REGIONALIZACION Y DISPARIDADES SOCIOCULTURALES EN AMERICA LATINA

G. W. RAMA (*)

1. El tema del seminario a llevarse a cabo en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo es el de la regionalización de la educación en España, al cual se le ha introducido, a los efectos comparativos, un aporte sobre el mismo problema referido a América Latina. Sin embargo, entre la dimensión española y la latinoamericana hay una diferencia cualitativa esencial que se refiere al papel de la *región* en la constitución y funcionamiento de la sociedad. Por ello se considera indispensable, previo a todo análisis sobre el aporte de la regionalización educativa definir el sentido que puede asumir el concepto *región* en América Latina.

2. Una primera aproximación al concepto *región consistiría* en sostener que la *región* se caracteriza por proyectar en un espacio acotado, una comunidad cultural fundamentada en una lengua diferente de la oficial nacional.

En América Latina los grupos sociales cuya lengua materna es diferente de la oficial son fundamentalmente de dos tipos: indígenas, que hablan y piensan en una lengua originada en las culturas precolombinas, y los grupos sociales (con el alcance de una nación en el caso de Haití) que, en virtud de un largo proceso histórico desarrollaron un lenguaje sincrético creado por interpretación de los aportes de los dominadores y de los dominados (1).

En América Latina aproximadamente 30 millones de personas tienen lengua materna de origen indígena, destacándose los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador) y en América Central, Guatemala y México, como los que incluyen mayor población indígena. Existen, además, pequeñas comunidades indígenas prácticamente en todos los países continentales, con la excepción de Costa Rica y Uruguay.

En algunos casos las comunidades lingüísticas son pequeñas y sus lenguas son muy diferentes las unas de las otras: los indígenas residentes en Guatemala y sur de México, por ejemplo, hablan más de 25 lenguas y un número muy considerable de dialectos. En otros casos, en que los grupos autóctonos abarcan un volumen considerable de población, distribuida en varios países, la diversidad de las modalidades lingüísticas locales es significativa; sólo en el Perú, el quechua tiene cinco modalidades, que presentan ciertas dificultades para la comprensión mutua (2).

---

* El autor es coordinador del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD« Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», pero las opiniones vertidas en este texto no representan necesariamente la posición de dichos organismos internacionales.

REVISTA DE EDUCACION agradece al autor y a la Universidad Internacional Menendez y Pelayo la cesión de este artículo. El texto forma parte de la intervención del profesor Rama en el seminario sobre «Regionalización de la educación en España y América Latina». Santander, 13-18 de julio, 1981.

1) A los efectos de este texto no se considera la situación de los países del Caribe de habla inglesa y holandesa.

(2) Véase Alberto ESCOBAR: «Lengua, cultura y desarrollo», en José MATOS MAR y Augusto SALAZAR BONDY: *Perú Problema*. Francisco Moncloa editores, Lima, 1968. Alberto ESCOBAR (comp.): *El reto del multilingüismo en el Perú*. Instituto de Estudios Pe-

La característica común a todas las lenguas indígenas es que han sido vehículos de resistencia de grupos sociales para los cuales la dominación colonial y la posterior constitución de Estados Independientes han constituido instancias de fractura de sus culturas y procesos permanentes de destrucción de su identidad e incluso de deterioro de la condición humana de sus miembros. Por ello estas lenguas que carecen de la vitalidad originaria, son de una pobreza cultural extrema: no alcanzaron la forma gráfica, y, al quedar los grupos que las hablan excluidos del poder social, no se incorporaron a ellas los avances culturales de la humanidad. En otras palabras, esas lenguas tienen rango coloquial y de intercomunicación entre grupos de extrema pobreza y privación social.

La excepción más llamativa es el caso de la lengua guaraní, que por diversas circunstancias se transformó en lengua nacional del Paraguay, aunque no sea su lengua oficial (3). El guaraní adquirió status de lengua escrita, pero se ha limitado a algunas publicaciones poéticas y a revistas del cancionero popular, en tanto que su difusión como lengua hablada se proyectó por los medios de comunicación de masas al conjunto de la población. Sin embargo, debe tenerse presente que muchos autores sostienen que la dominación social y lingüística del castellano está originando la emergencia de una lengua de síntesis, el yopará (4). En el caso del créole, sería muy difícil vincularlo al concepto de *región* porque siendo resultado de la evolución relativamente aislada de la sociedad campesina haitiana, se transformó en una lengua de uso común para toda la población de ese país, lo que se asemeja con la evolución del guaraní en Paraguay.

3. Una segunda aproximación al concepto de *región* consistirá en el reconocimiento de un desarrollo social específico de una comunidad residente en un determinado espacio que, por haber sido relativamente separado del desarrollo nacional, adquiriera características propias y una conciencia de pertenencia, con valores sociales que distingan al grupo de los restantes que habitan en el territorio nacional.

Este planteamiento remite al tema de desarrollo endógeno o exógeno. Como es sabido, América Latina registró uno de los períodos coloniales más extensos del mundo no europeo y, posteriormente, el establecimiento de lazos de dependencia explica que la primera etapa de transformación —a partir de la segunda mitad del siglo XX— se caracterice por la «expansión hacia afuera», asignada por la penetración de los centros dominantes, que requerían la producción de ciertos bienes primarios. En muy pocos países latinoamericanos el impacto imperialista generó una evolución de la estruc-

---

ruanos, Lima, 1972. Alberto ESCOBAR, José MATOS MAR y GIORGIO ALBERTI: *Perú, ¿país bilingüe?* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975.

(3) Ver Graciela CORVALAN: «El bilingüismo en el Paraguay», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 13, número 37, Asunción, 1976, y *Paraguay, nación bilingüe*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1977.

