distinguen tres niveles en cuanto a objetivos:

—los **finés o propósitos** corresponden a conceptos de carácter abstracto y, por lo tanto, no tienen una índole operacional. Fines tales como la “democratización de la educación” son planteados independientemente de acciones específicas. Ellos son importantes porque orientan los comportamientos, pero para actuar es necesario concretarlos en el tiempo y en el espacio por medio de objetivos generales y operacionales.

—los **objetivos generales** indican las grandes direcciones en que se quieren orientar las acciones que deben ser promovidas en el sector. Están formulados con un verbo de acción, por ejemplo, “estructurar un sistema educativo para apoyar el desarrollo rural integrado”, “utilizar las tecnologías de comunicación social para ampliar la cobertura de la acción educativa”, etc.

—los **objetivos operacionales** concretan en el tiempo y el espacio los objetivos generales en relación con los distintos elementos del sistema. En cuanto a los contenidos, estos objetivos se expresarán en términos de comportamientos observables y evaluables, por ejemplo “que toda la población adulta de la zona sea capaz, en 1985, de adoptar medidas preventivas para la conservación de su salud, mediante la identificación de aquellos hábitos y costumbres que provocan enfermedades infecciosas”.

Los objetivos cuantitativos, comúnmente denominados metas, deberán ser localizados y cuantificados; por ejemplo “que en el año 1985 al menos el 80% de la población adulta de la zona esté participando en actividades comunitarias de apoyo al desarrollo integrado, con un nivel educativo que le permita realizar tareas de responsabilidad”.

De los tres niveles aquí citados cabe retener para este punto del análisis a los dos primeros, por cuanto el tercer grupo —objetivos operacio-

nales— entra directamente dentro de lo que se considera como metas en el punto siguiente. Si bien las meras declaraciones (finés o propósitos) no permiten por sí mismas estructurar el plan de un sector, cumplen con la función de que se explicita la imagen-objetivo, a partir de la cual se inicia la función técnica de planificación; los que se incluyen dentro de la tarea específica de planificación son los objetivos generales, ya que dan “las grandes direcciones en que se quiere orientar las acciones que deben ser promovidas en el sector” y los que se necesitan para empezar el proceso de planificación.

A partir de la observación de los documentos analizados, podría hablarse también de una cuarta categoría de objetivos, que podría llamarse **objetivos de implementación**. Estos se encuentran a medio camino entre los objetivos generales y los operativos o metas, y son los que dan origen inmediato a un programa o proyecto.

Los documentos analizados muestran que aunque de alguna u otra manera, el ítem “objetivos” se encuentre siempre representado, lo que no quiere decir que esos objetivos se hayan desagregado en los distintos niveles posibles. Lo más común es que se encuentren presentes el nivel de fines o propósitos y el que hemos llamado aquí de objetivos generales; no obstante, se dan al respecto diversas situaciones:

Una de ellas es que aparezcan formalmente separados, es decir en dos puntos distintos del plan, consecutivos o no, y cuya denominación sea diversa. En el caso del Plan Trienal de Argentina, por ejemplo, los fines y propósitos son denominados “objetivos”, y a los objetivos generales se les llama “prioridades”; en este caso particular no hay congruencia entre los dos, ya que en las prioridades, en lugar de fijarse la jerarquización de los diferentes objetivos, se agregan nuevos elementos. En otro plan de este mismo país, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, existen también ambos niveles de objetivos, el primero de los cuales se denomina “objetivos” y el segundo “estrategias”. Es de señalar que en este caso existe congruencia entre ambas categorías.

La denominación “estrategia” utilizada para los objetivos generales, se repite, por ejemplo, en el caso del Plan de Venezuela. En cambio,

^{8/} OREALC, *Metodología de planificación de la educación para el desarrollo integrado de las zonas rurales*, Versión preliminar Santiago de Chile, enero de 1977, pág. 87.

