

Problemas estructurales de sistemas educativos en América Latina

Andrew Pearse

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social
(ONU, Ginebra)

El presente ensayo discute el propósito, actuación y función social de los sistemas educativos en cuatro países latinoamericanos, intentando identificar los motores que impelen a estos sistemas hacia rumbos ampliamente divergentes de sus propósitos establecidos.¹ La discusión sobre la función de los sistemas se refiere a la parte que juegan en sociedades que poseen ciertas características estructurales y que atraviesan estadios históricos particulares; se limita a los sistemas de educación primaria. El material está basado en estudios de campo y observaciones hechas por el autor durante los doce últimos años en Colombia, Ecuador, Brasil y Bolivia, aunque el estudio se apoya también en el trabajo de otros escritores.

El término “sistemas educativos” (o “sistemas de educación”) tiene aquí el sentido de sistemas sociales destinados a implementar alguna fase del orden institucional concerniente a la educación. Se refiere al cuerpo de normas que regula toda una red interrelacionada de roles requerida por el proceso educativo y al desempeño real de esos roles. Se refiere, asimismo, a la estructura por la cual los roles están relacionados entre sí. Esta estructura está más o menos contenida dentro de un sistema administrativo único. Pero el término “sistema educativo” no sólo se refiere al comportamiento de las personas en el desempeño de sus roles formales, ni está reducido a los aspectos institucionalizados o estandarizados de su actividad conjunta, sino que también comprende grupos no estructurados y comportamiento informal, en tanto éstos se originan por el sistema. Así, una red gubernamental de escuelas primarias o un programa de educación sanitaria o de desarrollo de comunidad llevado a cabo por una sola agencia, o un programa regular de televisión educativa, pueden ser considerados “sistemas educativos”. Análogamente, una sola escuela rural, aunque sea parte de una red organizada, puede ser considerada como un sistema educativo, en virtud de la delegación de funciones administrativas en el director de la escuela. Este ensayo se ocupa principalmente de sistemas nacionales y regionales de educación primaria y secundaria.

La idea de que los sistemas educativos pueden ser considerados como instrumentos de política social debe ser tomada con gran precaución, especialmente en los países descritos como “en vías de desarrollo”. Tal instrumentalidad implica un agente con un propósito, y un objeto sobre el cual actuar. Tomemos como punto de partida dos propósitos formales de los sistemas de educación primaria. Marshall Wolfe (1964) nos informa que “a nivel de política pública, los planificadores educacionales de América Latina han recibido

directivas bastante uniformes. Éstas derivan de dos bien conocidas fuentes: primero, de las directivas sumariadas en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,² a partir de las cuales se ha elaborado una larga serie de declaraciones regionales y leyes nacionales. En segundo lugar están las directivas originadas en el concepto de educación como una forma de inversión en 'recursos humanos', componente esencial en la planeación comprensiva para el desarrollo económico y social". Sin embargo, Wolfe prosigue diciendo que, en el pasado, los planificadores han producido planes internamente consistentes, pero no se han preocupado por los factores sociales y políticos que pueden interferir en su ejecución. Han entregado sus planes a los políticos y administradores "para que hagan lo que gusten con ellos".

Por otro lado, es difícil identificar los propósitos de los planificadores como un cuerpo de fines que afecten crucialmente las decisiones. Al reformar los viejos sistemas e implementar sistemas nuevos, los políticos y administradores movilizan educadores, educandos y padres de familia, y toman medidas para acomodar a estas personas en sus roles, supervisar su desempeño y proveerlos de las facilidades necesarias. Pero "consideraciones prácticas", tales como el presupuesto nacional y las concesiones y alianzas requeridas para sobrevivir políticamente, hacen a veces que cualquier innovación sería sea poco probable. Más aún, tales programas son llevados a efecto en un contexto social muy real, que escapa en un alto grado del control del agente. Todas las personas que pueden desempeñar un rol en un nuevo sistema tienen ya otra serie de roles que las reclaman y están sujetas a presiones inherentes a su estatus social actual. Y las facilidades requeridas por el sistema pueden sólo ser obtenidas en competencia con las demandas de otros sistemas, muchos de los cuales han adquirido posiciones tradicionales fortificadas, y la mayoría de los cuales existen para satisfacer expectativas de urgencia mucho más inmediata que los más distantes *desiderata* buscados por los sistemas educativos.

Lo que parece suceder es que las fuerzas motivadoras o "motores" de los sistemas educativos son difícilmente identificables con los propósitos formales arriba descritos, y que estos propósitos no son totalmente internalizados por aquellas personas que desempeñan roles en esos sistemas. Si los planes basados en tales propósitos fueran entregados para su ejecución a un gobierno realmente eficaz, y si no sólo el gobierno, sino también los estratos más importantes de la sociedad estuvieran comprometidos con esos planes, entonces podría lograrse su instrumentalización. La realidad es muy distinta; lo que viene a suceder es que los propósitos formales no se modifican, pero adquieren un carácter puramente teórico y se convierten en una ficha de juego político a nivel nacional e internacional. A su vez, el sistema mismo se mueve en una trayectoria oblicua, divergente de la senda ideal hacia las metas anunciadas. Esto no es por cierto accidental, puesto que tales metas son parte del lenguaje de sociedades abiertas, en las que la educación se desea como el medio para adquirir nuevas habilidades y estatus, mientras que muchas de las sociedades que estamos considerando están aún dominadas por sistemas de valores en los que el estatus es adscrito.³ En la sociedad adscriptiva tradicional, con sus claras distinciones entre los estratos sociales y la asociación continuada de cada estamento con el desempeño de funciones económicas y sociales particulares, existe un tipo de educación apropiado para cada clase y sector, y ninguna necesidad categórica de articular distintos tipos de educación en un sistema único.

No existe tampoco la posibilidad de crear un sistema educativo de transición, a causa de una ambivalencia institucional: este estadio transicional expresaría una aspiración para el futuro, pero su desempeño no puede, de hecho, ser abstraído de las realidades del presente.

¿Cuáles son, entonces, los motores de estos sistemas educativos? La mejor forma de describirlos es como una "intención agregada" o "resultante",⁴ que surge de las intenciones, con frecuencia conflictivas, de los grupos que implementan los sistemas. La actuación de estos grupos, entonces, consiste en buscar ciertas componendas con las previsiones normativas, sin cumplirlas plenamente, y se va definiendo de acuerdo con la trayectoria y fuerza relativa de cada sector que utiliza el sistema. Por esta razón, la relación más importante entre sistema educativo y estructura social es el grado de poder que los diferentes participantes logran derivar de su estatus en la sociedad. Mientras mayor sea el poder de un grupo, más peso llevará en la intención agregada del sistema. Y los grupos sociales marginados, cuya integración en la sociedad nacional es supuestamente el objeto de la educación primaria universal, llevan en esa intención agregada un peso mínimo. Su único recurso es su muda capacidad para no enviar a sus hijos a la escuela si ésta no satisface sus necesidades.

UN CASO EN ECUADOR

Los campesinos de habla quechua del altiplano ecuatoriano⁵ (comúnmente designados por el nombre peyorativo de "indios") son uno de estos grupos marginados. Aunque constituyen la gran mayoría de la población rural de la sierra, están efectivamente excluidos de la vida social, económica y política mediante mecanismos discriminatorios e instituciones coercitivas sobrevivientes de las relaciones estamentales que prevalecían en la Colonia.⁶ Al mismo tiempo, la Constitución del país (1946) establece educación primaria obligatoria para todos los niños. Un sistema de educación primaria razonablemente efectivo está geográficamente distribuido para satisfacer las necesidades de las ciudades y pueblos de población "no indígena". No sucede así todavía con las zonas rurales "indígenas". Existen, sin embargo, dos tipos de fuerzas sociales con actuación educacional en estas zonas. Una de ellas la constituyen los programas extranjeros de ayuda. La otra la forman los maestros que no han encontrado trabajo en otras escuelas. Un maestro desempleado "fundará" una escuela en una área rural conveniente, y enseñará en ella gratuitamente o a cambio de pequeñas cuotas, hasta que pueda usar sus conexiones políticas para lograr que la nueva escuela sea reconocida oficialmente y que él mismo sea nombrado maestro con derecho a salario. Esto no significa que estos maestros quieran trabajar en escuelas rurales o con "indios".⁷ Significa solamente que el abastecimiento de maestros es un excedente de la demanda urbana "blanca" y que tal excedente debe crear oportunidades adicionales de empleo en el sector indio.