4) «Se ha denominado 'yopará' o guaraní paraguayo al resultado del contacto del guaraní y el español, que da lugar a lo que se llama una interferencia lingüística, resultado de la familiaridad con ambas lenguas y el contacto entre ambas. Este hecho implica la introducción de elementos de una lengua en la otra (fónicos, morfología, sintaxis y vocabulario)». Domingo M. RIVAROLA: *Educación y desarrollo en el Paraguay*, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», DEALC/7, Buenos Aires, 1977.

tura social global, y en la mayoría de ellos originó situaciones de «enclave», sin modificación de la conformación social tradicional del resto del país (5).

Recién en la llamada etapa de sustitución de las importaciones —generalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial— se inicia un proceso de cambio económico y estructural con el desarrollo de un sector industrial acompañado en muchos casos por procesos sociales tendentes a la creación de sociedades modernas (6).

Ese proceso sienta las bases para la creación de un mercado económico y social nacional e inicia la integración de un estado-nación en la mayoría de los países latinoamericanos.

Si bien la expansión del sector industrial y la creación del mercado nacional afectan a las economías locales por la eliminación de la producción artesanal, no puede pensarse en una oposición entre economía artesanal y economía industrial, sino más bien en una progresiva penetración de la economía capitalista en las economías originarias en los modelos agrarios coloniales, que implicaban la existencia de un elevado porcentaje de población rural.

La internacionalización de las economías y de las pautas de consumo acentúa el proceso de inclusión de toda la población en la economía capitalista, lo que termina por vincular en un mismo circuito, en condiciones subordinadas, los esbozos de desarrollo industrial local que generaron ciertos grupos de burguesía provincial.

Si para este tipo de definición de la *región,* además de la existencia de un proceso económico de desarrollo endógeno en cierta área, se requiriera la proyección de ese proceso en la constitución de un conjunto de valores diferenciados del vigente a nivel nacional, posiblemente habría que concluir que ha sido la de Antioquía, en Colombia, una de las pocas zonas en América Latina que registró un temprano proceso de consolidación de las formas y valores sociales propios de una economía capitalista y que consiguió transmitir por la vía cultural un patrón de búsqueda de logros entre sus miembros, lo que ha motivado variadas interpretaciones sociológicas.

La situación común en América Latina ha sido la persistencia de la sociedad tradicional, de patrones oligárquicos señoriales —no olvidar países como Brasil donde la esclavitud perdura hasta 1888— que son progresivamente erosionados por las pautas sociales capitalistas, pero que de acuerdo a una tendencia muy estable de integración de las pautas tradicionales con las modernas, resurgen como «tradicionalismo ideológico» (7). Este se caracteriza por aceptar la modernización en el ámbito económico rechazándola, simultáneamente, en todas las restantes dimensiones sociales. Pero ese comportamiento no es privativo de ninguna zona ni de ningún grupo social en particular, y tiende a ser muy fuerte en los grupos de cúpula social.

4. Una tercera aproximación al concepto de *región,* es el usualmente utilizado por los planificadores económicos y sociales. Para ellos unas región

---

(5) Entre la abundante literatura sobre el tema, véase Fernando Enrique CARDOSO y Enzo FALETTO: *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Editorial Siglo XXI, México, 1969.

(6) (Véase Jorge GRACIARENA: *La industrialización como desarrollo.* Mimeo, 1980.

(7) Gino GERMANI: *Política y sociedad en una época de transición,* parte II «Sociedad industrial y sociedad tradicional», cap. 3 «Análisis de la transición». Paidós, Buenos Aires, 1962, pág. 112.

es un espacio físico en el que rigen determinadas estructuras económico-sociales que afectan a una población y son identificables a partir de una serie de indicadores que permite distinguir, en virtud de la alta discontinuidad, una zona en relación con el conjunto del país o con sus áreas más desarrolladas.

La *región* en este caso no se establece a partir de una conciencia de pertenencia por parte de los grupos sociales que habitan en ella, sino que es definida técnica o políticamente por indicadores objetivos elegidos *ex-profeso* de acuerdo con una determinada teoría económica o política de desarrollo (8).

A partir de indicadores de generación de producto, industrialización, etc., se establece un diseño de estructura económica que luego es correlacionado con indicadores sociales de pobreza, ruralidad, patrones reproductivos poblacionales de tipo tradicional, educación deficitaria, etc.

El punto de partida de las «construcciones regionales» es la intención de evitar o reducir el desarrollo desigual, por lo que esas construcciones terminan definiendo espacios físicos correspondientes a constelaciones sociales polarizadas en términos de crecimiento económico, y desiguales en términos de poder.

En algunos casos, en la definición de *región* actúan razones geopolíticas, originadas en la preocupación de consolidar fronteras u ocupar espacios vacíos de población, que constituirían riesgos para la soberanía nacional.

En otros casos, la definición de *región* se organiza en torno a la intención de dinamizar un área geográfica determinada, en la cual se ha implantado un polo de desarrollo económico.

5. Una cuarta aproximación se basa en la unidad ecológica, sin tener en cuenta la dimensión geográfica que abarque, de forma tal que la *región* puede ser tan vasta como la Amazonia en Brasil o Los Llanos en Colombia o tan limitada como el Alto Paraná paraguayo, o la región del lago Maracaibo en Venezuela.

En cierto sentido, este enfoque vuelve a la concepción de la escuela de geografía humana de Vidal de la Blache; la individualidad ecológica definiría «un espacio a construir, simultáneamente homogéneo en sus características fundamentales y netamente distinto de las otras zonas que lo rodean» (9).

Implícitamente se supone que existen ciertas relaciones entre las condiciones naturales y la organización social. En otro sentido, la región ecológica sería más bien el marco para una política de desarrollo, ya que las condiciones físicas definirían tipos específicos de recursos, modos de comunicación social, obstáculos y ventajas que justificarían una acción planificada e integrada de desarrollo, cualitativamente distinta de la que se aplicaría en otras zonas del país.