Denominaciones utilizadas en los planes para las diferentes categorías de objetivos

	Fines o propósitos	Generales	Implementación	Operativos
Argentina (Trienal)	Objetivos	Prioridades	Objetivo del Programa	
Argentina (PNDS)	Objetivos	Estrategias		
Bolivia	Objetivos	Política	Objetivos de c/nivel educativo	
Brasil (I Plan)	Objetivo general	Objetivo particular	Estrategia	Objetivos
Brasil (II Plan)	Políticas	Prioridades	Objetivo general	Objetivos particulares
Colombia	Nuevo tratamiento estructural	Estrategias	Objetivo de programas	Metas
Ecuador			Objetivos	Metas
Guatemala	Objetivo del sector			
Honduras	Desarrollo de la educación. Lineamientos de políticas	Objetivos	Objetivos de programa	Alcances
Venezuela		Estrategias	Objetivos de programa	

no todos los países al titular un capítulo del plan como "objetivos" están significando los fines o propósitos. En el caso de Honduras, por ejemplo, los objetivos-propósitos configuran un punto general dentro del marco inicial donde están agrupadas las grandes declaraciones sobre lo que se quiere lograr; a esto sigue el capítulo de "objetivos" dentro del cual se han listado los objetivos generales del plan. El caso del plan de Guatemala se destaca por lo diferente: es el único que tiene formulado uno solo de los niveles de objetivos planteados —el de los fines o propósitos— pero es el más elaborado y desagregado a este nivel, ya que a los objetivos del sec-

tor sigue un cuadro muy estructurado de correlaciones entre los objetivos nacionales de desarrollo y los objetivos educativos.

En otros casos, los distintos tipos de objetivos aparecen entremezclados bajo un único título, lo que es una consecuencia directa de no reconocer claramente las diferencias entre los distintos niveles de objetivos.

Un resumen de la diferente situación en los distintos países puede verse en el cuadro, donde se indica la denominación que utiliza cada plan para referirse a las cuatro categorías de objetivos planteados.

Las metas

Dentro de los enfoques técnicos de la planificación existe acuerdo acerca de que las metas son la cuantificación de los objetivos. Así como los objetivos de un plan tienen la función de establecer la dirección hacia la cual se intenta producir la transformación de un sector, las metas especifican con indicadores cuantitativos la magnitud de esta transformación en un tiempo determinado.

Uno de los problemas que ha generado este enfoque, quizás por su extremado simplismo, es el de la unidad de medida en que debe expresarse la meta, ya que al intentar planificar un sector social el planificador se topa necesariamente con una serie de aspectos cualitativos imposibles de cuantificar. Además de este problema, parecería que esa tendencia al simplismo en la conceptualización de las metas ha llevado a la reducción de los diferentes programas y proyectos a sólo uno o unos pocos de los aspectos posibles, dándose prioridad, tanto en el plan como en la ejecución, a aquellos que pueden ser objeto de medición.

Lo anterior es resultado de una ausencia de conceptualización sobre cuáles son las metas en educación, y de la tendencia al esquematismo. Si se definieran con exactitud teórica las metas y se implementara adecuadamente a cada una de ellas, se llegaría a un plan con mayores posibilidades de éxito, en cuanto más próximo a la realidad.

En algunos de los planes se han advertido estos propósitos de diferenciación de metas. Es interesante la concepción de "meta" dentro del Plan Nacional de Educación, Ciencia y Cultura 1975-79 de Guatemala, aunque sería prematuro formular juicios sobre ella. No se trata de una meta cuantitativa de expansión, sino que se intenta definir umbrales diferentes y exigencias distintas para diferentes situaciones, que podrán después servir como criterios de evaluación de la implementación del programa o proyecto. De todos modos, pareciera que lo realmente intrínseco al concepto de meta dentro de la lógica actual de la planificación educativa, fuera tanto la fijación de un logro específico cuanto el hecho de que dicho logro pueda servir como patrón de evaluación del proyecto o programa. El Plan de Colombia por ejemplo, se inscribe en esa línea, al fijar logros específicos no cuantitativos, aun cuando incluye una novedad, al establecerlos para los diferentes años del plan, y para cada uno de los programas. Otro caso interesante es el del Plan Nacional de Desarrollo 71-75

Volumen VIII de Perú; en este plan las metas se dividen en las siguientes categorías: metas de atención; metas de conversión; metas de ocupación de docentes; metas de reentrenamiento docente y metas de inversión.

