

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

21

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1983

**SUMARIO**

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

## Perspectivas políticas de la educación y de la cultura

### Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo

*Pedro Demo\**

Después de analizar la situación educativa en el Brasil, y de subrayar en especial sus carencias, el autor procura responder a una importante pregunta: ¿en qué hace falta la educación?

Quienes tratan de responderla desde una perspectiva socioeconómica hacen hincapié en el papel de la educación como medio adecuado de inserción en el mercado de trabajo y como canal de movilidad social que posibilita el ascenso por la escala ocupacional. El autor no cree que, desde esta perspectiva, se justifique conceder prioridad a la expansión educacional pues para que ella pueda cumplir su papel de medio de inserción ocupacional y canal de movilidad social, la estructura económica debe expandirse y crear realmente las nuevas oportunidades; si no está acompañada por un aumento coherente de empleos productivos, la expansión terminará en la frustración de los educandos y en la desvalorización de sus resultados.

La educación también puede justificarse por su papel como instrumento de socialización; aunque el mismo encierra un doble aspecto: positivo, en tanto brinda conocimientos para enfrentarse a la vida, y negativo en cuanto contribuye a moldear a las personas en conformidad con el sistema social.

Sin desconocer la importancia socioeconómica y socializadora de la educación, el autor afirma que su principal papel radica en la formación política de los educandos para convertirlos en ciudadanos participantes de una sociedad crecientemente democrática. Por ello concluye proponiendo la transformación del sistema educacional para que, al expandirse, favorezca la vigencia de una sociedad libre y democrática.

\*Profesor de la Universidad de Brasilia; ex Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil; colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

## Introducción

Es generalizada la creencia de que la educación es importante. Insinúan esto ciertas actitudes ya comunes, como el interés de las familias en garantizar la educación para sus hijos, así como la preocupación social por establecer la obligatoriedad escolar hasta determinada edad infantil. Sin embargo, tal importancia ha experimentado variaciones en el curso de la historia. Por una parte, su importancia económica para el crecimiento no es la que suponía la teoría de los recursos humanos. Por otra parte, sociedades con elevados índices de escolaridad no se desarrollan satisfactoriamente, como tal vez ocurra en algunos países de la parte meridional de América Latina, y nada digamos de los países avanzados que han producido ideologías extremadamente deseducativas, como el racismo, el colonialismo, etc.

Dentro de los marcos del desarrollo no es difícil percibir que la educación refleja más los efectos de la necesidad de supervivencia material que sus posibles causas<sup>1</sup>. Las dificultades de la escolaridad refuerzan dicha percepción ya que sin un mejoramiento de las condiciones materiales de vida es prácticamente imposible un adecuado aprovechamiento escolar. Por otra parte, si desde la óptica socioeconómica la educación no posee la fuerza que se imagina, desde la óptica política es algo insustituible, en la línea de la realización de la ciudadanía, aunque las relaciones entre ellas no sean mecánicas ni automáticas<sup>2</sup>.

En el presente trabajo procuramos elaborar, siquiera en forma incipiente, algunas hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo, tomando como punto de partida ciertos datos del censo de 1980 en el Brasil, que

<sup>1</sup>L.A. Cunha, *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, Editora Francisco Alves, Río de Janeiro, 1977; C.G. Langoni, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Editora Expressão e Cultura, Río de Janeiro, 1973; R.A. Costa, *Distribuição da renda pessoal no Brasil*, Editora Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1977; R. Tolipan y A.C. Tinnelli (org.), *A Controvérsia sobre distribuição da renda e desenvolvimento*, Zahar, Río de Janeiro, 1975.

<sup>2</sup>G. Rama (comp.), *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile, 1980; R. Franco (comp.), *Planificación social en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile, 1981; R.V. Vega, *Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana*, UNESCO/CEPAL/PNUD, marzo de 1981, Buenos Aires, Borrador, Fichas/13.

sugieren la vigencia de una situación educacional todavía muy precaria y hasta cierto punto desconcertante. En vista de esto, cabe preguntar en qué perjudicaría al país tal precaria situación... ¿perjudica el crecimiento? ¿perjudica la formación de condiciones favorables al proceso político-participativo?