Las enormes disparidades ambientales que registra el continente dan pie

---

(8) «Unidas en territorios teóricos que no deben nada a los cuadros heredados, sino que son el resultado de una manipulación intelectual, las desigualdades dispersas se organizan en oposiciones fundamentales y, por esto mismo, se vuelven descifrables y comprensibles». Roger CHARTIER: «Sciences Sociales et découpage régional», en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales,* número 35. París, noviembre de 1980.

(9) CHARTIER, Roger: *Op. cit.*

para considerar la dimensión ecológica como determinante de rasgos sociales en América Latina, en la medida en que la baja densidad poblacional —comparada con Europa—, la abundancia de recursos naturales y la explotación de los mismos al socaire de las economías centrales, han generado discontinuidades sociales relevantes entre las distintas zonas de un mismo país. Estos factores han creado condiciones de aislamiento relativo y de adaptación de las actividades humanas a los requerimientos ecológicos, especialmente en la medida en que la pobreza del medio ha sido un rasgo característico de ciertas áreas. Sin embargo, esta apreciación debe ser matizada por los siguientes hechos:

a) Las condiciones de desarrollo y de integración con la sociedad nacional e internacional han sufrido bruscas mutaciones por efecto de la valorización económica de algún producto del área, como fue en el pasado el caucho para la Amazonia, o es en el presente el petróleo para regiones selváticas de Ecuador.

b) Aún manteniéndose las características ecológicas diferenciales, la penetración de la tecnología y de las estructuras modernas de producción puede modificar bruscamente los modelos culturales establecidos, tanto por la incorporación de nuevos patrones (necesarios para sistemas de alto desarrollo) como por el traslado masivo de la población. Ejemplo de lo primero sería el desarrollo agrícola de la región del lago de Maracaibo y de lo segundo la modificación de la región de Guyana en Venezuela, como consecuencia de la explotación de minerales y el desarrollo de la siderurgia y la creación de Ciudad Bolívar con importantes conglomerados humanos trasplantados.

6. Resumiendo, se puede concluir que en América Latina parece muy difícil fundar el concepto de región en la comunidad de pertenencia, y menos aún en la existencia de culturas diferenciadas con capacidad de transformarse en un espacio de acción social en una zona dada.

Los grupos indígenas rurales requieren políticas especiales que los liberen de la explotación y de la discriminación, a la par que posibiliten su desarrollo como unidad cultural en el grado de especificidad que por su propia evolución determinen tener, pero, por el momento, cualquier intento de considerarlos como «nacionalidad» sólo contribuiría a devolverlos a condiciones de enclaustramiento de tipo «reducción».

En los diversos estudios sobre el tema, la *región* emerge como un área definida por su desarrollo relativo, caracterización que se integra, en muchos casos, con el área ecológica, pero entendida no en sentido cultural, sino de naturaleza de los recursos. Como generalmente las zonas desarrolladas de cada país son las vinculadas a la capital, centro político, o las vinculadas a ciudades que constituyen polos económicos, la mayor preocupación por la *región* no se centra en éstas, sino en aquéllas otras postergadas en el proceso de desarrollo. Tras la definición de *región,* figura, tal como se ha dicho, en casi todos los casos la voluntad de cerrar la brecha en el desarrollo desigual del país y establecer la mayor homogeneización posible del mismo.

Por esta vía el tema de la *región* se vincula con la desigual dotación de recursos y de potencialidad de uso de las distintas áreas del país, lo que a su vez, circularmente, se relaciona con el desigual poder de los grupos sociales que habitan en las respectivas zonas.

En economías capitalistas, el desarrollo desigual es una consecuencia lógica de decisiones establecidas a través del mercado. Por otro lado, la concentración de poder social y económico en el Estado constituye un instrumento para que las regiones económicamente dominantes obtengan para sí asignaciones de recursos mayores mientras que, en otros casos, es el propio peso del Estado concentrado en la ciudad capital el generador del polo dinámico del desarrollo.

En esta dimensión la pugna entre las distintas zonas de un país es una pugna entre fracciones de los grupos dominantes, que disputan la asignación de recursos estatales para el desarrollo de sus propias empresas y la asignación de una estructura de precios relativos que posibilite el traslado de ingresos de uno a otro sector productivo o zona geográfica. Un ejemplo de esto es el de la relación de las economías regionales con la región de la «pampa húmeda» y su centro en la capital nacional (Buenos Aires) en Argentina.

Pero la concentración de poder y capital en ciertas áreas determina que la población residente en las otras se caracterice por la existencia de una alta proporción de grupos sociales pobres y marginados del desarrollo económico. Las consecuencias sociales son: mayor desempleo, menores ingresos para los que trabajan, menor diferenciación social y menor poder para las grandes masas.

El desarrollo desigual crea fenómenos que han sido denominados de colonialismo interno (10) y a la relación entre las áreas menos desarrolladas y las centrales dentro del país no sería muy diferente de la existente entre sociedades dominantes y dominadas a nivel internacional, caracterizada por la asimetría y la explotación económica, a las que se sumaría una imposición de modelos culturales, o al menos la imposición a las «colonias interiores» de las pautas culturales originadas en los centros mundiales dominantes.

7. A partir de aquí se abren dos interpretaciones que pueden utilizarse en forma separada o integrada. La primera, sería que las burguesías locales no pueden desarrollarse y constituirse como tales, al igual que les pasa a las burguesías nacionales en relación con las economías y sociedades dominantes. La segunda, destacaría que las regiones menos desarrolladas pasan a constituir una especie de «proletariado interno», apoyándose tal argumentación, en algunos casos, en la noción de transferencias económicas de las zonas postergadas a los polos, y en otros, en la primacía estadística de las categorías de campesinos minifundistas y subproletariados urbanos y rurales en la composición de su población.