Quizás lo más importante de esta perspectiva es que la diversificación de las metas, evidencia hasta qué punto se tiene claro, en términos operacionales, el esfuerzo que se debe realizar tanto en el sistema educativo como en la administración de la educación para lograr la puesta en práctica de una política determinada.

La programación

Una vez enunciados los objetivos y metas que alcanzará el plan, se deben determinar las líneas concretas de acciones a realizarse para que el fin propuesto se cumpla. Esto implica la necesidad de especificar los objetivos a través del proceso de programación, diseñando programas, subprogramas, proyectos, acciones, etc.

El análisis de la apertura programática de un plan se puede realizar según dos puntos de vista: i. los criterios de apertura; y ii. el nivel de desagregación de la apertura.

1. Criterios de apertura: Los documentos analizados se dedican extensamente a explicitar las líneas de acción que se deberán seguir en el sector. No obstante, es bastante común encontrar que el criterio de apertura de la programación no esté explícito, aunque la división en capítulos por niveles, por ejemplo, permite suponer que la programación se plantea subyacentemente sobre la base de este criterio. No es raro encontrar documentos en los cuales estos aspectos están presentados en forma bastante desordenada, bajo una serie de títulos diversos que dificultan considerablemente la determinación de cuál es el criterio de apertura para los programas, y de cuál es el contenido mismo de estos programas.

Hechas estas salvedades, se puede decir que se advierten dos formas principales de encarar la apertura programática, teniendo en cuenta que son las más repetidas a lo largo del conjunto de planes analizados. Uno de ellos es la apertura por problemas del sector (expansión de la educación; mejoramiento de la calidad de la enseñanza; elevación del rendimiento del sistema educativo; democratización de la educación, etc.), y el otro la apertura por niveles de enseñanza (mejoramiento y extensión de la educación primaria; democratización de la educación media, etc.): El

criterio de apertura por problemas pone el énfasis en la dimensión política de lo que se quiere lograr; el criterio de la apertura por niveles, por su parte, destaca la importancia de la estructura administrativa. Pareciera por ello que el primer criterio fuera más adecuado para planes más cercanos a la dimensión política, como los planes de mediano plazo (estratégicos) de nivel nacional, mientras que el segundo criterio se adecuara más para los planes que tienen más contacto con la dimensión administrativa, como los de corto plazo (operativos) o los de mediano plazo de nivel zonal o local. Los criterios de apertura, cuyos supuestos no siempre se explicitan, aparecen mezclados dentro de un mismo plan, llegando en ocasiones a dar origen a dos planes prácticamente paralelos, con superposiciones parciales.

ii. **Nivel de desagregación de la apertura.** Se ha encontrado que la desagregación de la apertura programática se hace a través de dos ejes fundamentales: la temática misma que se planifica (lo que genera la apertura en programas, proyectos, acciones, tareas, etc.); y el territorio sobre el que se planifica (lo que genera la apertura en nacional, regional, local, etc.). Estos ejes han aparecido sucesivamente en la evolución de la planificación; primero, el referido a la temática y luego el que tiene en cuenta el territorio, aunque, a esta altura del desarrollo del planeamiento, aún no se ha logrado establecer claramente cuál es la competencia y el lugar que corresponde a cada uno de ellos.

La lectura de los documentos permite señalar que en la mitad de los mismos no existe apertura programática de ningún tipo, ni siquiera se llega al establecimiento de programas generales sino que, como se señaló en el punto anterior, aparecen distintos capítulos donde se explicitan algunas de las acciones que se seguirán. En tres documentos se contempla el eje geográfico; en otros ocho se establecen programas en forma explícita, estando estos en algunos casos también diferenciados en proyectos y acciones. De acuerdo con este análisis, sólo una tercera parte de los planes analizados pueden considerarse como documentos completos. Por ello se puede afirmar que existe un marcado déficit en materia de programación, lo que se evidencia con la falta de explicitación de acciones específicas que se quieren cumplir, la ya señalada carencia de programas y la mucho más frecuente inexistencia de proyectos.