## I

### Algunos datos del Brasil de 1980

Esta parte sirve sólo como punto empírico de partida, teniendo en cuenta las hipótesis que se adoptarán. Por lo tanto, presenta un conjunto muy resumido de datos, que, pese a su precariedad típica, podrían sugerir algunos puntos de análisis. Nos referimos a tres marcos históricos, elegidos a lo largo de dos decenios, o sea, 1960, 1970 y 1980, años durante los cuales se levantan censos en el Brasil<sup>3</sup>.

a) Lo que más llama la atención es el relativo estancamiento, en el decenio de 1970, de la tasa de escolaridad obligatoria, entre los 7 y los 14 años de edad, por cuanto esta tasa era de 67.20% en 1970 y permanecía en 67.70% en 1980. Difícilmente puede uno sustraerse a la impresión de que se perdió un decenio. Dos serían aquí los problemas más graves: por una parte, que no se haya avanzado; por otra, que la tasa sea todavía muy baja, lo que concretamente significa que de los niños en edad escolar y que deberían asistir a la escuela, más del 30% no lo hace.

<sup>3</sup>Los datos del censo de 1980 son muy decepcionantes porque insinúan que, con referencia a la educación básica, habríamos perdido un decenio. Se admite en general que se trata de un censo precario, en el que puede haber considerables distorsiones. Cuesta creer que en 1970 y en 1980 tuviéramos la misma tasa de escolaridad. Así, por ejemplo, es extraño que la población de 7 a 14 años hubiera aumentado entre 1960 y 1970 en 5 millones, pero solamente en poco más de 2 millones entre 1970 y 1980. Al mismo tiempo, el censo registra la matrícula casi final (se levantó en septiembre), mientras que otras estadísticas se refieren a la matrícula inicial. En todo caso, tiene poco sentido polemizar sobre si los alumnos que no asisten a la escuela son 7 ó 5 millones.

Destacaremos además la importancia del concepto de *cultura* para este enfoque que subraya, prioritariamente, la importancia política de la educación, procurando establecer un camino quizás intermedio entre posturas excesivamente socioeconómicas, políticas o autónomas.

Muchos niños abandonaron la escuela prematuramente, ya sea porque en el paso del primero al segundo año de enseñanza básica sólo sobrevive poco más del 50% o porque en la mayoría de las escuelas rurales sólo se imparte enseñanza hasta cuarto año. El dato no significa, pues, que más del 30% de los niños jamás llegaron a la escuela; significa, eso sí, que debieron estar en la escuela y no estaban.

b) Impresiona mucho el número de niños que no asiste a la escuela porque, además de ser muy significativo, se mantiene prácticamente inalterado durante los tres momentos de referencia seleccionados: alrededor de los 7 millones. Es muy probable que tal número esté concentrado en las regiones más pobres, donde tal vez pueda afirmarse que la necesidad de sobrevivir es mucho más apremiante que la de educarse.

La magnitud misma de estos números recuerda la peculiaridad de un país demasiado extenso desde el punto de vista geográfico y demográfico, lo que dificulta sobremanera las soluciones educacionales consideradas mínimas.

c) Es muy significativa la distorsión de la edad, o sea, la presencia en la enseñanza básica de niños de más de 14 años de edad. Aunque también haya alumnos que tienen menos de 7 años, lo característico es que se sobrepasa la edad que la ley define como el límite de la escolaridad básica. En 1980, esos niños constituían el 25.20% del total del alumnado de enseñanza básica, lo que significa que uno de cada cuatro niños está excedido en edad. Hay lugares donde este porcentaje aumenta mucho, lo que podría constituir cierta 'injusticia' para la tasa de escolaridad 'real'.

por cuanto ésta no considera a los niños fuera del grupo de edad considerado. Pero como, sin embargo, esos niños están de hecho en la enseñanza básica, se utiliza también la tasa 'virtual', lo que puede elevar bastante la escolaridad.

Sin embargo, tampoco se puede ocultar la situación de aquellos niños que debiendo estar en la escuela no lo están.

Además, puede afirmarse que las tasas provenientes de los censos son rigurosas, en el senti-

## BRASIL: ALGUNAS ESTADISTICAS EDUCACIONALES

Categoría	1960	1970	1980
Población	70 070 457	93 193 037	119 070 865
Población de 7 a 14 años	14 406 371	19 692 771	21 933 936
Población escolarizada de 7 a 14 años	7 480 673	13 236 860	14 842 092
Tasa de escolaridad, 7 a 14 años	51.92%	67.20%	67.70%
Alumnos que no concurren a la escuela, 7 a 14 años	6 925 698	6 455 911	7 091 844
Extracdad en la enseñanza básica	24.87%	32.29%	25.20%
<i>Alfabetización (15 años y más)</i>			
Analfabetos %	39.48%	33.11%	26.08%
Valor absoluto	15 877 113	17 882 248	19 413 034
<i>Indices de eficacia escolar</i>			
Iniciaron el primer año y llegaron al cuarto	23.29%	36.80%	39.40%
Iniciaron el primer año y llegaron al octavo	8.60%	17.20%	17.70%

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Índice de eficiencia, datos suministrados por SEEC/MEC. Datos elaborados por la SEAC/SEPS/MEC, Brasilia, 1982.