BOLIVIA PRE-REVOLUCIONARIA

Como Ecuador, Bolivia⁸ es una nación cuyo carácter estamental sobrevivió hasta la mitad del siglo XX, y lo que es interesante es que este orden de cosas terminó con una revolución que se encuentra ahora a una distancia suficiente

como para ser considerada en perspectiva. Esta formación social arcaica ha sido siempre representada como si fuera un caso de una sociedad con una cultura indígena sobreviviente y un pueblo que resiste tenazmente la “aculturación”; se habla entonces del problema “indio” y de cosas por el estilo. Pero este punto de vista es engañoso: implica poner el caballo detrás de la carreta. Es más correcto decir que el sistema colonial hispánico fue capaz de obtener una fuerza sometida de trabajo de los pueblos conquistados para el uso de las clases elitistas a un costo un poco más pequeño que la concesión de las tierras de subsistencia, y que las repúblicas independientes, a pesar de sus constituciones liberal-democráticas, mantuvieron el sistema. Así, persistió una sociedad con una división estamental entre un sector dominado mayoritario al cual fue adscrita la función laboral, y al cual podemos llamar campesinado, y una minoría dominante que incluía a los terratenientes, las pequeñas élites y las ocupaciones urbanas intermedias. La división entre las dos fue adscriptiva y llevó consigo diferencias en la tenencia de la tierra, estatus y ocupación, así como todo un código de derechos y deberes diferenciados, basado en leyes emitidas durante la Colonia y en costumbres más recientes. A consecuencia de estas bases territoriales, la división estamental implicaba formas particulares de segregación residencial, para cuyo mantenimiento se necesitó una separación étnica diferenciadora, y un código de normas para el comportamiento interétnico, el cual enfatizaba el patrón de subordinación y proporcionaba sanciones a su rompimiento. Otro componente inevitable del sistema fue la cualidad ambivalente de las instituciones sociales (que llegaba tan lejos como la ambivalencia de pesos y medidas), y que, al igual que Jano, tenía dos caras, una para los campesinos y otra para la población urbana. Por tanto, la estructura estamental proporcionó un instrumento poderoso de control social por el que se sujetó la fuerza de trabajo. Pero esto fue necesariamente complementado por la dispersión y confinamiento de los campesinos en cientos de aldeas dispersas, con unas cuantas docenas de familias en cada una. En el caso de la población de las haciendas, su relación con el mundo exterior y su acceso a las instituciones fueron controlados por los terratenientes, a los cuales prestaban deberes serviles en virtud de su estatus tenencial. En las “comunidades”, que formaban más o menos un tercio de los grupos agrarios, los oficiales locales, los sacerdotes y los pequeños comerciantes de la villa actuaban de común acuerdo en cuanto a restringir, mediar, comandar y explotar cualquier impulso que pudiera llevar a una participación más amplia. La tenencia de la tierra en las comunidades llevaba consigo deberes de trabajar para las autoridades civiles y eclesiásticas todavía en el presente siglo en algunos lugares, hasta la Revolución.

Nuestra conclusión es, por tanto, que la sociedad estamental fue construida alrededor de una forma arcaica de sujeción al trabajo, y que la así llamada subcultura “india”, cuyas partes en su mayoría surgieron del periodo colonial, es una secreción o creación inmanente a la sociedad estamental, que debe mantener la separación étnica de su fuerza sometida de trabajo.

La escuela para campesinos fue incompatible con el sistema de control social que estamos examinando. Del campesino se esperaba que permaneciera sometido y tranquilo en su tierra, aislado de cualquier otra alternativa que no fuese su pedazo de tierra, por su ignorancia del lenguaje nacional, más aún que por su analfabetismo. Y sin importar cuáles hayan sido los sentimientos expresados por algunos de los gobernantes más liberales de Bolivia durante

el siglo XIX, ni tampoco lo que hayan hecho (Sanginés, 1968: 27-36), la escuela rural permaneció nula.

El Presidente Pando, a principios de este siglo, fue quizá el primero en considerar la educación campesina como algo especial que involucraba no sólo la extensión de los derechos campesinos, sino también un abatimiento de la barrera lingüística. Bajo su gobierno fueron organizadas escuelas peripatéticas que visitaban las comunidades. En 1909, una misión educacional belga fue invitada para empezar a trabajar en Sucre, y entre 1911 y 1916 se realizaron varios intentos para establecer escuelas destinadas a los campesinos de habla aymara y quechua. Empezó a arraigarse la idea de la escuela como medio de alcanzar los fines deseados de disminuir la barrera cultural entre los sectores (Sanginés, 1968: 36-41).

El fin del gobierno liberal en 1920 significó un paro al desarrollo de la educación campesina durante un lapso de tiempo, pero una nueva e interesante fase comenzó con la expulsión del Presidente Siles en 1930, cuando intentó retener la presidencia después de que había expirado su periodo. La resistencia a sus pretensiones tuvo el apoyo poderoso del movimiento estudiantil que, al mismo tiempo, deseaba la autonomía universitaria. Mientras una junta militar tomó las riendas del gobierno, un líder asociado con el movimiento estudiantil fue constituido asesor civil del gobierno y preparó y tramitó legalmente un decreto supremo que establecía la autonomía universitaria y colocaba la educación primaria, secundaria y normal bajo un Consejo Nacional Educativo semiindependiente. A la educación campesina se le dio un énfasis especial, y quedó bajo la administración del Ministerio de Educación, Bellas Artes y Asuntos Indígenas. Bajo estos auspicios, se fundó una escuela especial que atendía los problemas campesinos en Warisata, una comunidad de habla aymara, en el Altiplano (Sanginés, 1968: 44-45).

En realidad, esta escuela consistía en un complejo regional de pequeñas escuelas dependientes de un núcleo central (en cuanto a servicio e inspiración). Ideológicamente, Warisata predicó una reevaluación cultural y un resurgimiento de aspectos selectos de lo que era considerado como la cultura aymara tradicional y formas de organización social, pero debidamente "mejoradas". Se realizaron con éxito esfuerzos para conseguir la participación de las familias campesinas de la región en ayudar a la construcción y mantenimiento de las escuelas, así como para asumir algunas de las responsabilidades de una política de decisiones. Su objetivo era ayudar al "indio" en la salvación de "su gente".

El movimiento se inició con gran entusiasmo, pero fue impedido por la llegada de la guerra del Gran Chaco en 1932. El régimen que surgió de la guerra, llamado algunas veces "militar socialista", dio su apoyo, y en 1936-7 se pusieron a funcionar quince escuelas más. Por el momento, las amargas experiencias de las campañas militares habían ganado simpatizadores para la educación campesina, aun entre aquellos que anteriormente no simpatizaban con la causa, por ejemplo los que escribieron a la Prensa diciendo que "la guerra se perdió porque el indio no estaba educado" o que "el indio es una pesada carga para el blanco". Sin embargo, por el año 1939, el conflicto entre los defensores de la educación campesina y los terratenientes, apoyados generalmente por las autoridades locales, se había convertido en una aguda y activa batalla. Las polémicas involucradas eran verdaderamente significati-

vas, lo suficiente como para dar significado a la frase “un atentado contra la construcción misma de la sociedad”.

La Sociedad Rural, fundada en 1934 para organizar y apoyar los intereses y aspiraciones de los terratenientes, se quejó de que la educación disminuiría la fuerza de trabajo agrícola, dado que animaría a los campesinos a buscar un modo de vida como comerciantes y obreros en los pueblos, poniendo por lo tanto de manifiesto la forma en que la fuerza de trabajo agrícola dependía de la exclusión del campesino del creciente mercado de trabajo urbano (Pérez, 1963: 252).