Otro problema técnico en general no resuelto, es la falta de percepción de la necesidad de concebir el eje temático y el eje geográfico como dimensiones de análisis separadas y diferenciables entre sí, aunque complementarias, lo

que provoca también confusiones internas en los documentos. En general, los planes trabajan con el eje temático, reservando un nivel de la apertura programática —por ejemplo el de subprograma— para el eje territorial; esto quita un nivel de apertura al plan, alterando la relación entre ambos ejes. Así, se debe entonces utilizar hasta el nivel de “acciones” en un plan de tipo global en lugar de que éste termine sólo presentando los proyectos.

En el caso del Perú se muestra un avance muy importante para superar estas limitaciones, ya que en la serie de planes que se generaron para la puesta en marcha del proceso de Reforma Educativa, un plan va abriendo el camino para que se diseñen los que van especificando la apertura programática. Por ejemplo, el plan de mediano plazo (estratégico) termina presentando y asignando prioridad a los grandes programas; así, reserva para los demás planes la apertura en proyectos y la determinación de las necesidades de recursos. Incluso se ha elaborado un documento completo dedicado a la operacionalización de una sola de las estrategias, la de la transición del sistema tradicional al nuevo (el Plan Nacional de Conversión).

Recursos financieros, materiales y humanos

En general, los documentos analizados tienen poco en cuenta la determinación de los recursos necesarios para ejecutar el plan. En cuanto a los de tipo financiero, son muy escasos los planes que, en su diagnóstico, incluyen un análisis histórico del gasto educativo y, lo que es más importante, estudios detallados de los costos del servicio educativo. En cuanto a la estimación de requerimientos financieros, lo más habitual es que no se incluya la cuantificación precisa de los mismos, ni a nivel global ni en la programación detallada. Esto es consecuencia de la ya señalada falta de proyectos y acciones, de los que deberían surgir los requerimientos precisos de financiamiento.

Es muy raro que se plantee el problema del financiamiento de los costos del plan, aunque se ha registrado el caso de un plan que propone la búsqueda de financiamiento alternativo, y de otro que establece medidas de racionalización del gasto del sector.

La necesidad de recursos físicos, tanto de construcciones, como de equipamiento, se encuentra con mayor frecuencia que los anteriores. En la mitad de los planes analizados se pro-

ponen programas de construcciones escolares para apoyar las principales acciones que se deben implementar. Con menos frecuencia y adjudicándosele menor importancia dentro de los documentos, se proponen algunos programas de equipamiento escolar.

En muy pocos casos se realiza una estimación cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos necesarios para la implementación del plan, y cuando se lo hace es en general con respecto a una propuesta específica y no a la ejecución de la totalidad del plan.

Debería partirse de estudios y análisis muy precisos para posibilitar la concreción del plan. Su ausencia resulta un indicador bastante elocuente de por qué los planes casi nunca se ejecutan.

IV. Temática de los planes

Se considera en los países latinoamericanos que es importante dedicar buena parte del análisis a la temática planteada en los objetivos y programas de los planes educativos, por cuanto ella refleja la toma de conciencia de sus necesidades, y permite explicitar qué acciones deben ser reforzadas, reorientadas o transformadas para enfrentar los problemas percibidos.

Los objetivos de los planes latinoamericanos de educación elaborados en los últimos años presentan una relativa homogeneidad, aún cuando se registran también algunas diferencias. Los temas más frecuentes, y en los cuales el acuerdo es mayor, son la universalización de la enseñanza primaria, la extensión de la obligatoriedad escolar, y la necesidad perentoria de la alfabetización. Estos temas se encuentran comprendidos en forma más general, en el concepto de igualdad de oportunidades educativas, que aparece reiteradamente en la gran mayoría de los documentos estudiados. Otros conceptos aparecen también con frecuencia, como la necesidad de la expansión de la enseñanza media diversificada, de preparación de los recursos humanos para el desarrollo socioeconómico del país, y de atención especial a las zonas rurales y marginales.