do de que representan prácticamente la matrícula final (los datos se recopilan en septiembre, en tanto que el año escolar termina en diciembre). Con todo, son por cierto mucho más reales que la matrícula inicial, ya que ésta muchas veces se ve distorsionada por la tendencia a considerar las promesas de matrícula y por otros problemas.

d) La tasa de analfabetismo continúa siendo muy elevada, o sea, aproximadamente el 25% en la población de 15 años y más, y llega a casi 20 millones el número absoluto de personas analfabetas en 1980. Si bien se registró una disminución considerable entre 1970 y 1980, ella es mucho menor de la que se esperaba, sobre todo si tomamos en cuenta el programa especialmente montado para encarar este problema, el Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL), cuyo objetivo era llegar a 1980 con una tasa de aproximadamente el 10%<sup>4</sup>.

e) La eficiencia escolar sigue siendo un desafío sustancial. Al octavo año de enseñanza básica llegaba, en 1980, solamente un 20% de los niños que habían ingresado siete años antes, lo que significa un abandono y retraso escolar que afecta al 80%. Aunque entre 1960 y 1970 se registró un avance considerable en la eficiencia (pasó de 8.6% a 17.2%) prácticamente se estancó durante el decenio siguiente<sup>5</sup>.

Estos datos, desconcertantes por cierto, deben compararse con los datos económicos de crecimiento. Como se sabe, el decenio de 1970 fue el decenio durante el cual más creció el país, aunque al término del mismo se produjo una visible disminución del ritmo; al comienzo se registra-

<sup>4</sup>V. Paiva, "MOBRAL: un desacerto autoritario"; publicado en tres partes en *Síntese* 23, Nova Fase, Centro João XXIII, Rio de Janeiro, septiembre/diciembre de 1981, enero/abril de 1982 y mayo/agosto de 1982.

<sup>5</sup>En el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND), propuesto para el período 1975-1979, se admitía una tasa de escolaridad superior de alrededor de 80% a fines del decenio de 1970, lo que en la práctica no ocurrió. P. Demo, *Política social nas décadas de 60 e 70*, Fortaleza, Editora da Universidade do Ceará, 1981; *Brasil: 14 anos de revolução*, documento elaborado por el Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA), Brasilia, 1978.

ron tasas muy elevadas, que en 1973 alcanzaron el 14% de crecimiento del producto interno bruto; se llegó así a la exageración de imaginar un 'milagro económico' brasileño. Es evidente que tal crecimiento provocó efectos muy complicados, como la deuda externa, pero tampoco puede negarse que en la práctica hubo crecimiento económico.

Tal comprobación insinúa que la educación habría contribuido muy poco al crecimiento, si se observan los datos anteriores, que revelarían un relativo estancamiento de la enseñanza básica. No debe buscarse ninguna relación de causalidad estricta, ya sea en un sentido negativo (la formación de recursos humanos nada tendría que ver con el crecimiento económico) o en un sentido positivo (la formación de recursos humanos es causa del crecimiento económico).

De todas maneras, es importante distinguir, como se verá más adelante, entre crecimiento y desarrollo. Procuraremos relacionar la educación más con el desarrollo que con el crecimiento, dado que éste significa la acumulación de riqueza y de capital, y el despliegue de la capacidad de maximizar la cantidad del producto económico, mientras que el otro significa la distribución del producto y de la riqueza, la participación en el proceso de enriquecimiento del país. El concepto de desarrollo es prioritariamente cualitativo y traduce el componente político-participativo; por esa razón, decimos que es la participación la que transforma el crecimiento en desarrollo<sup>6</sup>.

Así, pues, es posible el crecimiento sin desarrollo, siempre que el primero vaya acompañado de una concentración de la renta; ésta crece, pero su distribución no favorece a los grupos inferiores. En último término podríamos decir: un país puede crecer sin educación, pero no puede desarrollarse sin ella, ya que es condición necesaria (aunque no suficiente) de los procesos político-participativos. Tal vez haya sido esto lo que ocurrió precisamente en el Brasil durante el decenio de 1970.

En la política social distinguimos dos esfe-

ras centrales de actuación: la *socioeconómica* y la *política*<sup>7</sup>. La esfera socioeconómica traduce la problemática de la supervivencia material y se concentra, por lo tanto, en el aspecto de la ocupación y de la renta. En estos términos, no hay manera más efectiva y estructural de distribuir la renta que a través de la inserción en el mercado de trabajo. Esta es más importante que la formación profesional y que los programas de nutrición, de saneamiento y de construcción de viviendas. Cualquier política social, en la esfera socioeconómica, será tanto menos asistencialista y tanto más redistributiva cuanto sea capaz de incorporar adecuadamente a la población activa en el mercado de trabajo.