La construcción del complejo de escuelas en Warisata, Cliza y Vacas originó que la burguesía y las autoridades locales, cada uno por su parte, intentaran por todos los medios negar a los campesinos el acceso a las tierras que se requerían para el proyecto. Los dos presidentes de este periodo (Toro y Busch) fueron plenamente conscientes de la oposición, abierta y secreta, que su apoyo a las escuelas campesinas provocaba. La amenaza que se cernía sobre los terratenientes quedó manifiesta en toda su dimensión cuando, en el “Día del Indio”, el 2 de agosto de 1939, 30 000 muchachos y muchachas campesinos, uniformados y acompañados por bandas de música según se reportó, se reunieron en un gran recorrido de las escuelas nucleares. “El solo número llenó a los terratenientes de pánico”, dijo Elizardo Pérez (1963: 318-19). Por inofensivas que fuesen las actividades de los niños de escuela, sin embargo, el evento en sí mismo y su magnitud denotan claramente una nueva fase de cambio estructural. La falta de poder que implicaba el confinamiento dentro de los grupos agrarios es reemplazada por una demostración de la fuerza campesina unificada más allá de los grupos locales, y por un reto implícito de poder llegar a organizarse y articularse en la arena política. Un elemento importante de solidaridad fue el uso de un conjunto alternado de símbolos culturales, tomados de las tradiciones étnicas de la subcultura campesina. El conflicto se complicó también por el hecho de que un nuevo grupo de interés había crecido dentro del mismo sector urbano, el cual perseguía el objetivo más o menos político de liberar al campesino de un estado de sujeción y hacerlo participar con todos los derechos en la sociedad. Los educadores indígenas pertenecían a este grupo, así como también aquellos que publicaron el periódico *La Calle*, y expresaron los siguientes sentimientos:

“La escuela indígena tiene que ver que a los indios no se los robe, no se los explote, no se los envilezca so capa de que así se ha hecho ‘desde tiempos inmemoriales’; y como si estas razones de orden ético y especulativo no bastaran, la escuela indígena boliviana tiene el deber de nutrir el cerebro del indio del concepto de sus derechos ciudadanos, a fin de que en lo sucesivo no siga siendo el ‘pongo’ miserable retenido en el umbral de la República como una momia del pasado de esclavitud que heredamos de nuestros abuelos, los invasores españoles” (*La Calle*, La Paz, aprox. agosto 5, 1938).

El punto de vista opuesto también fue expresado, y se justificaron implícitamente unos “pocos casos” de violencia contra los campesinos que descuidaban sus deberes serviles en las fincas en favor de la participación en el programa de construcción de escuelas:

Las autoridades superiores deben dictar medidas radicales a fin de salvar a las Escuelas Indígenas, pues al presente están amenazadas por la justa reacción de los propietarios y vecinos que no cesan de protestar por las ideas de redención violenta que se inculca a los indios.

Debo hacer presente que ciertos mayordomos han ultrajado a algunos indígenas, y estos casos no pasan de dos o tres, pero estas medidas se deben a que los indígenas se niegan a cumplir con sus obligaciones de Hacienda y se creen obligados a Warisata (Pérez 1963: 312, citando a *El Diario*, La Paz, septiembre 1, 1938).

Una visión más reaccionaria es expresada por *La Razón* (julio 31 de 1938), en que se describe a Warisata como un “centro de subversión”, una “célula de insurgencia social”, la cual “desde el momento en que empezó a amparar el derecho de los indios ya es una arma comunista erguida contra el principio de propiedad que desde épocas inmemoriales poseen sobre las tierras americanas los latifundistas de estirpe colonial” (citado por Pérez, *ibíd.*: 316).

Creemos que no es aventurado afirmar que se ve claramente la crisis de la sociedad estamental en la situación en que el gobierno, apoyado por un sector más informado de la ciudadanía, autoriza y propaga la educación para los campesinos; esta crisis se agrava por las crecientes aspiraciones de grupos profesionales; que tienen mucho por ganar con el desmantelamiento del sistema estamental. Así, las acciones de los campesinos, aun cuando estuvieran apoyadas por el gobierno, resultaron subversivas en términos de las normas tradicionales de organización social rural. Esta contradicción se expresa convincentemente en la entrevista que se reproduce en seguida, entre un periodista de *La Noche*, de La Paz, y un campesino, la cual apareció el 10 de agosto de 1938 (No negamos, sin embargo, la posibilidad de que en ella se reflejen presiones propagandísticas).

—¿Qué motivos especiales tiene su viaje, señor Sosa?

—Señor Director —responde—, hasta la escuela ha llegado la noticia de que el señor N. N. ha tomado mi nombre para burlarse de mi condición de indio... acusándome además de que incursiono en las haciendas para soliviantar a mis hermanos indios en contra de los patrones.

—¿Y no es verdad eso?

—No señor. Yo voy a las haciendas en cumplimiento de las órdenes del Parlamento Amautla, a decir a los padres de familia que manden a sus hijos a la Escuela y que visiten la matriz, que comprueben el trabajo, fiscalicen, miren por su buen funcionamiento, porque las escuelas indígenas son pues de ellos, de los indios...

—¿Usted es profesor?

—Soy profesor de cocina y jefe de cultivos; pero me dicen “el secretario” porque he acompañado al señor Elizardo Pérez en el trabajo de la escuela desde su fundación, y en esta escuela he dejado mi juventud y mi salud... Hemos trabajado con desprecio de la salud por que triunfe la escuela. Las personas que conocen nuestro trabajo saben que él merece por lo menos respeto. De tres leguas y media hemos traído el agua para la escuela, desde el mismo nevado, trabajando día y noche, hasta enfermar.

En el curso de su animada charla, Rufino Sosa explica las razones por las que el Presidente de la Sociedad Rural se expresa en su contra:

—En Chúa el señor Ernst fundó con su peculio una escuela para sus colonos y cuando alquiló este fundo al señor N. N., lo primero que éste hizo fue cerrarla. Yo fui entonces a Chúa a decirles a mis hermanos indígenas que

ellos debían reabrir la escuela, porque si hay indios que no saben leer, no obstante haber envejecido en el servicio de los patrones, es por eso: porque hay patrones capaces de cerrar las escuelas que ellos no abrieron. Ahí está. ¡Yo también tengo que quejarme contra el representante de los patrones!

—¿Qué quejas tiene usted, Sosa? ¿Quejas personales?

—No. Yo he nacido en Chúa. Me han criado y educado los señores Ernst, con humanidad, con corazón generoso. Y lo poco que soy lo debo a ellos. Pero cuando el señor N. N. fue administrador de Chúa, provocó una serie de peleas contra los indios de Pallarete, y las fincas Pacharúa y Tula. En esas luchas campales aparecía el Presidente de la Sociedad Rural disfrazado de indio con la carabina al hombro, incitando a la pelea. Asencio Yujra, Mariano Pancara, Waltico Coarete, Justino Huarachi, mis paisanos, pagaron con su vida estos impulsos sanguinarios...

Un episodio prerrevolucionario semejante se relaciona con la fundación de un centro educativo similar en Ucureña, Cochabamba. El algunos sentidos es aún más importante que el episodio de Warisata, ya que la escuela estaba vinculada al sindicato campesino formado en conexión con las aspiraciones y planes de un grupo de campesinos, quienes intentaron primero pagar el alquiler de la tierra con dinero en efectivo en lugar de con servicios (la forma normal de conseguir el usufructo de un predio era a cambio de servicios al terrateniente). Con este paso, el elemento de sumisión quedó entonces fuera de la relación terrateniente-campesino, y se reemplazó por un simple contrato comercial (en este caso, la tierra pertenecía a un convento de monjas). El siguiente paso que intentaron estos campesinos fue comprar la tierra. Su lucha duró siete años e incluyó incidentes de represión policiaca, prisión y exilio de los líderes, y tres intervenciones de diferentes Presidentes de la República en pro y en contra. No es probable que hubieran podido continuar la lucha sin la relación especial con la escuela nuclear y sus unidades satélite. Además de ampliar la base popular a través de organizaciones matrices en los alrededores, esto les trajo la ayuda de los directores y el personal de la escuela, y un efectivo nexo político-administrativo con la capital de la provincia y la de la nación, así como con algunos Ministerios. Significaba que la administración de la escuela y los comités tenían continuidad en su organización, aun cuando el sindicato fuese objeto de persecución, y por supuesto la escuela misma se veía implicada en la militancia política. El rol del sindicato de doble entidad escuela-campesino en una zona en donde un sistema arcaico de dominación social había estado en decadencia por algún tiempo (como fue el caso en la Provincia de Cochabamba, debido a la presión demográfica, la expansión de la economía de mercado y el alza del precio de la tierra, entre otras cosas) preparó a Ucureña para un destino especial con ocasión de la Revolución, en abril de 1952. Sin titubear, el sindicato y sus afiliados organizaron una campaña de agitación y coerción armada contra los campesinos de las fincas y los forzaron a arrojar a los propietarios. El ímpetu de su movimiento fue tal que el Gobierno Revolucionario depuso sus dudas y se mostró claramente a favor de una reforma agraria radical al ceder la tierra a los campesinos; tal reforma fue proclamada simbólicamente en Ucureña misma en agosto de 1953, quince meses después de que tuvo lugar la Revolución.