De acuerdo con esta última interpretación, que el autor de este texto comparte, el fenómeno regional, tal como se presenta en América Latina es, fundamentalmente, una concreción espacial del fenómeno de clases sociales. Dicho de otra forma, las sociedades latinoamericanas se caracterizan por una profunda heterogeneidad estructural —resultante de la simultánea coexisten-

---

(10) «La estructura colonial y el colonialismo interno se distinguen de la estructura de clases, porque no son sólo una relación de dominio y explotación de los trabajadores por los propietarios de los bienes de producción y sus colaboradores, sino una relación de dominio y explotación de una población (con sus distintas clases, propietarios y trabajadores) por otra población que también tiene distintas clases (propietarios y trabajadores)». Pablo GONZALEZ CASANOVA: *Sociología de la explotación*, «El colonialismo interno». Editorial Siglo XXI, México, 1969, pág. 241 .

cia de áreas y actividades correspondientes a etapas avanzadas de capitalismo, con otras en que sobreviven formas económicas de etapas anteriores, vinculándose unas y otras en una relación de modernización de lo arcaico y de arcaización de lo moderno, sin integración de la economía y de la sociedad en el modelo de desarrollo más avanzado—, por la incompleta conformación de un sistema de clases moderno, por enormes distancias en cuanto a participación en ingresos y poder de los distintos estratos sociales. Estos caracteres no pueden ser analizados en forma separada de la estructura heterogénea de la economía, ya que la pertenencia a los niveles moderno, mediano y primitivo del ámbito económico influye decisivamente, y tal vez con mayor peso, que la posición social derivada del ejercicio de una ocupación y la configuración normal del status y rol que surge de ella.

En la conceptualización europea moderna de *región,* está implícita la noción de que las regiones pertenecen a un mismo espacio socio-económico, caracterizado por un continuo de posiciones jerárquicamente ordenadas en el que son teóricamente posible procesos de movilidad ascendente de individuos o grupos en virtud de la expansión de la estructura social o de cambios en las relaciones de poder sin que ello modifique las bases capitalistas de la sociedad. En el caso de América Latina, la heterogeneidad económico social, con sus proyecciones que se concretan en la marginalidad y en la persistencia de formas estamentales de relaciones sociales, condiciona toda posible definición del concepto de región. Así, hablar de una región andina en Perú, implica que necesariamente debe considerarse la existencia de grupos indígenas monolingües o de bilingüismo incipiente, acorralados en tierras de baja productividad, utilizando tecnologías primitivas para producir, con una participación limitada en el mercado y cuya posición social se define no sólo por ser minifundistas y jornaleros agrarios, sino por ser indios. Evidentemente, el ejemplo es de un caso extremo de relaciones sociales en América Latina, y si bien no representativo de la realidad social global, es indicativo de las características que tiene la misma.

8. Si el problema más relevante es la relación entre los grupos sociales, las discontinuidades mayores no se derivan de una discriminación entre zonas, definida como lo hacen los planificadores, y la comparación entre éstas no hace otra cosa que proyectar las relaciones de subordinación y de dependencia de los grupos sociales.

Así, por ejemplo, en materia educativa, las distancias mayores no se registran entre las distintas zonas geográficas de un país, sino entre las zonas rurales, las zonas urbanas distintas de la sede del gobierno y las capitales. Las muestras de los censos realizados hacia 1970 permiten identificar, para dieciséis países latinoamericanos los niveles educativos de la Población Económicamente Activa (PEA», tal como se registran en el Cuadro 1.

A la información anterior, que se refiere a la PEA de todas las edades superiores a los quince años, corresponde agregar la relativa a la exclusión absoluta o parcial respecto de la educación, experimentada por los jóvenes entre quince y veinticuatro años, pertenezcan o no a la PEA (Cuadro 2).

Si la zona rural se presenta tan discriminada en relación con la capital, es tanto por predominar en ella formas productivas no modernas, como porque la mayor parte de su población está marginada del sistema social y constituye

el ejército de reserva para ciertas actividades económicas y mano de obra marginal, no utilizable para los sectores más modernos de la economía (11).

Pero ello no quiere decir que la población residente en las capitales se caracterice por una elevada homogeneidad social. La acelerada transición económica de América Latina ha provocado traslados masivos de población hacia las ciudades, y en particular a las capitales, generándose en ellas fenómenos de marginalidad urbana —analizados en diversos estudios— que se reflejan, entre otros indicadores, en la exclusión educativa.

9. El análisis de las particulares características que asume el concepto *región* tal como se materializa en América Latina y la referencia a la profunda heterogeneidad estructural, incluyendo la dimensión cultural, establecen puntos de partida para la consideración de políticas educativas alternativas. Dos elementos han de caracterizar a dichas políticas: 1) Su objetivo fundamental debe ser la creación de un ámbito cultural básico, compartido por todos los grupos sociales; 2) deben concretarse en acciones dirigidas a resolver los problemas de sectores de población que tienen en común el ser excluidos de las dimensiones de poder y de cultura y que ocupan un espacio físico acotable y un espacio social definido por sus carencias respecto de la sociedad global.

En términos concretos de metas educativas inmediatas es evidente que las prioritarias serían la eliminación del analfabetismo y la integración de toda la población a una escolarización básica mínima, pero de ciclo completo, cuya duración variará conforme a las posibilidades efectivas al alcance de los distintos países.