Ahora bien, esto depende fundamentalmente del desempeño de la economía porque es ella la que genera empleos y oportunidades ocupacionales; en relación con esto, la educación poco puede hacer. De todos modos, tenemos aquí uno de los desafíos esenciales del desarrollo, o sea: en el plano cuantitativo, cómo producir el número suficiente de puestos de trabajo; en el plano cualitativo, cómo generar remuneraciones superiores al mínimo.

La esfera política se refiere al problema de la participación, o sea: junto con la inserción adecuada en el mercado de trabajo, la defensa de la misma como derecho conquistado por el trabajador o como integrante de la ciudadanía. La participación es fundamentalmente conquista; no es dada u otorgada, ni es preexistente; sólo existe si se la conquista. Asimismo, nunca es suficiente. Es un proceso histórico interminable de desarrollo de la democracia.

La economía no tiene vocación distributiva. Para conseguirla necesita ser políticamente forzada por los interesados. En la esfera política, la participación es el camino de la redistribución y de la autopromoción, a través de las cuales se constituye la sociedad de ciudadanos, o sea, de sujetos capaces de derechos y deberes, contribuyentes y participantes en los destinos de la sociedad.

<sup>6</sup>M. Wolfe, *Desenvolvimento: para que e para quem?* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976; P. Senger, *Desenvolvimento e crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; P. Demo, *Desenvolvimento e política social no Brasil*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.

<sup>7</sup>S.B. Ammann, *Participação social*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1977; P. Demo, *Pobreza sócio-econômica e política*, Florianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1980; y del mismo autor, *Participação é conquista-Notões de política social participativa*, UNB/INEP, Brasília documento mimeografiado, 1982.

En esta esfera, la educación constituye una condición necesaria e insustituible; permite re-

conquistar su lugar como componente esencial del desarrollo.

## II

### ¿En qué hace falta la educación?

Es imposible mostrar que la educación carezca de importancia *socioeconómica*, entendiéndose por ésta sobre todo su posible efecto en la formación de recursos humanos<sup>8</sup>. A cualquier país le hace falta por cierto trabajadores especializados, sobre todo a nivel de enseñanza media. Los ejemplos siempre citados, de que parte del vigor de Alemania en su proceso de reconstrucción nacional después de la guerra y del predominio del Japón en términos de ocupación del mercado internacional y de crecimiento interno, poseen su razón de ser. Tampoco puede negarse que generalmente se persigue también el mejoramiento de las condiciones de supervivencia cuando se atribuye alguna importancia a la tarea de estudiar. Es válido afirmar que quien carece de recursos económicos, intenta adquirir una especialización para poder garantizar su ascenso social<sup>9</sup>.

Sin embargo, la importancia socioeconómica de la educación es menor de lo que se imagina o se espera. En forma simplificada, podemos decir que:

- a) La educación no crea empleos productivos, como puede hacerlo la economía, principalmente en su sector secundario;
- b) La educación no reduce la abundancia de la mano de obra, y la capacitación para el empleo a través de la especialización jamás necesita coincidir con su generación;
- c) La educación no siempre consigue anular

los efectos de la pobreza socioeconómica, como la nutrición deficiente, que puede hacer que el aprovechamiento escolar sea muy reducido<sup>10</sup>.

Los puntos antes mencionados llegan a insinuar que, en el plano socioeconómico, la falta de educación no parece constituir la cuestión más grave. Más grave por cierto es la falta de dinamismo económico, cuando la actividad industrial absorbe una parte muy reducida de la mano de obra disponible, lo que produce una excesiva absorción en el arcaico sector primario y en el abultado sector terciario.

Así, desde la óptica *socioeconómica* la variable empleo/renta es más decisiva ya que tiene mayor capacidad de garantizar una educación más elevada que lo contrario<sup>11</sup>. La propia selectividad del sistema educacional parece hablar claro en este sentido. Como máximo llega al octavo año de enseñanza básica un 20% de la matrícula inicial y nada difícil es mostrar que esta selección es principalmente económica. De igual manera, el crecimiento intempestivo de la enseñanza superior durante el último decenio, sobre todo de las instituciones privadas de enseñanza superior, revelaría la fuerza económica de las clases privilegiadas, capaces de imponer al país un ritmo más acelerado de gastos en la educación superior que en la básica<sup>12</sup>.

Es muy común la perspectiva, un tanto in-

<sup>8</sup>UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *La educación y los problemas del empleo*, Informes Finales 3, Buenos Aires, octubre de 1981. A.C. de Andrade, *Coordinación del sistema formal de educación con el de formación profesional en países de América Latina*, Montevideo, OEA/CINTERFOR, Estudios y Monografías, N° 34, 1978.