Bolivia posrevolucionaria

La Revolución Boliviana en 1952 y la Reforma Agraria rompieron el sistema estamental, echaron a la mayoría de los terratenientes de sus tierras y pusieron punto final al tributo de trabajo impuesto a los campesinos. Esto no llevó a un gran aumento de las tierras cultivadas por los campesinos, debido a que las heredades conservadas por el patrón para su propio uso habían sido limitadas en tamaño por el bajo nivel de tecnología y consecuentemente de los excedentes. Las formas de asentamiento de población y los métodos agrícolas continuaron más o menos igual que antes, pero el campesino ahora gozaba de libertad dentro de su grupo agrario y tenía más tiempo para sus propios cultivos. La construcción de la nueva estructura rural giraba alrededor de la creación de un nuevo nexo con la sociedad para reemplazar al antiguo nexo de monopolio por parte del dueño de la tierra. Los elementos principales en este nuevo nexo fueron los nuevos canales de mercados, la organización de la población agrícola como un sindicato campesino y la fundación de una escuela en cada exhacienda.

Desde el punto de vista oficial, los objetivos de las escuelas fueron anunciados en el Código Educativo de 1955 y pueden enumerarse como sigue:

- a) La redención moral y física del campesinado, a través de la enseñanza de formas adecuadas de nutrición y de la abstención del licor y la coca;
- b) su integración cultural por la hispanización, la alfabetización y la transformación de la costumbre tradicional en folklore, para que se le aprecie estéticamente, y
- c) su participación en el desarrollo económico nacional mediante el aprendizaje de nuevas habilidades para mejorar la agricultura y la producción artesanal.

Es difícil calcular la cantidad y calidad de la educación rural debida a la expansión del sistema escolar desde la Revolución. Las estadísticas oficiales muestran que entre 1952 y 1965 el porcentaje del grupo en edad escolar que de hecho se registró se elevó de 13% a 39%, aun cuando Sanginés también cita un estudio que muestra que, en 1963, probablemente sólo un 10% de la población en edad escolar estaba asistiendo a la escuela. La escolaridad en sí misma no era intensiva, y solamente el 6% de los niños que entraron a primer año en 1960 terminaron los seis años. En cuanto al analfabetismo en el total de población, el censo de 1950 registró 68.9% de analfabetas entre la población de más de seis años de edad, correspondiendo esta cifra en particular a la población rural. La Misión de la UNESCO calculó un índice de 68% para 1962, mostrando por lo tanto un descenso relativo muy pequeño y un crecimiento absoluto. La Oficina de Planeamiento dio una estimación de 66.8% en 1961.

Sin duda alguna el hecho de que los maestros enseñasen en español, un idioma desconocido para casi todos los niños rurales al entrar a la escuela, contribuyó a estos resultados tan desilusionantes.

Comitas (1968) ha hecho hincapié en una característica aún más importante del sistema posrevolucionario. La importancia política de la reestructuración de la Sociedad Rural llevó a la formación del Ministerio de Asuntos Campesinos, el cual administra no solamente la Reforma, sino también la edu-

cación rural. Esta separación del Ministerio de Educación convierte efectivamente a la educación campesina en un callejón sin salida, sin ningún tránsito institucionalizado hacia colegios urbanos, institutos técnicos y universidades. La nueva educación resulta discriminatoria en una nueva forma.

El crecimiento más espectacular fue la decuplicación del número de estudiantes en las escuelas normales rurales entre 1952 y 1966, un hecho que será comentado más adelante.

La meta de que la educación vocacional rural contribuya al desarrollo económico nacional recibió muy poca atención hasta 1967, cuando se formaron los llamados "Colegios Secundarios de Trabajo Rural". Estos colegios fueron planeados por la Misión de la UNESCO y los funcionarios del Ministerio de Asuntos Campesinos, con el fin de crear centros para adiestramiento más avanzado en tecnología agrícola y artesanía rurales para los desertores de la escuela primaria; ofrecerían cursos de 9 meses, y deberían estar equipados con talleres y laboratorios, auspiciados con fondos de agencias de las Naciones Unidas.

La contradicción entre el propósito original y la intención agregada que surgió de las actividades de diferentes grupos de protagonistas es indicada claramente por el siguiente relato del sistema, tal como se desarrolló:

Por una parte, debido a la presión de los jóvenes que han terminado su primaria, y por otra de los maestros de escuela primaria, quienes aspiran al nivel de maestros de escuela secundaria, las escuelas superiores rurales se están multiplicando. La UNESCO había propuesto que debería haber 10 de esas escuelas, una para cada región natural, en donde pudiera desarrollarse el uso de diferentes conjuntos de recursos naturales, pero de hecho se establecieron 56, 2 de ellas privadas, 37 dependiendo del presupuesto del Ministerio de Asuntos Campesinos y 17 con recursos 'prestados' de los fondos para escuelas primarias... La continuación de esta tendencia —prosigue el autor— cuya causa primordial es satisfacer a ciertos grupos sindicales por conveniencia política, está destinada a debilitar la educación fundamental. Recientemente los líderes campesinos han empezado a ofrecer a las comunidades la creación de Universidades Campesinas... sin ninguna consideración previa sobre el financiamiento necesario y el personal especializado... (Sanginés, 1968: 133-134).

Es decir, la meta de la educación vocacional rural de promover el desarrollo económico fue desechada y reemplazada por la expansión de la educación secundaria, caracterizada por "la adopción de normas de escuelas superiores sin talleres ni aparatos, y con personal improvisado de baja calidad que enseña por repetición para el aprendizaje de memoria".

No solamente muestran nuestros reportes la pérdida de la orientación de desarrollo en favor de un aprendizaje académico tradicional: la intención de mantener el interés enfocado sobre el ambiente local también se ha perdido. Quizá esto no sea sorprendente puesto que el sistema estamental creó un simple *ghetto* en el cual había una entera coincidencia entre "indio", ocupación rural y residencia rural, y donde sería difícil preservar una orientación rural mientras las características étnicas se estaban transformando en *folklore* (apreciado estéticamente) y el único idioma de la escuela era el español. Pero la causa principal de la orientación urbana puede encontrarse en las aspiraciones de los maestros rurales, un cuerpo que consiste ya sea de "pueblanos" cu-

Los prospectos deben ser urbanos inevitablemente y que no tienen recursos necesarios para adiestramiento profesional universitario en la ciudad, ya de un porcentaje mucho menor de campesinos que aspiran al estatus de cholo,⁹ que también implica dependencias y actitudes culturales urbanas.

Por lo tanto, si hemos de hacer una caracterización más amplia de la situación de la educación rural, deberíamos decir que está fijada en la matriz de dos procesos sociales más grandes, que tienden a llevarla consigo. Uno de ellos es el proceso de la formación de una sociedad de clases, que sigue a la ruptura del sistema estamental, y el otro es la formación de una nueva estructura político-administrativa, que sigue a la desaparición de los propietarios de tierras. Estos dos procesos interfieren en todo tipo de decisión que se hace acerca de la política educativa, la disposición de recursos, la selección de personal y la prosecución de carreras, dejando poco lugar para acciones planeadas con el fin de alcanzar metas tan abstractas como el desarrollo nacional.

Colombia

Comparando a los campesinos "indios" de Ecuador y Bolivia con los de los Altiplanos de Colombia, en donde la segregación estamental persiste solamente en localidades aisladas, se advierte una estructura social diferente y más homogénea. El campesino pertenece al estrato más bajo y más débil de la sociedad y está en desventaja en cuanto a sus relaciones con el pueblo.¹⁰ Como en la mayor parte de América Latina, existe una aguda separación geográfica entre el campesino que trabaja la tierra y la aldea o pequeño pueblo (sin importar lo pobre y tradicional que éste sea) que sirve como centro político, eclesiástico, de transporte y comunicaciones, así como de mercado, el cual alberga ciertos tipos de artesanos y sirve generalmente como lazo de unión entre el campesino y la sociedad más amplia. Sin embargo, el campesino colombiano pertenece a la sociedad de una manera vedada al "indio" ecuatoriano. Debe tomársele en cuenta como elector, como productor y como consumidor. En las últimas décadas ha aprendido a mantener sus armas a la mano. Él puede trasladarse, y de hecho lo hace, desde su residencia campesina hasta la aldea y luego hacia las ciudades industriales. Las escuelas establecidas durante los últimos 20 años en la mayoría de los vecindarios rurales lo acercan un poco al mundo urbano y abren una senda hacia él. La institución de la escolaridad ha sido aceptada casi tan extensivamente como la Primera Comunión. Su actuación presente se revela en los cuadros 1 y 2, tomados de una región típica del Altiplano en Colombia.¹¹

El fracaso comparativo del sistema de educación primaria para actuar conforme a lo programado en los pueblos aparece en los cuadros, que muestran que sólo aproximadamente una tercera parte de los ingresantes completan el ciclo. Pero la realidad de la escuela rural es que no hay efectivamente un ciclo que completar, y que la transmisión de la escolaridad fracasa fuera de los núcleos urbanos, a pesar del hecho de que las familias rurales han acabado por aceptarla y universalmente la desean para sus niños. La demanda del campesino por la escuela carece de una dimensión de poder, y contribuye muy poco a la intención agregada del sistema.

