

## **Algunos problemas de la formación y utilización del capital humano en el desarrollo reciente de América Latina: una interpretación**

LUIS RATINOFF

La mayor parte de los grandes problemas relativos a los procesos de transformación que envuelve el desarrollo económico y social se originan en una evaluación de las situaciones de retraso, cuando éstas son comparadas con criterios y modelos que traducen lo que usualmente se acepta como formas modernas de vida. El que el análisis se inicie a partir de una consideración valorativa lleva sin duda a plantear un género de dilemas que las teorías formales pueden difícilmente formular, y que a su vez demandan acciones que modifiquen el orden y las tendencias existentes.

Preocuparse del grado de utilización del capital humano en América Latina, es reflexionar acerca de la racionalidad general de la organización social de los países del área. Las preguntas son obvias: ¿existe una capacidad humana ociosa en América Latina? ¿No sería posible emplear mejor esas potencialidades productivas de la población si se evolucionara hacia situaciones de mayor racionalidad? ¿Cuánto se pierde cada año manteniendo desocupados esos recursos?

No hay que insistir demasiado en la naturaleza tautológica de muchas de estas cuestiones. Es evidente —con perdón de los economistas— que sería indispensable proceder a una más sistemática definición de los términos del problema, sobre todo cuando la idea de capital humano no es todavía más que una ingeniosa metáfora cargada de sugerencias.

En primer lugar, para enfocar la problemática planteada desde un ángulo positivo y no caer en una crítica estéril, es indudable que la cuestión fundamental se refiere a la relación entre la capacidad potencial de la estructura social para utilizar a los seres humanos y las potencialidades productivas y creativas de éstos. Este ensayo parte de la proposición que los términos de la relación no son independientes y corresponden a un tipo de evolución histórica caracterizada por la concentración de los beneficios del progreso técnico en lo que hoy día denominamos los grandes centros industriales del mundo.

### *La difusión de la tecnología*

Aceptadas estas hipótesis, parece lógico suponer que el problema de la plena utilización del capital humano en América Latina dependerá por cierto de los niveles alcanzados por la creación y asimilación tecnológica de los países del área, sobre todo cuando hay una tecnología productiva pre-existente surgida como respuesta histórica a los dilemas de crecimiento y modernización de los grandes centros industriales.

Esta circunstancia tiene diversas consecuencias. No puede ignorarse, por ejemplo, que mientras las modernas técnicas de producción y organización permiten una razonable utilización de los recursos en las naciones avanzadas, su incorporación a situaciones de subdesarrollo implica a menudo una subutilización tanto de las técnicas importadas como de los recursos existentes. El que la función social de las técnicas sea inseparable del contexto de vida humana en el cual surgen o se aplican, obliga sin duda a revisar cualquier concepto que atribuya a este factor *per se* efectos revolucionarios, o en todo caso sugiere la necesidad de precisar lo que debe entenderse por cambios revolucionarios.

Por ahora, la cuestión más específica se refiere a la baja capacidad de las técnicas productivas modernas para proporcionar empleo a las poblaciones de los países subdesarrollados, y esto es un doble sentido, no sólo en términos numéricos sino además en todo aquello relativo a los requisitos de calificación de la fuerza de trabajo. Éste es un síntoma de la asincronía que se produce en los países de la periferia entre la incorporación de las formas e instrumentos de la vida moderna, y los requerimientos propios de la sociedad tradicional. Sin temor a exagerar, parece ser condición para estos procesos internacionales de difusión, la existencia de procesos paralelos de concentración de los instrumentos y beneficios del progreso técnico.

En cuanto a esto último, cabe observar que relativamente las tendencias hacia la concentración parecen haber superado a partir de la segunda mitad del siglo XIX a los procesos respectivos de difusión. Si a esto se agrega que las formas que asumen tanto la modernización como el desarrollo económico en los países latinoamericanos, se caracterizan por ser intentos dirigidos a resolver las agudas asincronías que trae consigo el introducir en forma acelerada las técnicas de producción y organización modernas, en sociedades tradicionales, que como tales ocupan una posición periférica en un sistema mundial de poder en que los grandes centros tienden a monopolizar los beneficios del progreso, se hace necesario examinar el problema de la utilización del capital humano desde un ángulo supranacional.

### *¿Subdesarrollo o subempleo?*

La distinción entre subdesarrollo y subempleo puede parecer trivial, pero de hecho algunas discusiones acerca de la "capacidad ociosa" del capital humano en las situaciones de retraso dan por supuesto que es lícito operar con definiciones separadas, sobre todo cuando alguien imagina que mediante acciones racionales sería posible llegar a una más alta utilización productiva de esas capacidades ociosas, o cuando se piensa que maximizando el empleo de ese "recurso" se lograrían mayores tasas de desarrollo económico. El problema se refiere sin duda a si existen en un momento dado capacidades ociosas, o si se trata más bien de "potencialidades" susceptibles de actualizarse en situaciones distintas.