<sup>9</sup>Claudio Salm, *Escola e trabalho*, São Paulo, Liv. Ed. Brasiliense, 1980.

<sup>10</sup>P. Demo, *Educação, cultura e política social*, Porto Alegre, Editora Fundação Padre Landell de Moura - FEPLAM, 1980.

<sup>11</sup>L.A. Cunha, *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, op. cit. P. Demo, *Desenvolvimento e política social no Brasil*, op. cit.

<sup>12</sup>En el decenio de 1960 la matrícula superior creció en más de 1000% y la básica en aproximadamente el 70%; en el decenio de 1970, la matrícula superior creció en más de 300% y la básica prácticamente no creció.

genua, según la cual la formación profesional garantizaría por sí misma el acceso al empleo. Aunque esto pueda ocurrir, es fácil percibir que la formación profesional sólo alcanzaría a ser efectiva si la economía generase empleos suficientes. De lo contrario, el exceso de profesionales contribuye a la depresión salarial, como ya sucede en muchas carreras universitarias. Además, se confirma la percepción de que las empresas fácilmente prescindirían de las escuelas, si el producto de las mismas sólo fuese la formación profesional, ya que poseen muchos otros medios de satisfacer tal necesidad. A ellas les interesa en primer lugar el 'adiestramiento' para realizar el trabajo y de este modo aumentar la productividad, y aquí deben exceptuarse, claro está, aquellas pocas funciones que demandan creatividad e inteligencia administrativa<sup>13</sup>.

No se trata de que la formación profesional deba necesariamente adiestrar; aunque depende, sin embargo, de las condiciones socioeconómicas vigentes y tiende a expresar el fenómeno educativo más desde el punto de vista de la instrucción, de la enseñanza, de la preparación de la mano de obra, que desde el punto de vista de la motivación social creadora y del desarrollo de las potencialidades. Desde la perspectiva de la empresa, la tendencia adiestradora es característica, ya que su objetivo es el aumento de la productividad. Por ese mismo motivo, en general se prefiere el entrenamiento dado en la propia empresa, con medios modernos de 'manipulación' del aprendiz, lo que tiende más a formar al trabajador productivo y adaptado que al ciudadano crítico-creativo.

Además, es imposible dejar de reconocer que la pobreza afecta profundamente el desempeño escolar, ya sea debido a los efectos de la nutrición deficiente, a la necesidad de trabajar obligatoriamente todo o parte del día o al posible desinterés por contenidos no directamente vinculados a la supervivencia material.

La educación, sin embargo, tiene en la formación profesional sólo una de sus facetas importantes. Es igualmente fundamental la dimensión de la *socialización*, con sus aspectos negativos y positivos. En general, se acentúan los rasgos negativos de la reproducción social, puestos de

manifiesto principalmente a través de la tendencia a cristalizar las desigualdades sociales<sup>14</sup>. O sea, la educación no es solamente un proceso de 'adiestramiento' universal, que moldea las personas a las expectativas del sistema y procura hacer que se comprometan con el mantenimiento del orden, sino que es también la manera de resguardar los privilegios mediante las reservas cualitativas: al pobre, una educación pobre; al rico, una educación privilegiada. Tal tendencia es tan notoria que la propia enseñanza pública gratuita, cuando alcanza un buen nivel, es ocupada principalmente por los privilegiados del sistema, como es el caso crónico de la universidad; los privilegiados estudian bien y gratuitamente, los otros pagan por una enseñanza privada de baja calidad.

Pero están también los aspectos positivos, vinculados a la transmisión de conocimientos, de información, de habilidades, etc.<sup>15</sup>. Aunque a veces en forma ingenua, a esta faceta suele prestársele considerable atención porque constituye en general el prisma a través del cual las familias entienden la educación. Los hijos van a la escuela en busca de instrucción, de saber e incluso de erudición, en contraposición a aquellos que permanecerían en la ignorancia. Y esto la escuela puede ofrecerlo, en lo que le cabe un papel de importancia como factor modernizante de la sociedad, condensando la función básica del aprendizaje. Aprender es una actividad esencial de la vida y, aunque se pueda aprender de la vida más que de la escuela, ésta puede ser fuente efectiva de aprendizaje. En suma, es posible afirmar que la escuela cumple aquí el papel fundamental de

<sup>14</sup>P. Bourdieu y J.C. Passeron, *A reprodução - elementos para uma teoria do sistema de ensino*, Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves, 1975; B. Freitag, *Escola, Estado e sociedade*, São Paulo, Editora Moraes, 1980; J.C.G. Durand (comp.), *Educação e hegemonia de classe - as funções ideológicas da escola*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979; C. Nunes, *Escola e dependência - o ensino secundário e a manutenção da ordem*, Rio de Janeiro, Editora Achiamé, 1980; M. de L.C.D. Nosella, *As mais belas mentiras - a ideologia subjacente aos textos didáticos*, São Paulo, Editora Moraes, 1980; W.G. Rossi, *Capitalismo e educação - contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1978.