Para comprender por qué se plantea una prioridad tan lejana de lo que sería un desarrollo cultural integral de las sociedades de nuestros países, parece necesario recordar algunas de las características de la evolución social y cultural de América Latina. Esta ha tenido los siguientes rasgos dominantes, muy distintos de los que caracterizaron a los países europeos:

a) La exclusión cultural, medida por las tasas del analfabetismo, fue la forma dominante de control social hasta la mitad del presente siglo. De acuerdo con los censos, alrededor de 1950 Argentina y Uruguay tenían un analfabeto por cada seis personas mayores de quince años, Chile y Costa Rica uno por cada cinco, y casi uno de cada tres habitantes era analfabeto en los restantes países de la región.

b) La organización de los sistemas educativos no se llevó a cabo en la forma que conocieron las sociedades europeas a lo largo de varios siglos como culminación de un largo proceso de integración cultural y de alfabetización, sino que a partir de la escuela como organización formalizada se emprendió el proceso alfabetizador. Además, con la excepción de los países del Cono Sur. Costa Rica y en parte Cuba, este proceso se concretó en forma acelerada, prácticamente

(11) *Cfr. José NUN:* «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal», en *Revista Latinoamericana de Sociología,* número 2, Buenos Aires, páginas 174-236; F. H. CARDORSO: «Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginal», en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,* número 12, Santiago de Chile, 1971, págs. 57-76; y José NUN: «Marginalidad y otras cuestiones», en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,* número 4, Santiago de Chile, 1972, págs. 97-127.

CUADRO 1

Distribución por niveles educacionales de la población económicamente de dieciséis países de América Latina, alrededor de 1970
(Porcentajes)

Zona	Total	Ninguno	Años de estudio aprobados 1-3	4-6	7-9	10-12	13 y más	No declarada
Rural	100	49,80	26,02	18,77	1,46	0,70	0,20	3,05
Resto urbano	100	17,02	19,33	34,39	11,34	9,20	3,57	5,15
Capital	100	8,10	15,24	32,60	18,46	13,20	8,03	4,37

Fuente: «Educación y empleo en América Latina», Cuadro 28, informe del Proyecto RLA/79/007, sobre la base de las medidas ponderadas de las distribuciones nacionales, sobre datos de las muestras de los censos latinoamericanos del programa OMUECE realizado por CELADE.

CUADRO 2

Educación nula o incipiente de jóvenes de quince a veinticuatro año, en catorce países de América Latina, alrededor de 1970
(Porcentajes)

Zonas	Sin educación	1 a 3 cursos primaria	Total educación nula e incipiente
Rural	31,3	27,1	58,4
Resto urbano ...	10,4	14,3	24,7
Capital	5,6	10,6	16,2

Fuente: Programa OMUECE sobre muestras de los censos de población (circa 1970) en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Elaboración de los datos por el proyecto RLA/79/007, en J. P. 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, Buenos Aires, 1980.

en las tres últimas décadas, actuando sobre sociedades que históricamente fueron estructuradas de acuerdo con pautas de marginación cultural y de dominación estamental.

c) La acelerada escolarización de la población de cinco a veinticuatro años elevó la tasa bruta de escolarización del 17 al 56 por 100 entre 1850 y 1980, en un período en que la población de edad escolar se incrementó de 67 a 156 millones de personas, lo que da la pauta de la magnitud del esfuerzo. Paralelamente, la población residente en ciudadanos de más de 20.000 habitantes pasó del 25 al 41 por 100 de la población total entre 1950 y 1970; y la población definida censalmente como urbana está calculada en dos tercios de la po-

blación total para 1980 y se prevé que llegará a ser tres cuartos en el año 2000.

d) El desarrollo de los sistemas educativos ha resultado fundamentalmente de la demanda social y no de la planificación educativa. Como la capacidad de demanda es proporcional al poder social de cada grupo, han sido fundamentalmente los grupos urbanos medios los que consiguieron la mayor oferta educativa. Una prueba de ello es que, en el período 1960-1977, mientras las tasas de escolarización específica de las edades seis-once años evolucionaron del 57 al 78 por 100, las tasas del grupo de edad doce-diecisiete años, lo hicieron del 36 al 60 por 100, y las del grupo de edad dieciocho-veintitrés años, del 6 al 22 por 100 (12).

Esto quiere decir que, mientras aún se está lejos de la escolarización básica de toda la población, se ha producido un muy considerable desarrollo de los niveles educativos medio y superior. En consecuencia, se ha conformado una estructura educativa de la población joven en la que importantes sectores permanecen en el analfabetismo y en la escolaridad incipiente (que resulta en analfabetismo funcional, mientras que sectores de similar magnitud reciben diez y más años de educación. Unas pocas cifras pueden dar cuenta de esa situación, así como de la enorme fuerza que en los últimos treinta años cobró la expansión de los sistemas educativos.

Entre 1950 y 1980 (estimada para este último año), en América Latina la matrícula de la enseñanza primaria pasa de 14 a casi 68 millones; en la enseñanza media, de un millón y medio de matriculados en 1950 se pasa a 16 millones en 1980; los 265.000 inscritos en el nivel superior en la primera fecha llegan a más de cinco millones en la segunda. Esto implica que las respectivas tasas de crecimiento son del 462, 1.085 y 2.024.

e) La educación tiende a reproducir la heterogeneidad estructural y la polarización social de América Latina, con el agravante de que la región accederá al siglo XXI en el marco de una tendencia de desarrollo económico y de crecimientto de ciertas ramas de la industria, manteniendo a importantes sectores de la población joven excluidos de las bases culturales mínimas. No es necesario extenderse sobre las repercusiones de esta estructura educativa en la capacidad de desarrollo y más aún, en las condiciones sociales necesarias para el funcionamieno de la democrcia (13).

f) En la conformación de la estructura educativa han actuado simul-

---

(12) Fuente: Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de A. L. y del Caribe, México D. F., 4-13 de diciembre de 1979, *Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de A. L. y el Caribe. Análisis estadístico.* UNESCO ED-79/MINEDLAC/REF. 2, Cuadro 35.