Por su parte, los programas pueden definirse como el conjunto de medidas para implementar las soluciones que se perciben como medio de enfrentar y superar los actuales problemas de la

educación. En general, la mayor parte de las soluciones propuestas es de nivel formal; no se llega al cuestionamiento profundo, ni en el diagnóstico ni en las propuestas del sistema educativo en sí, limitándose a la descripción sobre base numérica de aspectos cuantificables. Ello restringe la posibilidad de tomar en cuenta justamente los aspectos más significativos de la problemática de la educación como serían por ejemplo, el curriculum o la relación enseñanza-aprendizaje. Inversamente, lo que se destaca es la gran importancia atribuida a la estructura organizativa o académica del sistema.

Las soluciones que se proponen tampoco van mucho más allá de las convencionales, lo que se relaciona con la orientación marcadamente "reactiva" de la mayoría de los planes analizados^{9/}. Al encarar las soluciones desde la perspectiva limitada de un conjunto de fenómenos sobre la base de los cuales se reacciona, se pierde la posibilidad de ver tal conjunto desde un enfoque más amplio y por lo tanto de buscar soluciones más de fondo que impliquen una transformación estructural del sistema actual.

Dentro de los aspectos referidos a la estructura académica, la mayor preocupación es la modificación del sistema educativo formal. Temas recurrentes son los cambios de niveles y ciclos de la educación, es decir, aspectos formales de la estructura académica; así, diez de los planes analizados señalan estos cambios y todos ellos con máxima prioridad. Parecería que el mejoramiento de la educación o la solución de sus problemas pasara necesariamente por cambios formales. También se enfatiza la creación de nue-

^{9/} En otro trabajo (cfr. Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerro, *La planificación educativa..... op cit.:*) los autores plantean tres fases en el desarrollo de la planificación educativa. La reactiva, correspondiente a los enfoques de la primera década, que ha implicado reaccionar tomando como punto focal las situaciones y problemas más urgentes y acuciantes. La programática, que postula una visión más amplia y comprehensiva de la educación y del planeamiento y propone alternativas de cambio totales o parciales del sistema educativo. La dinámica, surgida en países de fuera de la región, que replantea la idea de planeamiento y la define como un mecanismo para organizar la autorrenovación de la sociedad y de la educación, implicando cambios en el comportamiento de los individuos, en los enfoques de las tareas y en la concepción de la educación y de su papel dentro de la sociedad. En el citado trabajo se desarrollan conceptualmente estas tres fases y se ubica en relación con ellas al proceso de planificación educativa en América Latina. Como hipótesis, se afirma que sólo se ha cumplido efectivamente la etapa correspondiente al planeamiento reactivo y que únicamente en ciertos países y en determinados momentos se han llevado a cabo actividades de planeamiento programático, no habiéndose observado experiencias o intentos enmarcados en la concepción del planeamiento dinámico.

vas modalidades de nivel medio, adecuadas al desarrollo económico del país. Esto implica la reiteración del planteo de que lo formal tiene más validez que el contenido, ya que se asume que abriendo nuevas modalidades de educación se solucionarían sus carencias y se modificaría su relación con el desarrollo.

En cuanto a la definición de los nuevos niveles que se proponen, parecería que pocos países hubieran podido superar en sus propuestas de transformación la concepción de un sistema educativo cerrado, ya que las soluciones que conducen a un cuestionamiento de esta posición son escasas (sistemas no formales de ingreso y reingreso al sistema, educación no escolarizada, universidad abierta). Una solución que sí parece haber ganado espacio dentro del horizonte de la planificación educativa latinoamericana: es la nuclearización. Numerosos planes esbozan políticas a este respecto, y en la mayoría de los casos se le asigna gran importancia, siendo incluso a veces el pivote fundamental alrededor del cual gira el resto de las propuestas. Esto se correspondería con el énfasis relativo que se percibe también en los programas especiales, entre los cuales el que reviste más importancia es el de educación rural, que es precisamente aquel para el cual la nuclearización representa una solución más ensayada.