La dirección efectiva de las escuelas rurales y de otras escuelas de pueblos pequeños está en manos del párroco del lugar, quien *ex officio* tiene el puesto de inspector local.

CUADRO I
Sexo y calificaciones de los maestros urbanos y rurales al norte de Santander, Colombia, 1960

	Total	M	F	Escolaridad Normal Completa	Completaron Secundaria	Otros Estudios posprimarios	Ninguna cualificación posprimaria
Urbanos	655	120	535	188	12	25	430 o 66 %
Rurales	682	23	659	29	4	19	630 o 91 %

CUADRO II
Asistencia por grados a escuelas urbanas y rurales al norte de Santander, Colombia, 1960

	Número de Escuelas	Alumnos registrados Total	De acuerdo a los grados				
			I	II	III	IV	V
Urbanas	138	21 208	8 745	5 522	3 326	2 125	1 490
Rurales	658	20 438	14 821	5 197	370	26	24

La ausencia de maestros capacitados en la escuela rural implica que el contenido cultural no es transmitido de acuerdo con las normas del sistema, sino más bien como una clase de *folklore*, que pasa de una escuela primaria a otra, como lo describe irónicamente Reichel-Dolmatoff (1961). Su explicación es la discontinuidad del proceso educativo en sociedades tradicionalmente adscritas, que Ratinoff (1964) elaboró teóricamente. Santander del Norte presumía de once escuelas normales, cinco de las cuales fueron establecidas como Escuelas Normales *Rurales*, pero pertenecían a un sistema diferente, tenían aplicación en una área social distinta y por esta razón no proveían de maestros a las escuelas del campo. La demanda de Escuelas Normales viene de la gente de los pueblos principales (tenderos, artesanos, suboficiales) quienes recientemente han despertado a la realidad de la educación superior, y quienes tienen voluntad y pueden de hecho pagar las modestas cuotas. La satisfacción de esa demanda está organizada por el sistema eclesiástico, cuyos representantes locales, los párrocos, pueden obtener subvenciones del gobierno para educación normal, la cual es considerada como equivalente a la educación secundaria, para fines de clasificaciones. La enseñanza en las escuelas rurales no es compatible con el estatus adquirido al completar la educación normal. Los normalistas se van hacia poblaciones más grandes.

Los maestros rurales son, en efecto, nombrados por el cura de la parroquia, de acuerdo con su criterio de conveniencia, que incluye devoción religiosa y obediencia a su autoridad. Pueden muy bien ser muchachas de los estratos más pobres del pueblo quienes no tuvieron medios para completar la secundaria, provenientes de familias campesinas que viven lo suficientemente cerca del pueblo para asistir a la escuela primaria de cinco grados.

Brasil

Otro ejemplo de la marginalidad en la educación campesina lo tenemos en Brasil. Las escuelas primarias urbanas que llegan hasta quinto año son administradas por los gobiernos de los estados individuales de la Unión. La educación rural está en manos de las autoridades de los municipios, que desde el punto de vista de finanzas son pobres, excepto las que gobiernan una ciudad grande. En el estado de Río de Janeiro, económicamente en mejores condiciones que el resto, sólo el 7% de los maestros rurales eran profesionales. Las escuelas rurales no ofrecen posibilidad alguna de prolongarse hasta la educación secundaria, y muy pocos niños llegan al tercer año. Una vez más, se rompen las líneas de transmisión del contenido cultural, ya que los maestros son nombrados por el presidente municipal, quien es capaz de reforzar su aparato político concediendo plazas de maestras a las hijas de familias que tienen influencia política y que lo apoyan, aun cuando dichas plazas estén mal pagadas.

En contraste, el sistema escolar primario en las ciudades de los estados más ricos de Brasil goza de un prestigio considerable, y abastece tanto a ricos como a pobres. En el siguiente análisis, se verá que la "intención agregada" da a la escuela el carácter de un curso preparatorio propedéutico para la educación secundaria, deformando con ello el propósito involucrado de la institución de la educación primaria universal (Teixeira, 1957a y 1957b).

En el análisis, se compara la significancia de la escuela para familias de clase media y pobre.

Aun cuando hay un sinnúmero de escuelas privadas en la ciudad, el prestigio de las escuelas primarias públicas es alto, y la mayor parte de ellas, especialmente en los distritos "mejores", son consideradas adecuadas para sus hijos por parte de los padres de familia de clase media, y hasta cierto punto se considera más efectiva su enseñanza que en las privadas. Al tiempo de hacer el estudio sobre el que se basa este análisis,¹² los maestros habían salido casi exclusivamente de los niveles medio y superior de la clase media, y ocupaban una posición privilegiada. Ganaban dos veces el salario mínimo de un obrero por enseñar cinco medios días a la semana durante ocho meses al año, además de varias otras prestaciones, y su salario era casi siempre subsidiario para el presupuesto de una familia de clase media.

Se observó unanimidad entre los padres de familia de clase media con relación a las aspiraciones sobre sus hijos. Fue quizá debido a su situación transitiva social y cultural, y al sobrecrecimiento de los puestos de gobierno que caracterizaban a la capital federal, que ellos buscaban para sus hijos una combinación de estatus de profesionales y seguridad de funcionarios públicos. Querían que sus hijos llegaran a ser funcionarios o doctores y sus hijas maestras. Se podía entrar a cualquiera de estas tres carreras aprobando por competencia los exámenes de ingreso a las tres grandes instituciones de adiestramiento a nivel secundario que ofrecían educación gratuita. Si sus hijos no lograban ganar lugares, entonces el único medio de conseguir una carrera profesional era entrando a escuelas secundarias privadas de paga.

La escuela primaria pública ocupaba un lugar importante en este sistema de expectativas. La carrera modelo para un niño de este grupo era entrar al Kindergarten a los 5 años, al primer año a los 7, con promociones cada año hasta alcanzar el quinto grado. Con frecuencia, si se veía que el niño iba

atrasado y estaba en peligro de reprobar el examen anual, era enviado a un "tutor", o bien tomaba clases particulares; otra alternativa era ir a una escuela privada al mismo tiempo que asistía a la pública. Al llegar a quinto año, sin embargo, tenía que tomarse una decisión, ya que se sabía que no iba a tener éxito en los exámenes de competencia sólo por el hecho de haber completado el quinto curso con excelentes calificaciones. Consecuentemente, muchos niños eran sacados de la escuela al empezar el quinto año durante el curso y enviados a "cursos de repaso", en donde aprendían de memoria todas las respuestas posibles a las preguntas de los exámenes. Era esta rama del sistema escolar la que proporcionaba la dinámica de la escuela y el patrón con que era juzgada. Puesto que los sistemas estaban divididos en ramas débiles y fuertes, eran estas últimas las que tenían los mejores maestros, y las débiles eran las que debían sufrir con todos los cambios y con la escasez de maestros. Los esfuerzos del maestro eran reforzados por la ayuda de los padres de familia o del tutor pagado. Ciertamente era tal la seguridad que los pater-familias de la clase media tenían de adquirir una posición firme si sus hijos se convertían en funcionarios civiles (o en maestros), que cada año se suscitaba una crisis política en el tiempo de exámenes de admisión al Instituto de Educación. Mí- tines, demostraciones, procesiones, oraciones, velas encendidas y consultas con médiums espiritistas y con sacerdotes acompañaban las protestas de las madres cuyas hijas no lograban ser admitidas; causaban agitaciones para lograr un incremento drástico en la asignación anual de lugares, algunas veces sin éxito.

Por tanto, podemos caracterizar la función de la escuela primaria pública en relación a la situación de vida y a las expectativas de la familia de clase media como sigue:

- a) Algunas de las familias, descritas como "establecidas", pueden considerarse que llegaron a una "área protegida" en la cual, gracias a sus lazos con la burocracia, su influencia, propiedad y estatus profesional, su seguridad y su confort estaban a salvo. El que pudiesen esperar que sus hijos ganasen lugares gratuitos en las instituciones de educación secundaria era para ellas un asunto de menor importancia; consideraban que sus hijos tenían un derecho nato a la educación secundaria y superior, y también a entrar al servicio del gobierno. La actuación de sus hijos en la escuela significaba, por tanto, poco menos que una lucha crítica por la supervivencia, y en cualquier caso la equivalencia social de los papás con la posición del maestro y el mayor contacto de la familia con los libros facilitaba el camino al niño.
- b) El resto de las familias de clase media estaban luchando por su establecimiento en una situación social y cultural diferente a aquélla en la que los padres habían sido educados, y por la entrada del niño al "área privilegiada" o "protegida", con el fin de alcanzar la seguridad y el estatus futuro de la familia, y en parte para afirmar su propia realización social.