(13) El autor ha desarrollado estos temas en diversos trabajos entre los que se pueden citar *Educación, imágenes y estilos de desarrollo,* UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», DEALC/6, Buenos Aires, marzo, 1978; *Educación y democracia,* UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», Fichas/3, Buenos Aires, reimpresión/2, febrero 1981. «Introducción», en UNESCO-CEPAL-PNUD, *Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe,* UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

táneamente varios factores, entre los que se pueden citar como más relevantes los siguientes:

I. La expansión educativa se realiza en una etapa de transición en que se incrementan tanto las ocupaciones en el sector terciario de la economía (que reclaman niveles educativos cada vez más elevados) como la que, sin requerirlos, son objeto de mayor demanda por sus condiciones ventajosas de trabajo o remuneración, lo que permite a los empresarios exigir niveles educativos cada vez más altos. Paralelamente, la polarización de los ingresos deparados por las acupaciones asalariadas hace que los sectores medios compitan por el acceso a las que deparan ingresos satisfactorios, incrementando su formación educativa con niveles escolares cada vez más altos, lo que genera una tendencia al desarrollo incesante de los niveles educativos superiores. Por otra parte, la iniciación tardía del proceso de industrialización implicó la asimilación temprana de tecnologías ahorradoras de mano de obra, con la consecuencia de que el mercado de empleo industrial no tuvo la magnitud registrada en el pasado europeo, ni requirió operarios con bajas calificaciones educativas.
   Finalmente, los modelos del consumismo trasnacionalizado que está asimilando la región fomentan un consumo reciente de educacion por parte de los grupos medios y superiores, con independencia de la utilización económica de los mismos.
II. La economía en su conjunto, donde el sector industrial no es preponderante, no tuvo la función de locomotora del desarrollo de la educación básica, porque los sectores productivos de más baja tecnología no requieren una calificación educativa previa de su mano de obra.
III. La mayoría de los sistemas de dominación de la región no consideraron a la educación básica como una forma de socialización y de legitimación del poder, por lo cual sólo los países que iniciaron tempranamente la modernización educativa o aquéllos otros impulsados por afanes de integración nacional y de movilización política y social de las masas, asumieron como responsabilidad primordial del Estado la escolarización de las grandes masas.
IV. Las organizaciones sindicales, los partidos políticos que asumían la representación de la clase obrera y los movimientos sociales que, en algunos países, se estructuraron alrededor de ambos, desestimaron a la educación como prioridad reivindicativa hacia mediados de este siglo, justamente en el momento en que se inicia el proceso de escolarización masiva. El espacio político vacante será llenado, en lo que se refiere a educación, por los movimientos popularistas, muy sensibles a las demandas de servicios que surgen de familias y vecindarios. Pero en función de las contradicciones entre los diversos intereses sociales que estos movimientos aglutinan, en materia de educación básica sólo satisfacen las demandas de los grupos sociales moviliza-

dos, mientras controlan a los grupos sociales inertes (generalmente rurales y marginales urbanos) mediante el manipuleo y el clientelismo de tipo tradicional. Por el contrario, las capas medias que integran los movimientos populistas obtienen, en nombre de la democratización social, el desarrollo de la oferta educativa en el nivel medio y superior que requieren para su movilidad individual ascendente. En este sentido, las líneas de acción educativa de los movimientos populistas mantienen las mismas tendencias, pero con otros signos, que las políticas reformistas propugnadas por las organizaciones políticas que, en etapas anteriores, representaron a las clases medias. Estas proclaman, en nombre de criterios universalistas, el desarrollo de una educación igualitaria y meritocrática —planteo que implica un cambio cualitativo muy importante respecto de la educación adscriptiva de la sociedad oligárquica—, pero sus intereses particularistas las llevan a apropiarse de ella: el modelo cultural se modifica y la oferta se amplía sólo en la medida necesaria para eliminar las barreras a su propio ascenso. El modelo emergente, presentado como universal, no se adapta a los requerimientos sociales ni a las condiciones culturales de los grupos sociales inferiores, pero a partir de su establecimiento, el éxito o el fracaso escolar son presentados como la resultante de características individuales.

En las últimas dos décadas se registra en América Latina la existencia simultánea de dos actitudes aparentemente dispares ante la educación popular que, sin embargo, reclaman una similar orientación ideológica: por un lado, aparece el énfasis del Gobierno de Cuba puesto sobre la educación de base y sobre la integración de toda la población en una transformación cultural muy dinámica; por el otro, a partir de concepciones políticas que se declaran clasistas y revolucionarias, ciertos ideólogos y grupos políticos, convencidos de la inminencia de una ruptura del orden social y planteando la inmediatez de un enfrentamiento violento de clases, cuestionan la educación formal, rechazándola aún en el nivel elemental, por considerarla únicamente instrumento ideológico de las clases dominantes, y postulan su reemplazo por formas paralelas de educación, dirigidas a la politización de adultos, que hasta ahora han tenido escasa difusión cuantitativa. La consecuencia ha sido que la relación Estado-grupos sociales populares se ha establecido a través de organizaciones locales poco estructuradas, grupos ad-hoc y las familias, como demandantes de una educación básica indispensable para la inserción ocupacional y eventualmente para una participación en el sistema social y político.

10. A pesar de la anterior, en la última década se completó un proceso de inmensa significación cultural: prácticamente toda la población accede en algún momento a la escuela, a pesar de que una enorme mayoría no logra concretar el ciclo de educación elemental. En este fenómeno actúan factores sociales que se pueden resumir en la noción de extrema pobreza de los grupos afectados. Pero pueden ser cada vez más definitorios otros elementos que puede aportar la política educativa, tales como las condiciones y calidad de la

oferta material de educación y el modelo cultural implícito en el curriculum visible e invisible de la escuela elemental (14).