<sup>15</sup>W.E. García (coord.), *Inovação educacional no Brasil - problemas e perspectivas*, São Paulo, Cortez Editora, 1980. UNESCO/CEPAL/PNUD. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *El cambio educativo - situación y condiciones*, Buenos Aires, Informes Finales 2, agosto de 1981.

<sup>13</sup>C. Salm, *Escola e trabalho*, op. cit.

instancia formativa, algo necesario para enfrentarnos a la vida moderna.

Es importante, sin embargo, reconocer que en esta función la escuela tiende a ser sustituida por los modernos medios de comunicación, capaces de instruir mejor que ella. Constituye la escuela, cierto es, una fuente importante de transmisión de conocimientos, lo que le confiere valor indiscutible, pero no es del todo insustituible. Sin inclinarse hacia la posición extremada de la desescolarización total de la sociedad, es preciso reconocer que en este campo hay competidores reales<sup>16</sup>.

Sin embargo, restan todavía otros efectos importantes de la educación, de los cuales destacamos principalmente su efecto sobre las mujeres en cuanto a la reducción de la natalidad, así como a instituir hábitos de aprendizaje y de comportamiento, que aumentan, de manera general, la capacidad adaptativa. Sobre todo esta última

característica puede ser muy apreciada por la empresa, porque podría ser fácilmente traducida, en términos operativos, como 'docilidad' productiva.

No obstante, al lado de lo que calificamos muy sumariamente como enfoque *socioeconómico* y como enfoque *socializador*, existe por lo menos un tercer enfoque, que nos parece más esencial y posiblemente insustituible: el de la *formación*. Es un enfoque específicamente político, no necesariamente ligado a la escuela formal, sino comprometido con el proceso de formación de la ciudadanía, para el cual la dimensión cultural es también un ingrediente esencial. Educar es ciertamente también preparar recursos humanos, más aún socializar, pero es principalmente y en esencia, *formar*, o sea desarrollar las potencialidades de creación y de participación de la persona y de la sociedad. En esto la educación es insustituible y factor esencial del desarrollo.

### III

## Educación y participación

Podríamos resumir la carencia de educación para una persona analfabeta o con escolaridad insuficiente como la *privación de condiciones satisfactorias para ejercer la ciudadanía*.

La esencia de la ciudadanía no puede estar ligada a ideologías específicas de democracias concretas porque son sólo propuestas posibles y relativas, sino al objetivo general de participación socioeconómica y política, por encima y a pesar de los sistemas vigentes.

Es importante percibir el tenor de este tipo de relación entre educación y participación que no es mecánica sino automática. Por más que se puedan acumular indicaciones de que un pueblo educado es un pueblo libre, las ciencias sociales son incapaces de traducir una férrea necesidad entre educación y libertad. No es difícil, en cam-

bio, percibir igualmente que para ser demócrata no es indispensable saber leer. Las ideologías más extravagantes generalmente las forjan intelectuales, o sea, personas altamente escolarizadas, como es el caso del nazismo, el autoritarismo, el racismo, el colonialismo, etc.

Tal vez sea útil distinguir en este campo dos dimensiones principales: la *formativa* y la *cultural*. La educación como formación es un proyecto fuertemente humanista, basado en la creatividad y en la potencialidad de la persona y de la sociedad, y que fomenta de manera natural el cultivo del espacio de participación. Entiende al educando como componente principal del proceso de formación de un sujeto de derechos y deberes, capaz de autodefinirse y de adoptar una posición creativa frente al mundo y a la sociedad. Es en este sentido que se afirma que más que preparar recursos humanos para el sistema económico, la educación busca formar ciudadanos. El enfoque del trabajo no se ve perjudicado porque forma parte de la vida del ciudadano, pero se coloca al

<sup>16</sup>J. Illich, *Sociedade sem escolas*, Petrópolis, Editora Vozes, 1979.

trabajo como derecho de la ciudadanía, y no a la inversa<sup>17</sup>.