Para los padres pobres, la escuela era un beneficio que podían esperar para sus hijos por parte del *patrón* impersonal; en este caso, el gobierno de la ciudad. Aun cuando un padre pobre sintiera que tenía derecho a la enseñan-

za para sus hijos y supiera bien cuál era el valor práctico y el prestigio de la educación, estaba seguro de que no sería fácil hacer valer su derecho. Pronto aprendía que la admisión en el Kindergarten significaba gastos especiales y dificultades, y era en todo caso considerada como un privilegio de las familias más ricas. A los siete años, el niño ya era útil en la casa, y si era el mayor de varios hijos, podría ser difícil desprenderse de él. En cualquier caso, como no le sería permitido trabajar legalmente hasta los 14 años, parecía no haber prisa en iniciar el curso de cinco años. Pero si los padres del niño trataban de inscribirlo a los siete años, quizá tendrían que hacer colas infructuosas en dos o tres diferentes escuelas, sin lograr que admitieran al niño, ya que la escasez de lugares era la causa de que miles de niños fueran rechazados cada año, y el niño pobre, especialmente si era de color oscuro, no podía competir con éxito contra un niño de "buenos antecedentes" cuyas conexiones sociales y apariencia facilitaban los trámites para entrar a la escuela.

Por lo tanto, no solamente fracasaba el niño pobre en obtener el beneficio del Kindergarten (que ayudaría a iniciarlo en los procesos de aprendizaje de la escuela) y entraba en forma tardía a la escuela; sino que también tenía gran dificultad en mantenerse al nivel de todos aquellos que esperaban proseguir la educación secundaria. Tras recibir poca o ninguna ayuda de su casa, se esperaba de él que contribuyese sustancialmente a las labores domésticas, y generalmente las ambiciones de sus padres no llegaban hasta darle una educación secundaria; así que le faltaba incentivo. Lo más seguro era que en su casa no hubiese material de lectura alguno, y que fuese un lugar muy hacinado e inconveniente para el estudio. Así pues, el promedio de expectativas para que pasase el examen anual y para una promoción al siguiente grado, podría describirse como sigue: en cinco años de escuela podría esperar reprobado dos veces, y llegar por lo tanto solamente a tercer año durante este periodo. El niño de las clases profesionales, por otra parte, tenía sólo una probabilidad de reprobado y en promedio cursaba cuatro años y medio en cinco años de cursos. La gran mayoría de los niños pobres se enfrentaba al *shock* del fracaso al final del primer año.

Los padres pobres deseaban que sus hijos aprendiesen a leer, escribir y hacer cuentas, y con esto generalmente estaban satisfechos; pero su deseo igualmente fuerte de que el hijo aprendiera una profesión no estaba satisfecho, y la escuela tampoco proporcionaba métodos formales o informales de orientación para los niños, sobre todo para aquellos que no iban a seguir la educación secundaria, a fin de guiarlos hacia instituciones de adiestramiento vocacional y práctico.

Por tanto la escuela primaria, aun cuando ideológicamente tenía una función universal, en realidad se había desviado para servir a los intereses especiales de la creciente y establecida clase media, convirtiéndose en un medio para cubrir la parte más grande de la distancia a los exámenes de admisión a las instituciones secundarias, las cuales proporcionaban un pasaje para asegurar puestos y llegar a profesiones de prestigio. Este proceso de desviación había sido realizado por la convergencia de las aspiraciones de los padres de familia de clase media con el sistema de valores de los maestros y los administradores, y la preponderancia de éstos en la intención agregada del sistema. Para los hijos de familias pobres, la escuela abría el camino hacia su integración a las filas de trabajadores no capacitados de la ciudad, y les daba la oportunidad de convertirse en trabajadores capacitados solamente en aquellas ocupaciones que no requerían un largo adiestramiento formal. Sus posibilidades de obtener una educación secundaria eficiente eran remotas, pero tenían

más probabilidades de obtener su parte de satisfacciones materiales en la remuneración de su trabajo que las que habían obtenido sus padres.

CONCLUSIÓN

El desorden y la ineficacia de la educación primaria en América Latina no son accidentales y pueden ser analizados sociológicamente. En este ensayo se ha centrado la atención en un aspecto particular. De acuerdo con el modelo utilizado, podemos afirmar que existe una deficiencia de poder operativo en el agente (gobierno) y en el sector más vasto del objeto (“indios”, campesinos, los “indigentes”, las clases populares, etc.), que desvirtúa la instrumentalidad y abre el camino a procesos de modificación y transformación que pueden ser generalizados bajo dos encabezados, a saber “apropiación institucional” y “apropiación de clase”.

Apropiación institucional

La debilidad de la educación primaria se puede ver en términos de su apropiación institucional por un sistema que no comparte sus propósitos. Un ejemplo de esta situación fue proporcionado por el sistema de escuelas municipales en la zona rural de Brasil. El rol especial del municipio en la estructura política de Brasil (Nunes Leal, 1948), permite predecir esta situación. Los cambios recientes en esta estructura, y especialmente el debilitamiento del municipio y la transferencia de poder a los crecientes centros industriales regionales, deberían de ser observados para ver las posibilidades de establecer algún sistema autónomo de educación rural con una base regional más amplia.

La apropiación institucional por el sistema eclesiástico en Colombia también tiene sus raíces en los elementos de la estructura social, y ha sido legalizada por un Concordato con la Santa Sede.¹³ El rol de la Iglesia en el sistema de poder nacional debe mirarse en función del sistema vertical bipartidario, en el cual se adscribe la filiación política por nacimiento más bien que por preferencia.

En Bolivia posrevolucionaria hubo también un viraje del curso que habían trazado para el país los que elaboraban políticas y los administradores, en parte a través de la apropiación institucional a manos del nuevo sistema político. Después de la expulsión o retiro de los propietarios, el origen popular rural del poder del gobierno revolucionario radicaba en grupos claramente definidos y compactos de campesinos organizados cada uno como sindicato, con sus respectivos “generales”, como se les llamaba a los secretarios generales electos de los sindicatos. El partido gobernante (Movimiento Nacional Revolucionario —MNR—), cuyos agentes habían sido los principales organizadores de los sindicatos, construyeron sobre estos cimientos una jerarquía de cinco flancos, con elementos leales al partido. Las jerarquías del partido y del sindicato podían hacerse cargo del manejo de asuntos locales, en parte por ocupación del gobierno local y provincial y de los roles judiciales, y en parte por la acción directa de sus propios miembros. Durante los primeros años del régimen, posteriormente a la disolución del ejército nacional, el campesinado, organizado como estructura sindical, ejercía un poder considerable.

El sistema que tomó forma estaba caracterizado por el *caciquismo*, una condición estructural típica, en el que se introducen organizaciones verticales

integradas jerárquicamente que se proponen trabajar de acuerdo con reglamentos burocráticos, pero sin que existan las condiciones para su adecuado funcionamiento. Aun cuando la apropiación de los poderes por parte del cacique conduce a la suspensión de muchos reglamentos de la institución, éste debe sin embargo satisfacer las necesidades de algunos a cuyo favor existe la institución. Al nivel de grupo agrario, el liderazgo ejercido por el “general” electo operaba de una manera peculiarmente democrático-tradicional; pero arriba de este nivel, los líderes nacionales de la organización sindical eran reclutados por las élites del partido oficial y la administración, y ellos a su vez nombraban a los líderes intermedios, o ejercían presión en favor de sus candidatos. Son estos niveles los que pueden considerarse como operativos de acuerdo con el sistema de caciques.