Sobre lo primero, es notorio que los estados ceden ante la presión popular por educación, pero lo hacen ofreciendo una escuela de segunda clase, en la que las condiciones de edificios, equipos, materiales de enseñanza y calidad de los educadores determinan la constitución de un sistema educativo segmentado, en dos subsistemas de diferente «calidad», incomunicados entre sí salvo para casos excepcionales. La mala calidad de los aprendizajes que se pueden lograr en el circuito de educación popular determina que los educandos no obtengan una formación básica, en el sentido de desarrollo de la capacidad de racionalización, y que no estén habilitados para transferirse al circuito superior o de verdadera educación.

Sobre las características del curriculum visible, el aspecto central es que se ha extendido cuantitativamente un modelo educativo concebido para educandos provenientes de hogares de condiciones socioculturales medias y superiores, cuya socialización temprana es similar a la subcultura escolar. En momentos en que la escuela se expandió a los grupos sociales anteriormente excluidos, no se plantearon como problema central las dificultades de aculturación y los aspectos específicos del apresamiento de los niños de origen popular, para que pudieran lograr en la escuela una experiencia distinta a la del fracaso.

La educación básica que se difunde en América Latina tiene explicitado en el curriculum la noción de que hay sólo una cultura, al lado de la cual todas las demás expresiones son formas bastardas, en mayor o menor grado alejadas de ella y que la función de la escuela consiste en destruir las formas culturales «bárbaras» que traen internalizadas los escolares (15).

En el caso de las poblaciones indígenas, el fenómeno ya se plantea en el nivel del absurdo pedagógico, dado que no hay código de comunicación entre educador y educando, en virtud de que usan distintas lenguas. Pero si menos llamativa, no deja de ser igualmente evidente la relación de la escuela con las subculturas locales y sociales. En una América Latina en transición, luego de siglos de vigencia de formas culturales locales, se actúa como si éstas no existieran o, más aún, como si el objetivo de la escuela fuera cooperar en su destrucción. La concepción elitista y dependiente de la cultura hace que todas esas formas culturales espontáneas no sean incorporadas, ni aun con fines metodológicos, a la enseñanza, mientras que las formas culturales locales y populares de las culturas de las sociedades desarrolladas, que vehi-

(14) Sobre las condiciones materiales se puede consultar el libro de Claudio MOURA CASTRO y otros: *A educação na America Latina: estudo comparativo de custos e eficiencia,* Editore da fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1980; y sobre el enfrentamiento de modelos culturales, S. VECINO, J. C. TEDESCO, G. W. RAMA y otros: *Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador,* UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», DEALC/22, Buenos Aires, agosto 1979.

(15) «Pero, por ser oprimida y relegada, la cultura rural no es menos existente e importante. No se puede confundir una pretendida falta de cultura con una posición subalterna dentro del sistema. Del mismo modo es erróneo afirmar que los pobres no tienen cultura, porque con esto lo que afirmamos es que ellos no tienen nuestra cultura dominante y practicamos la arrogancia de decir que para ser cultos, ellos tienen que adecuarse a nuestros parámetros culturales», Pedro DEMO; *Una dúvida, quase uma perplexidade. Agumas dificultades da educação rural.* MEC, Mimeo, Brasilia, 1980.

culizan los medios de comunicación de masas, son consumidas en actitud reverente incluso por los mismos grupos de cúpula. No se trata de concebir una educación adaptada a cada microgrupo; de lo que se trata es de respetar el pluralismo y brindar instrumentos para que, a partir de las diversas subculturas, los integrantes de los grupos populares pueden acceder a la cultura escolar, a condición de que ésta sea la expresión de los valores de la cultura universal.

El proceso educativo en sus etapas iniciales se cifra en el lenguaje. A través de él se logra el desarrollo de las estructuras mentales, porque no hay pensamiento sin lenguaje y viceversa; con el lenguaje se desarrollan asimismo las categorías de análisis y la capacidad de abstracción, a partir de las cuales es posible incorporar el conocimiento matemático y científico. Es sabido que la reproducción de la estratificación social en su dimensión cultural se realiza a través de la diferenciación de los códigos lingüísticos de que disponen grupos de desigual jerarquía, y que en la escuela la mayor correlación entre aprendizaje y origen social se establece en los rendimientos en lenguaje (16).

A pesar de ello, son muy escasos los estudios sobre las condiciones específicas en América Latina realizados desde una perspectiva socio-lingüística, casi inexistentes los trabajos sobre las dificultades en el aprendizaje del lenguaje en el ámbito escolar y menor aún el desarrollo de alternativas pedagógicas que permitan superar la barrera. Que esta es superable lo indican diversas experiencias en países de fuera de la región: se ha demostrado que para grupos sociales populares en sociedades desarrolladas las dificultades del lenguaje son diferentes según el sexo del educando, con ventajas para las niñas, como resultado de una mayor integración con los adultos y una más temprana internalización de pautas metodológicas surgidas del ejercicio de prácticas sociales.

La observación del funcionamiento de escuelas en algunos países de América Latina permitió comprobar en los maestros la carencia de instrumentos técnicos para enfrentar los problemas del lenguaje y específicamente de la lectura y de la escritura de grupos sociales populares (17), mientras que la revisión de los procesos de formación de los educadores permitió concluir que la capacitación en las técnicas de lectura y escritura, lejos de profundizarse para abordar los problemas de socialización cultural de los grupos populares recientemente incluidos en la escuela, tiende a diluirse y aún a hacerse más superficial (18).

La mayor parte de los países de América Latina optaron por una extendida profesionalización del rol del maestro. Ello reporta ventajas e inconvenientes, radicando estos últimos especialmente en la distancia social, y por tanto pedagógica, entre educadores y educandos. Pero entre las primeras debería figurar el perfeccionamiento técnico para una actividad que se transforma en muy compleja cuando de lo que se trata es de lograr la transición de grupos

---

(16) Basil BERNSTEIN: *Class, Codes and Control,* volumen 3 «Towards a Theory of Educational Transmission». Routledge and Kegan Paul, Londres, 1975; y Basil BERSNTEIN: *Langage et classes sociales,* Les Editions dé Mínuít,, París, 1975, traducción de J. C. Chamboredon.