El análisis de los planes refuerza la impresión de que se pretende hacer crecer el modelo de sistema educativo formal que existe actualmente en los distintos países, pero que no se propone otro que supere los "cuellos de botella" estructurales en los sistemas vigentes. Por ejemplo, en lo que se refiere a incrementar la asistencia al alumnado (ropero escolar, comedor, transporte), a atender los aspectos sanitarios y de nutrición, etc. En pocas ocasiones se plantean respuestas dirigidas a estimular la participación de la comunidad, o a brindar atención especial a los sectores marginados. Incluso, en el caso de este tipo de propuestas sus aspectos de programación están bastante menos desagregados que cuando se trata de acciones que podríamos catalogar como de típicamente "reactivas".

Además de la temática del cambio de la estructura académica de la educación, los planes otorgan especial énfasis a la expansión del sistema formal. La cantidad de población no atendida en los diversos países, sumada al hecho de las demandas crecientes de esta población que requiere del servicio educativo, hacen que la expansión cuantitativa sea uno de los problemas ante el cual reaccionan con más frecuencia los políticos y planificadores del sector. Los objetivos referidos a la igualdad de oportunidades educativas, a la alfabetización masiva o a la uni-

versalización de la educación se expresan en una serie de políticas, estrategias o programas que tienen que ver con la expansión cuantitativa del servicio. No obstante, las metas propuestas son en general irreales, ya que pretenden solucionar estos problemas, o transformar drásticamente la situación, en el período del plan, que habitualmente no es mayor de cinco años. Cuando la propuesta surge de una programación más realista es decir, cuando se toman en cuenta los recursos económicos disponibles, el personal que debe asignarse para ello, la infraestructura edilicia con que se debe contar, etc., la importancia cuantitativa de las acciones propuestas se minimiza, y resulta insuficiente para revertir la situación general.

Se percibe alrededor de este tema la misma dificultad que ya se ha señalado con respecto a la estructura académica: el contenido de las propuestas no sobrepasa habitualmente el modelo tradicional con que se ha intentado solucionar la falta de incorporación o la deserción y repitencia tan elevadas de nuestros sistemas educativos. Las soluciones intentadas se refieren generalmente a abrir más escuelas e incorporar más docentes, o incrementar las partidas para comedores escolares, o para distribución de ropa al alumnado. Escasos son los planes que proponen enfrentar algunas de las causas propiamente estructurales de la no incorporación o de la deserción y repitencia, como pueden ser programas especiales de atención de las dificultades de aprendizaje de los niños, especialmente en las zonas rurales o marginadas, mecanismos especiales de reclutamiento de los desertores, posibilidades flexibles de incorporación o reincorporación en la escuela primaria, etc. En este mismo sentido, es interesante observar el valor que se asigna a la expansión del nivel preescolar, tema que aunque aparece con relativa frecuencia dentro del material estudiado, se inserta dentro de una justificación que tiende fundamentalmente a dar prioridad a la necesidad de atender al niño de estas edades en relación con la situación de la mujer que trabaja, más que en relación con la necesidad de apoyar el proceso de maduración del alumnado para facilitar su éxito en el aprendizaje de la lectoescritura y el cálculo inicial. Esta contradicción se manifiesta claramente en la localización de la mayor parte de estos servicios, los que, en lugar de ubicarse en las zonas de más bajo rendimiento escolar, tienden a hacerlo en zonas de alta densidad de madres de clase media que trabajan.

La preocupación por la extensión de los servicios de nivel medio reviste menos importancia proporcional que los esfuerzos relativos a la ampliación de la educación elemental. En general,

se intenta no sólo la expansión de este nivel, sino también su reorientación y diversificación dentro del contexto de la formación de los recursos humanos que son necesarios para un proceso de desarrollo económico y social, proceso definido básicamente en relación con el sector industrial. Por esto es frecuente observar que las modalidades propuestas se refieren en su gran mayoría a salidas laborales que tienen que ver con este sector o con el sector servicio. Es muy poco frecuente encontrar diversificaciones del nivel medio referidas a modalidades de orientación agrícola-ganadera.