El rol del cacique se apoya en ciertos convenios implícitos que definen sus relaciones con los que están arriba y los que están abajo de él. Se puede describir a los que están arriba como *proveedores*, y son aquellos que toman decisiones que afectan la asignación de los recursos nacionales, de los medios en su sentido más amplio, ya sea por legislación, decisión administrativa o por nombramiento a puestos, etc. A estos singulares amigos y aliados entre los proveedores, el cacique les debe el apoyo de la región a sus órdenes y especialmente, el voto de los miembros del sindicato, del partido y de los órganos del gobierno local y nacional, así como el contingente para la marcha o demostración y las bandas armadas. Pero el apoyo implica acatamiento a las políticas de los proveedores, excepto cuando éstas pudiesen dañar la posición del cacique mismo o mermar los beneficios que fortalecen su dominio. En recompensa, recibirá la “franquicia” de su propia región gobernada, es decir, sus amigos se encargarán de que no se interfiera en sus operaciones dentro de su propio territorio. También recibirá derechos de acceso a los medios de transporte, un lugar en las partidas del favoritismo provincial y puede esperar obtener prioridad de atención para las solicitudes o peticiones de los grupos agrarios, comités ciudadanos, etc., dentro de su territorio. La cantidad de todos estos beneficios estará condicionada al peso del apoyo de su “gente” y a su propia posición de trato.

A su contingente, organizado en grupos agrarios con sus “generales”, el cacique proporciona o aparenta proporcionar los medios de obtener del gobierno los servicios y facilidades que requiere para satisfacer necesidades locales, tales como un maestro para la escuela, caminos y puentes, la legislación de títulos, ayuda para resolver las disputas fronterizas, etc. Éstos pueden conseguirse a través de las autoridades locales, pero en casos especiales se pueden saltar los canales burocráticos e ir directamente al alto mando para obtener una decisión. También se espera de él que mantenga una defensa continua de los nuevos derechos y de la alta dignidad de los miembros del estamento sometido anteriormente. A cambio de este servicio, él espera y obtiene la obediencia del “general” en cuestiones externas al grupo agrario, mientras se abstiene de interferir en asuntos internos de dicho grupo. Puede, por supuesto, esperar la misma clase de apoyo político para él mismo y para sus amigos que ya mencionamos antes. Una vez que pierde a sus amigos en la élite del gobierno, no puede servir más a los campesinos, quienes se verán obligados a transferir su amparo y aun su lealtad, a un nuevo cacique capaz de abrir de nuevo los circuitos de comunicación y oferta con los proveedores.

Ciertamente, una vez que la élite gobernante tiene poder militar y las facilidades requeridas por los campesinos, el caciquismo compacto, sostenido, puede describirse en términos simples, como sigue: se ofrece sumisión política a aquellos que están arriba, y se exige la misma sumisión de los que están abajo, a cambio de facilidades y franquicia recibida de arriba y transmitida, en menor escala, a los de abajo.

Los beneficios que perseguían los campesinos eran, en primer lugar, la terminación exitosa del complicado proceso legal mediante el cual se les conferirían los títulos de la propiedad de las tierras. En segundo lugar, la concesión de fondos y facilidades para construir una escuela y equiparla, así como para obtener el nombramiento de un maestro. Por lo tanto, las transacciones eran intensas, se prolongaban a través de los años, conducían inevitablemente a una aguda competencia entre las localidades y, debido a las fronteras de poder mal definidas, a conflictos entre los caciques y sus sucesores. Pero se establecieron muchas escuelas, se nombraron maestros, se abrieron nuevos canales de comunicación con la sociedad, muchos jóvenes aprendieron español, y se vio que algunos lograron salir de las antiguas fronteras estamentales y tomar su lugar en el mundo de los ciudadanos.

Pero los campesinos no estaban en posición de verificar que la educación fuese realmente efectiva, ni era el sistema de caciques un instrumento apto para mantener una u otra política educativa. Así como favorecían a los campesinos al satisfacer sus grandes demandas de ayuda para construir la escuela y adquirir títulos para sus tierras, también solían los caciques coludirse con los maestros, quienes acomodaban la dirección de la escuela a sus urgentes aspiraciones políticas y de movilidad vertical.

Apropiación de clase

Los ejemplos de apropiación de clase de Colombia, Ecuador y Bolivia pertenecen a un momento socio-histórico distinto. Aquí no estamos tratando de la clase media profesional o comercial de la ciudad de Río de Janeiro, sino de un estrato social distinto, que llamaremos “pueblanos” (vecinos, mestizos, etc.). Con el fin de ver el panorama claramente, debemos empezar por establecer un contraste entre la morfología social que el sistema señorial dio al Noroeste de Europa, y el modelo prevaleciente en las áreas discutidas y en la mayor parte de Sudamérica hispana, así como en una gran porción de América Central y México. La idea rural europea está diferenciada en cuanto a ocupaciones, es jerárquica y forma un núcleo, mientras que el patrón más común en las áreas latinoamericanas incluye grupos agrarios claramente definidos, pero dispersos, en los cuales todas las familias se dedican a la agricultura, viviendo en sus parcelas individuales; los campesinos viven en un aislamiento rústico, y quizá también detrás de una cortina estamental, mientras que la función de nexa con la sociedad nacional está en manos de las familias que viven en el centro focal de una colección de grupos agrarios: el “pueblo”.

Los pueblanos son muy conscientes de su calidad de “urbanizados” en relación a los campesinos, aun cuando se deben sentir rústicos en la elegante ciudad. La categoría de pueblanos incluye suboficiales de gobierno (contando aquéllos de la parroquia local o del sistema municipal), el clero, quizás algunos propietarios ausentistas, introductores de ganado, tenderos y compradores de

productos agrícolas, quienes por lo general son también prestamistas; conductores de camiones de carga, maestros, artesanos, obreros y trabajadores que prestan diversos servicios. Los pueblanos deben su situación a su rol de nexo entre el campesino y la sociedad, y su subsistencia a los excedentes de los campesinos y a los exiguos salarios de gobierno. En las regiones donde se llama a los campesinos “indios”, los pueblanos son conocidos como “mestizos”. Constituyen los sectores medios de la sociedad agraria antigua, escasamente penetrada por el capitalismo comercial e industrial, y son una especie de pequeños burgueses de la estructura agraria en todas las áreas de campesinos en pequeño (ya se trate de pequeños propietarios, campesinos dotados de tierras comunales, o arrendatarios), puesto que ellos proporcionan la articulación entre los dispersos grupos agrarios y los centros industriales, políticos y comerciales. Son, por supuesto, una clase tradicional de gran importancia, y han poseído cierto peso político desde la Independencia. Han disfrutado de una rutinaria educación primaria desde el siglo XIX. Debido a la situación de los pueblanos, los circuitos de comunicación, así como la penetración institucional y comercial del campesinado, deben proceder vía el “pueblo”; la repentina expansión de la educación rural y de las Escuelas Normales durante los últimos treinta años ha llegado a tiempo de darles nuevas oportunidades de carreras, justamente cuando el mejoramiento de los transportes estaba poniendo en peligro su papel clave en el comercio local. Al igual que en Colombia y en Ecuador, es este grupo el que se ha movilizado hacia la educación rural pos-revolucionaria en Bolivia, aun cuando su participación en la Revolución fue insignificante. Ya hemos notado el incremento diez veces mayor de las Escuelas Normales en Bolivia. La muestra de Sanginés (1968) refleja el conjunto de los normalistas rurales quince años después de la Revolución, aunque no puede asegurarse que sea verdaderamente representativa. De los 195 normalistas y personas en adiestramiento entrevistados, 39 dijeron haber nacido en grupos agrarios y eran por lo tanto campesinos y exmiembros del estamento “indio”. (La agudeza de la separación estamental queda demostrada por el hecho de que 39 también indicaron que la ocupación del padre era la agricultura). De éstos, 35 provenían de comunidades de pequeños agricultores (en muchas de las cuales las escuelas primarias habían estado desarrollándose durante los quince años anteriores a la Revolución) y solamente 4 eran de las antiguas haciendas, y por lo tanto beneficiarios de la Reforma Agraria. 86 habían nacido en pueblos, y si añadimos a éstos los dos que nacieron en aldeas, los 5 en capitales de cantones y los 11 en capitales de provincia, alcanzamos el 53% de la muestra, que en su gran mayoría eran producto del medio que hemos estado describiendo. De los 52 restantes, 49 nacieron en ciudades y 3 en pueblos mineros. Por lo que respecta a aspiraciones sociales de la muestra entera, en respuesta a la pregunta: “si pudieras empezar de nuevo ¿cuál profesión escogerías?”, de los 165 que contestaron, 84 dijeron que elegirían ser maestros, 72 dijeron que escogerían una de las profesiones liberales, 5 prefirieron comercio y artesanías, y solamente 4 agricultura. Y en respuesta a la pregunta acerca de la ocupación que les gustaría para sus hijos, de 136 que tenían hijos, 100 indicaron las profesiones liberales (especialmente medicina e ingeniería), 31 dijeron que maestros, 3 comercio y artesanías, y 2 agricultura.