(17) Stella VECINO y otros: *Op. cit.*

(18) Berta P. de BRASLAVSKY: *La enseñanza de la lectura en la escuela de América Latina,* UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe», Fichas/17, Buenos Anres, 1981.

sociales analfabetos y excluidos en culturalmente integrados. La noción de que sería indispensable ordenar la formación técnica en torno a ese desafío no se registran en América Latina y, por el contrario, la diferenciación profesional en la formación para el rol de maestro ha tendido a vincularla a los temas y problemas de la pedagogía de los países desarrollados, es decir, a sofisticados aspectos para grupos específicos. Incluso se desconoce que la incorporación de grandes masas de inmigrantes acaba de trasladar a algunos países desarrollados los problemas de heterogeneidad cultural y de pedagogía que eran propios de América Latina.

Más allá de la dimensión profesional, hay otra que reviste importancia igual o superior. Nos referimos a la orientación del ser y el hacer educativo, a lo que otrora se llamaba «apostolado magisterial». Educar en las condiciones socioculturales conocidas, recibiendo sueldos bajísimos y en condiciones materiales harto precarias, es una tarea que requiere un cierto compromiso social, además de la convicción de que ese esfuerzo es socialmente significativo y que la actividad tiene un status que se mide al menos por la consideración colectiva. Las estructuras de poder en América Latina han manejado el problema de los educadores como si intencionalmente se hubiera buscado transformarlos en un cuerpo burocrático, negándoles voz y participación en los problemas técnicos, e introduciendo mecanismos centralizadores, tanto administrativos como pedagógicos, que limitan toda capacidad de iniciativa. En los grupos sociales ligados a la universalidad y a la cultura superior se ha generalizado una actitud que, si bien no siempre es proclamada incluye de hecho un desprecio a los maestros considerados los segundones de la cultura, y pocos son los casos de iniciativas universitarias para contribuir con el conocimiento científico y con el esfuerzo personal de sus estudiantes a la formación, capacitación o ayuda a la acción de los maestros.

Por último, buena parte de la literatura que los maestros han leído sobre la propia escuela está destinada a demostrar que, o no sirve, o es una institución que lejos de contribuir al desarrollo de los grupos populares, está orientada a promover su sumisión.

11. De acuerdo con la perspectiva anterior sería interesante vincular el tema de las políticas de regionalización con la problemática general de la educación en América Latina. En la intersección se encuentran los problemas de la democratización social y cultural, que afectan a grupos discriminados, identificables por su condiciones sociales, que en algunos casos ocupan espacios físicos determinados y en otros están insertos en los niveles inferiores de la estructura social, o marginados de ella, aunque integren una zona geográfica «desarrollada».

Si las políticas son concebidas de acuerdo con imágenes de una sociedad a construir y como instrumento para la solución de problemas que obstaculizan la construcción de proyectos sociales, es posible establecer, sobre la base de aquellas, orientaciones para su diseño. La postulación de una sociedad más democrática y más justa implicaría tener presente que:

a) Las políticas educativas no pueden ignorar los fenómenos de heterogeneidad estructural y la marcada discontinuidad en los niveles de participación de los grupos sociales, expresión de lo anterior y de la polarizada y «estamental» estructura de clases de América Latina.

Las políticas podrían expresarse en una red de planificación regional para atender primordialmente a los grupos sociales excluidos y discriminados comenzando con los indígenes que, a casi cinco siglos del descubrimiento de América, no han sido integrados ni siquiera en el plano lingüístico.

b) Se requiere un nuevo concepto de política educativa para la construcción de un nuevo modelo cultural que permita la integración efectiva de las grandes masas, a partir del reconocimiento de la validez de la cultura popular y de la noción de que toda educación debe estar anclada en la realidad social y partir de las experiencias inmediatas de la vida cotidiana de los educandos y sus familias, orientándose hacia el conocimiento abstracto que implica el proceso educativo.

c) La centralización que caracteriza el funcionamiento de los estados latinoamericanos y su relativa ineficiencia en relación con los parámetros de un estado moderno, se ha manifestado en una planificación de nivel macro que, por ser tal, es incompetente para la determinación de acciones educativas destinadas a grupos y zonas socialmente deprimidos. Ello explica que el desarrollo de la educación haya sido obra de las decisiones administrativas y de la relación de fuerza entre grupos demandantes y gobernantes; pero como ambos están concentrados en los centros de poder político nacional, los grupos sociales postergados de las regiones menos desarrolladas y más pobres no tienen forma de acceder a ellos, con la consecuencia de que sus demandas educativas potenciales no encuentran una adecuada canalización. En tal sentido, la delegación de poder y la planificación a nivel regional, en el caso de que se transfieran en forma conjunta del nivel central al local, puedan constituir instancias muy favorables para el desarrollo de una educación popular. Pero es necesario tener presente que estos efectos sólo serían posibles si la delegación de poder no recae en la fracción local de la cúpula social; de lo que se trata es de que, en virtud de procesos democráticos, las grandes mayorías puedan intervenir en la orientación de las decisiones aducativas. De lo contrario la transferencia redundaría, únicamente, en el mejoramiento de la oferta educativa de grupos locales similares, en cuanto a status, a sus equivalentes capitalinos o de las regiones centrales, aunque parcialmente relegados por la distancia física entre sus residencias y los centros nacionales en los que se dispone de oferta educativa (el caso de las universidades creadas en provincias es un ejemplo que demuestra que ese procedimiento no conduce a una modificación del origen social de los educandos).

d) Una política educativa que tuviera en cuenta las condiciones enunciadas podría contribuir al reconocimiento de la pluralidad cultural y especialmente del valor de las formas culturales de los grupos sociales populares.