Los cambios pretendidos en los aspectos cualitativos de la educación son, en términos relativos, más escasos. El énfasis fundamental apoya los cambios curriculares, pero referido éste básicamente a los contenidos (inclusión de contenidos tecnológicos en el curriculum, etc.) y no a la organización curricular del proceso de enseñanza-aprendizaje. Modificación de situaciones tales como el autoritarismo en la relación docente alumno o la enseñanza enciclopedista y memorista, así como temas referidos a los sistemas de evaluación que actualmente sólo toman en cuenta criterios restringidos, no se abordan, ya que se deberían modificar aspectos estructurales, de organización y de contenidos. Son poco frecuentes los casos en que se reconocen elementos que puedan resultar positivos para un cambio más profundo, como podría ser el desarrollo o mejoramiento de las actividades de orientación en los diversos niveles del sistema. Algunos planes plantean propuestas en este sentido, aunque dándoles una importancia relativa. En este mismo orden de cosas, existe algún interés en el impulso a las actividades de investigación educativa, aunque no a nivel de aula, sino a nivel de sistema educativo.

El mejoramiento de los sistemas de evaluación del alumno, así como la propuesta de implantación —total o parcial— de la promoción automática, se orientan hacia una perspectiva de mejoramiento cualitativo de la educación, aunque no son frecuentes. Se destaca así como una carencia el hecho de que los planes no propongan sistemas especiales de recuperación del alumnado, aún cuando en todos los países latinoamericanos los porcentajes de deserción y repetición —especialmente en los primeros grados del nivel elemental— son realmente altos. No obstante, es bastante frecuente la inclusión de programas que proponen la utilización de tecnologías educativas más modernas. Esto vuelve al problema ya señalado de que se quiere hacer crecer este mismo sistema, en lugar de proponer otro. Está presente el supuesto desarrollista de que así como el desarrollo económico se pro-

duce por un aumento de la productividad que es posible gracias a la tecnificación de la producción, el desarrollo de la educación se producirá como consecuencia de la tecnificación de su proceso productivo, es decir de la relación docente-alumno.

Entre todos los aspectos referidos al contenido de estos documentos, llama poderosamente la atención que algunos temas estén casi olvidados. Un caso de los más significativos es el de los problemas originados en las desigualdades culturales y en el bilingüismo. Sólo tres de los planes analizados se ocupan de esta temática, y en dos de esos casos la referencia es poco destacada, en el sentido de que forma parte de otras políticas o programas. Solo un plan, Guatemala, le otorga significativa importancia a esta temática que, por otro lado, en términos cuantitativos es muy importante en Latinoamérica. Dentro de los programas específicos que se han analizado, se vuelve a repetir esta situación ya que es sólo un plan el que se plantea, un programa de educación para la población indígena, y con un nivel intermedio de importancia.

Lo que sí parece sentido como una necesidad fundamental es lo referido a la formación y capacitación del personal docente. Una gran cantidad de planes propone un cambio total del sistema de formación docente hasta el momento existente en los respectivos países, y una cantidad similar de documentos se propone con mucho énfasis la actualización masiva del personal en servicio. Esto parece significar que no sólo se tiene conciencia de que los docentes tal como están preparados no pueden adaptarse a las nuevas exigencias de su rol, sino que incluso se debe cambiar desde el inicio la formación de los mismos a los efectos de contar en lo sucesivo con personal preparado con criterios diferentes.

Finalmente se destaca la importancia de dos elementos significativos. Uno de ellos es la frecuencia con que los países se plantean dentro de los mismos planes de desarrollo educativo la transformación administrativa de los ministerios de educación. Este hecho expresa, sin duda, la toma de conciencia de los países acerca de la necesidad de cambios institucionales en sus estructuras administrativas. Ante la propuesta de cambio, se percibe que existe una estructura burocratizada con la cual es imposible plantearse transformaciones porque sus propias características —rigidez, ritualismo, formalismo— lo impiden. Por lo tanto, si se quieren llevar adelante las políticas que el plan propone, se debe partir de la base de otra estructura administrativa. Es bastante frecuente encontrar propuestas de reestructuración total del ministerio de educación como programa concreto del plan, y esto

planteado muchas veces con alto grado de importancia.