Para sintetizar, consideramos que es característico de América Latina, en la etapa presente, el que la educación rural y con ella muchos de los progra-

mas de bienestar y desarrollo, así como la movilidad política, están expuestos a ser apropiados y deformados en aras de los intereses del estrato pueblano arribista, a cuyas filas se añaden los nuevos campesinos que ofrecen sus servicios; y también consideramos que esto tiende a negar posibles beneficios a los campesinos medianos y pobres. Para unos cuantos llega a ser un medio de escape del servilismo de la producción agrícola rudimentaria, pero ofrece muy poco al campesino, cuyo nivel de recursos y facilidades es tan bajo que las escuelas le ayudan poco en la solución de su dilema. En cierta forma, pues, la escolaridad puede contribuir a una gran diferencia social.

Sería útil hacer otra pregunta de naturaleza más general en el contexto de las estructuras agrarias que estamos discutiendo. La apropiación institucional y de clase se llevan a cabo como resultado del relativo fracaso de los sistemas de educación para convertir políticas en programas y para transmitirlos hasta llegar al punto de enseñanza-aprendizaje. Ha fracasado el intento por mantener la autonomía de la institución y el cumplimiento de las normas. ¿Cuáles son los rasgos estructurales y culturales de estos *tipos de sociedades* que dificultan construir y poner a funcionar burocracias y dar mayor autonomía a los sistemas educativos? ¿Es solamente porque son nuevas y deben luchar por subsistir, por lograr la internalización de rutinas, y la integración de hábitos burocráticos en expectativas culturales y socialización? ¿O es que a este nivel de crecimiento encontramos aún un nivel bajo de la división del trabajo y de la especialización, y por lo tanto un nivel también bajo de especificación de roles, de modo que un individuo en un puesto burocrático como es el de maestro, está gravado por un conflicto de roles irresoluble? ¿O existe lo que podríamos llamar una “desviación vertical” inherente a las relaciones interpersonales (enfocadas desde un punto de vista de una sociedad con experiencia democrática), que interfiere con la formación de solidaridades profesionales que proveen grupos de referencia, en los cuales por lo menos algunos de los criterios de aprobación involucran competencia e integridad profesional? (Por “desviación vertical” en relaciones personales se entiende una situación en la que la inminencia del poder arbitrario ejercido desde arriba dificulta el mantener alianzas de grupo, o por lo menos hace necesario basarlas en relación a una figura superior a todos). ¿Existe un individualismo y un personalismo que convierten en una precaria pretensión la transmisión de normas, reglamentos y contenido ideológico por toda una cadena de mando, por las mismas razones por las que de un sistema de *caciquismo* no puede esperarse la consistencia ideológica o política?

Desgraciadamente los sociólogos no se están acercando a las respuestas a preguntas como éstas, quizá porque no están utilizando los instrumentos adecuados.

Notas

- 1 Este ensayo fue leído en la reunión anual de la British Sociological Association en 1970. Incluye material anteriormente publicado en las *Transactions of the VI World Congress of Sociology* (Ginebra, 1967), bajo el título de “The Instrumentality of Education Systems”.

- 2 Los artículos 26 y 27 dicen lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.
- 3 Un intento valioso de construir un modelo analítico con referencia a los sistemas escolares en el proceso de modernización puede encontrarse en Luis Ratinoff (1964).
- 4 La palabra “resultante” se usa en un sentido análogo a la diagonal en un paralelogramo de fuerzas.
- 5 Este párrafo se basa en estudios hechos por mí en Otávalo, Ecuador, en 1960, cuando trabajaba en el Proyecto Principal No. 1, de la UNESCO.
- 6 La palabra castellana “estamento” se refiere a los sectores sociales rígidamente separados que existieron en España hasta el siglo XVIII.
- 7 Se aplica comúnmente a “los tres estamentos”: nobleza, clero y plebe. El presente artículo la usa en un sentido análogo. Beate Salz (1955), en su cuidadoso análisis de la estructura social ecuatoriana, habla de relaciones *estate-like*. Por tener este término implicaciones semánticas conectadas con propiedad de la tierra, se ha preferido revivir el arcaísmo “estamento”.
- 8 La escuela normal vecina a Otávalo, de financiamiento internacional, manifestaba una aguda contradicción entre los propósitos originales y la intención sectorial de los estudiantes. Situada en una zona densamente poblada de campesinos indígenas de habla quechua, se comprometió en la búsqueda de soluciones a los problemas de la educación de ese sector. Más aún, los estudiantes y el personal estaban unidos en sus esfuerzos por llegar a ser un centro educativo modelo para los “blancos” urbanos, *i. e.* “pueblanos”. Los estudiantes se pusieron en huelga antes que aceptar la enseñanza de quechua, en lugar de francés.
- 9 Tuve la oportunidad de familiarizarme con el panorama boliviano como resultado de la invitación que me extendió el Sr. Thomas Carroll para fungir como asesor del estudio que llevó a cabo en ese país el Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola. Los importantes sucesos políticos de 1970 y 1971 no son tomados en cuenta en este estudio.
- 10 La palabra cholo es usada algunas veces en Bolivia y Perú para denotar un sector de los vecinos de la aldea o del pueblo, integrado originalmente por miembros de estamento campesino, quienes vienen a formar parte del sistema de clase urbana y al mismo tiempo conservan sus características étnicas y sufren ciertas inconveniencias sociales.
- 11 Un tratamiento firme de los problemas que surgen de la inferioridad contractual de los campesinos, especialmente en relación con el desarrollo de la comunidad, lo da Andrew Gunder Frank (1965) en un trabajo mimeografiado por CEPAL para la Conferencia Regional de la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, de UNICEF, celebrada en Santiago de Chile, en 1965, que nunca se distribuyó. Véase también Pearse (1966).
- 12 Instituto Piloto de Educación Rural, Escuela Normal Asociada al Proyecto Principal No. 1, *Investigación Educativa en el Norte de Santander 1959-1960*, Departamento de Santander, Mineducación-UNESCO, Pamplona, Colombia, 1960.

- 13 El autor realizó estudios sobre una escuela primaria pública y sus relaciones con el medio social en Río de Janeiro, junto con Josildeth da Silva Gomes, bajo los auspicios del Centro Brasileiro de Pesquisas Educativas, 1958-59.
- 14 Véase Haddox (1962) y Fals-Borda (1962). El problema de la continuación de escuelas misionales presenta dificultades especiales debido a las bases extra-nacionales de las misiones. Para un caso interesante de "subversión institucional", véase Juan Friede (1963).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comitas**, Lambros, 1968, *Education and Stratification in Contemporary Bolivia*. La Paz.
- Dandler**, Harnhart, Jorge, 1967, "Local Group, Community and Nation". Madison: University of Wisconsin (Mimeo).
- Fals Borda**, Orlando, 1962, *La educación en Colombia: base para su interpretación psicológica*. Bogotá: Monografías Sociológicas No. 11, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.
- Friede**, Juan, 1963, *Problemas sociales de los Araucos; tierra, gobierno, misiones*. Bogotá: Monografías Sociológicas No. 16, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.
- Gunder** Frank, Andrew, 1965, *La participación popular en lo relativo a algunos objetivos económicos rurales*. Santiago: CEPAL (mimeo).
- Haddox**, Benjamín Edward, 1962, *A Sociological Study of the Institution of Religion in Colombia*. Miami: University of Florida.
- Nunes** Leal, Víctor, 1948, *Coronelismo, enxada e voto; o município e o Regime Representativo no Brasil*. Río de Janeiro: Revista Forense.
- Pearse**, Andrew, 1966, "Agrarian Change Trends in Latin America". *Latin American Research Review*, 3, University of Texas.
- Pérez**, Elizardo, 1963, *Warisata*. La Paz.
- Ratinoff**, Luis, 1964, *Problemas Estructurales de los Sistemas Nacionales de Educación. Esbozo de una tipología Analítica*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. (Mimeo).
- Reichel-Dolmatoff**, 1961, *People of Aritama*. Chicago: University of Chicago.
- Salz**, Beate, 1955, *The Human Element Industrialization*. Chicago.
- Sanginés** Uriarte, Marcelo, 1968, *Educación rural y desarrollo en Bolivia*. La Paz.
- Teixeira**, Anisio, 1957a, *Educação noa é privilegio*. Río de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- Teixeira**, Anisio, 1957b, "A Escola Brasileira e a Estabilidade Social", Río de Janeiro (Mimeo).
- Wolfe**, Marshall, 1964, *Has Enough Attention been Paid to Social and Political Factors in Education Planning?* Seminario sobre problemas y estrategias de planeación educacional en América Latina (abril-mayo). París: CEPAL (Mimeo).