La educación como realización *cultural* pasa a ser consecuencia del proceso cultural, entendido éste como el formador de la identidad comunitaria y contexto de la autopromoción<sup>18</sup>. La noción de cultura no se puede restringir a su dimensión clásica de la *élite*, del ocio y del arte; sin desmerecerla, lo más importante es comprender el proceso de formación de un pueblo, para captar los rasgos característicos de su creatividad histórica y las potencialidades de su futuro, teniendo por finalidad la capacidad de definir y de realizar el desarrollo que le conviene. Así, esta noción de cultura recupera fácilmente el espíritu *motivador* de la participación y pasa a ser el marco natural de referencia de la educación. Esta será impuesta, extraña y agresiva si no supiera respetar la cultura comunitaria y las potencialidades existentes.

Parece preciso reiterar aquí otra vez que la relación cultural tampoco es mecánica ni automática. La cultura es una referencia esencial para cualquier proceso participativo porque participar significa ser capaz de contribuir y tal capacidad se concreta a través del producto más característico del proceso histórico de formación de una sociedad, que es su cultura. Sin embargo, ciertamente hay rasgos negativos en cualquier cultura, por más que exprese una característica de la comunidad; el 'machismo', la agresividad, el anonimato urbano, etc., constituyen rasgos muy típicos de nuestra cultura, pero no por ello son positivos.

Sin embargo, no se puede negar que la cultura tiene una fuerza específica porque moldea comportamientos, alimenta ideologías, señala rumbos a los procesos históricos, da forma a modos de ser y de querer, así como a modos de hacer y de producir. Esta influencia, aunque no genere una coacción necesaria, lo que ya sería un atentado contra la noción de participación, constituye

una tendencia histórica de fuerza reconocida. Así es la educación: en la medida que expresa una cultura democrática, no garantiza necesariamente la democracia, pero establece el ambiente más propicio posible para los procesos participativos<sup>19</sup>.

La participación, para ser auténtica, precisa ser instrumento y contenido de un proceso histórico de conquista. Por tendencia natural, la educación reproduce más la estructura social de lo que la transforma. Se puede convertir en un canal importante de participación, a medida que conquiste la necesaria conciencia histórica política de su papel en la formación de la ciudadanía. El educador no es por vocación participativo, sino todo lo contrario.

De todos modos, dentro del marco de la política social, el lugar más adecuado para la educación es el de la esfera política, justamente con otros canales de participación, como la organización de la sociedad civil, la planificación y la investigación participativas y la identificación cultural comunitaria<sup>20</sup>.

Pertencen al proyecto de ciudadanía componentes tales como:

- a) La noción de *formación*, no de adiestramiento, pues parte de la potencialidad del educando, y supone que es el primer interesado del proceso;
- b) La noción de *participación*, de *autopromoción*, de *autodefinition*, o sea, el contenido central de la política social, entendida como realización de la sociedad participativamente deseada;
- c) La noción de sujeto social, no de objeto, de paciente, de cliente, de elemento;
- d) La noción de *derechos* y de *deberes*, sobre todo los fundamentales, tales como los derechos humanos, los deberes del ciudadano, el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, el derecho a la educación, etc.;
- e) La noción de *democracia*, como forma de

<sup>17</sup>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), *A profissionalização do ensino na Lei 5692/71*, Brasília, Ministerio de Educación y Cultura, 1982: cfr. capítulo sobre "Trabalho, concepção de trabalho e educação", pp. 11 y siguientes.

<sup>18</sup>P. Demo, *La dimensión culturelle de la politique sociale*, texto escrito para la UNESCO, preparado para la reunión de agosto de 1982, en México, sobre cultura; diciembre de 1980, Brasília, documento mimeografiado.

<sup>19</sup>S.B. Ammann, *Participação social*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1977; del mismo autor *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1980.

<sup>20</sup>P. Demo, *Participação é conquista - Noções de política social participativa*, Brasília, UnB/INEP, documento mimeografiado, 1982.

- organización socioeconómica y política más adecuada para garantizar la participación como proceso de conquista;
- f) La noción de *libertad, igualdad y comunidad*, que conduce a la formación de ideologías comprometidas con los procesos de reducción de la desigualdad social y regional, con el desarrollo, la calidad de la vida y el bienestar culturalmente definidos, con la satisfacción de las necesidades básicas y la garantía de los derechos fundamentales;
  - g) La noción de acceso a la *información* y al *conocimiento*, como instrumentos de crecimiento de la economía y de la sociedad, así como de la participación socioeconómica y política;
  - h) La noción de acceso a las *habilidades* capaces de acrecentar la creatividad del trabajo, *conceptuado* aquí como componente cultural más que como simple elemento productivo.

Considerándola en esta forma, nos parece que se puede delinear con mayor precisión la falta que la educación hace a una persona iletrada, o sea, la privación de condiciones satisfactorias para ejercer la ciudadanía. Si no la entendemos en forma mecánica ni automática, puede afirmarse que sin educación un pueblo no se emancipa. La historia está repleta de ejemplos de pueblos que 'muy educadamente' explotan a otros pueblos, porque el conocimiento, la ciencia y la tecnología son empleados más para proyectos de destrucción que al servicio de la participación. Con todo, este hecho sólo muestra que es preciso entender la educación en el contexto del poder y de la conquista participativa<sup>21</sup>.