A esto se puede agregar la frecuencia con que se plantea, dentro de esta misma línea, la creación, mejoramiento, o ampliación del servicio de planeamiento nacional. Hay bastante conciencia de que no se dispone del aparato administrativo que permita que el plan se cumpla y, por ello, se cree que una transformación de la oficina de planeamiento puede resultar importante para la ejecución de los programas.

Siempre en relación con lo administrativo, sólo dos planes proponen cambios a nivel de la institución escolar, con lo que se vuelve a reiterar una situación ya señalada: la escasa importancia que se otorga en la planificación, y en los planes, a los aspectos microeducativos vinculados con el funcionamiento de la escuela como institución y al proceso pedagógico específico. Evidentemente este enfoque no contribuye eficientemente a que los planes sean verdaderos instrumentos del cambio educativo.

El análisis de los programas especiales da idea de las prioridades fijadas en la región. El tipo de programas que más frecuentemente se encuentra es el referido al fortalecimiento de la educación para las áreas rurales (ocho planes). Después siguen en importancia los programas de educación de adultos (cuatro planes), y los de alfabetización (otros cuatro planes). La atención del alumno diferenciado recibe más importancia que el indígena (cinco planes frente a uno referido al indígena) lo que muestra cuál es el tipo de población que se define como prioritario para su atención por el servicio educativo. Programas especiales que puedan ser interesantes desde el punto de vista de políticas de transformación reciben muy poca atención; sólo encontramos un plan que se ocupa de educación en vinculación con la comunidad, y con nivel medio de importancia; y dos que plantean programas de educación permanente o extensión educativa.

V. Consideraciones finales

El análisis de las características y la calidad técnica de los planes de educación, que son los

productos principales de la ya citada "explosión documental" de la planificación en la región, permite formular algunas observaciones finales sobre las perspectivas en relación con su mejoramiento técnico y su eficacia.

Como ya se ha señalado, el énfasis del proceso de planeamiento educativo se ha concentrado en la elaboración del denominado plan-libro, dejando de lado otros aspectos probablemente más significativos para una estrategia efectiva de planificación. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos los productos obtenidos, como surge del análisis llevado a cabo, distan todavía de ser instrumentos útiles para orientar adecuadamente el desarrollo y la transformación de los sistemas educativos, a pesar del mejoramiento técnico registrado en la última década en materia de elaboración de planes, especialmente en algunos países de la región, como se señala a lo largo de este trabajo.

Consideramos que no será posible alcanzar el nivel requerido en materia de mejoramiento técnico y eficacia de los planes sin modificar sustancialmente los lineamientos de la planificación educativa en la región. Para ello será necesario dejar de lado el énfasis central orientado al plan-libro y reemplazarlo por una estrategia de planificación que tienda a un proceso de cambio y autorenovación permanente de la educación, basada en una amplia y democrática participación de todos los sectores sociales y alimentada a través de una interacción constante con la investigación educativa. En el marco de esta estrategia el plan se convertirá en un medio, en un instrumento de la misma, y posibilitará que recoja los aportes y productos que se generen como fruto de ella. De esa manera, dejará de constituirse en un fin en sí mismo, en un producto rígido y de carácter terminal al que apuntan los mayores, y a veces únicos, esfuerzos, como en la concepción del plan-libro.

El plan será, así, una herramienta abierta y flexible al servicio de una estrategia de cambio. Para ello, en vista del análisis realizado, será imprescindible superar muchas de las actuales limitaciones metodológicas y operacionales de los planes, emprendiendo un esfuerzo conjunto entre planificadores, investigadores, administradores y demás especialistas en educación. De este esfuerzo deberán participar los docentes, principales ejecutores del plan, y los miembros de la comunidad, destinataria final del mismo.