Como hija y muy frecuentemente sierva del poder, la educación posee la tendencia natural de reproducir las desigualdades sociales. Por esto mismo, pueden ser apresuradas las propuestas de transformar desde el poder la educación en participativa, ya que solamente es realista si se entiende como conquista y no como producto tendencial. La participación debe ser definida

precisamente como su conquista, porque no existe participación dada y definitiva. Corresponde a la lógica del poder tender a la imposición y a la acumulación de privilegios. Como tendencia natural, aparece primero la imposición; así como el mercado, abandonado a su lógica propia, concentra la renta. Distribuir la renta y el poder es un fenómeno de conquista participativa, no el efecto mecánico o automático del crecimiento económico.

La educación como formación es esencial, no porque provenga de una pretendida vocación a la magnanimidad, que ya sería paternalismo y asistencialismo ingenuos, sino porque como tiende a consagrar la imposición, es preciso transformarla en un proceso de conquista de la participación. La educación como cultura se torna incluso más central, porque significa superar veleidades exhortativas y empezar a consolidar mediante comportamientos y hábitos sólidos, procesos democráticos.

En esta línea puede afirmarse que la persona no educada (formada) está más expuesta a la 'manipulación' del poder, a la adopción de un comportamiento imitativo y masificado, al desconocimiento de los derechos y deberes fundamentales, al atractivo de ideologías extrañas, etc. Si retomamos los datos del comienzo de este trabajo, no será difícil percibir que tal situación perjudica el proceso de formación de la ciudadanía. Este perjuicio puede manifestarse en: a) *dificultades de realización política*, como vida partidaria casuística, populismo y 'manipulación' del voto, temores frente a la participación popular, sindicalismo indefinido, y escasa organización de la sociedad civil; b) *dificultades de realización socioeconómica*, como política social tímida, compensatoria o asistencialista; falta de resistencia a los abusos del poder económico; falta de protección ante el desempleo y la satisfacción de las necesidades básicas; pérdida del carácter del proceso de desarrollo, más dependiente del exterior que generado por dentro; c) *dificultades de realización cultural*: débil participación comunitaria o tendencia al asistencialismo estatal; mimetismo científico y tecnológico; falta de memoria histórica y tenue identidad nacional, regional o comunitaria.

En la esfera política, la educación puede servir —si utilizamos un lenguaje utilitarista— para rechazar los procesos de imposición por par-

<sup>21</sup>M. Gadotti, *Educação e poder - Introdução à pedagogia do conflito*, São Paulo, Editora Cortez e Moraes, 1980; V. Paiva, *Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1980; M. Carnoy, *La educación como imperialismo cultural*, México, Siglo XXI, 1978; M. Berger, *Educação e dependência*, São Paulo, Editora Difusão Editorial, 1980.

te de la estructura dominante, para reprimir la explotación económica desmesurada y para corregir desigualdades sociales intolerables, a medida que forma ciudadanos capaces de defender-

se y de colaborar. La educación puede establecer condiciones para una sociedad más aceptable; no es condición suficiente, sino necesaria para el desarrollo.

## Conclusión

Para terminar, nos parece importante subrayar que la vinculación entre la educación y la participación no puede reducirse a las dimensiones concretas de los sistemas vigentes, capitalistas, socialistas o de cualquier otra índole. La propia noción de cultura sugiere la necesaria diversidad de modelos y, en el fondo, el carácter ilimitado de nuestras potencialidades formativas. La participación es auténtica utopía; no se realiza por completo, sino que es parte indestructible y permanente de un proceso social, que es un constante devenir. Toda participación realizada es poca frente a la infinidad de nuestras esperanzas formativas. Y como el saber, la participación no tiene límites, aunque no pueda ser colocada co-

mo variable autónoma o exclusiva ya que sin producción material tampoco habría nada que distribuir. Sin embargo, la pobreza política puede no ser menor que la socioeconómica; o dicho de otra manera, la necesidad de participación política es tan infraestructural como la necesidad de participación material<sup>22</sup>.

Tal vez podríamos sugerir la hipótesis de que la economía, en general, *crece* a pesar de los recursos humanos, pero la sociedad no se *desarrolla* sin educación.

<sup>22</sup>P. Demo, *Pobreza sócio-económica e política, op. cit.*; del mismo autor, *Pesquisa participante - mito e realidade*, UnB/ INEP, Brasília, documento mimeografiado, 1982.