El primer aspecto sobre el cual cabe reflexionar es el carácter relativo de las nociones de subdesarrollo y de subempleo. Si se compara la utilización de la población como "recurso" de desarrollo en América Latina con lo que ocurre en los países centrales, es posible diagnosticar una subutilización de ese recurso, lo que equivale a decir que una estructura social más racional permitiría dar un empleo más productivo a la fuerza de trabajo. ¿Significa esto realmente que existe una "capacidad ociosa"?

Si se examina muy brevemente el cuadro de los países latinoamericanos, es indispensable reconocer que las posibilidades de maximizar la utilización del recurso población manteniendo estacionaria la organización social, es demasiado limitada. Es inevitable entonces plantear el problema en términos de subdesarrollo, dado que el empleo de las capacidades humanas no puede concebirse con independencia de los niveles medios de productividad.

Ahora bien, lo que un sociólogo podría señalar en este contexto se refiere a la relación que parece existir entre los niveles de empleo, productividad, y la naturaleza de las capacidades humanas utilizadas por sociedades que están en distintos estados de desarrollo.

Se ha indicado con frecuencia que en aquellos países más avanzados donde existe una alta productividad media y los recursos se emplean con mayor racionalidad, las capacidades humanas que utilizan los procesos productivos tienden a acentuar aquellas acciones que envuelven un alto coeficiente intelectual. En cambio, parece ser una característica del retraso la ocupación masiva del esfuerzo físico de la población.

De aceptarse este punto de vista, habría que aceptar también, al menos de modo relativo, una primera conclusión. Allí donde la organización social utiliza para las tareas de producción fundamentalmente el esfuerzo físico de los individuos, no sólo la productividad media será baja, sino además existirán capacidades humanas desocupadas o si se quiere, sub-

ocupadas. La situación contraria se presentará en sociedades de avanzada tecnología que demandan de su fuerza de trabajo aptitudes de índole marcadamente intelectual.

Un escritor contemporáneo ha dramatizado esta situación al referirse a lo que él llama la revolución educativa del siglo xx<sup>1</sup> indicando que en los países desarrollados la función del conocimiento no es improductiva en términos de bienes y servicios. Ocurre en cambio, dentro de las modernas empresas, que son aquellas que ocupan sus manos los que se han vuelto improductivos, porque las nuevas formas que toma el trabajo requieren visión, conocimientos y conceptos, y están basadas antes en la inteligencia que en el esfuerzo físico. El empleo del talento intelectual tendría una segunda consecuencia en relación a las dinámicas del cambio y del progreso. El proceso de automatización consistiría en un paulatino reemplazo de la energía física no sólo por la capacidad intelectual sino por procedimientos productivos fundados en la creatividad e imaginación técnica de la población. Esta característica del empleo en los países avanzados daría lugar a una cadena histórica en que la mayor utilización de las aptitudes intelectuales traería consigo a su vez una creciente demanda por esas mismas capacidades.

Una interpretación estructural del cuadro anterior debería acentuar la idea que la organización de esas sociedades favorece una relación directa entre los aumentos de productividad, y los incrementos del empleo de las potencialidades intelectuales de la población, existiendo por lo tanto una esencial continuidad entre los sistemas culturales e institucionales de esos países. Lo que ocurriría en el área latinoamericana es que la estructura social se caracterizaría por una crítica discontinuidad entre las instituciones y sistemas culturales, de modo que la creación de capital humano, es decir, la elevación masiva de las aptitudes intelectuales no se traduciría necesariamente en aumentos de productividad, o lo que es lo mismo, no encontraría una utilización productiva proporcional en alguna medida a las inversiones y esfuerzos realizados, a no ser que concurrieran otros factores que dadas coyunturas específicas operaran de un modo conjunto en esa misma dirección.

Lo que aquí interesa destacar es que esta discontinuidad es consecuencia del tipo de desarrollo que caracteriza la evolución de América Latina en su conjunto, desarrollo basado en una cierta forma de incorporar a estos países al sistema internacional de la riqueza y el poder.

#### *La formación del capital humano*

Un aspecto ilustrativo de este fenómeno se manifiesta al nivel de los mecanismos formales de creación de capital humano, y que se traducen

en la producción de cierto tipo de aptitudes. En sus líneas más generales los sistemas educacionales de América Latina fueron la consecuencia del trasplante de las instituciones escolares europeas a países cuyas estructuras sociales eran tan distintas que terminaron por desvirtuar el sentido original de aquéllas. Esto constituía sólo una parte de un proceso más amplio orientado hacia la implantación de la civilización de tipo europeo en el mundo colonial y post-colonial latinoamericano. No es esta la ocasión de señalar las dificultades de ese proyecto sino más bien de examinar sus consecuencias.

Tal como ha sido agudamente señalado por un autor latinoamericano<sup>2</sup> los valores culturales importados, asociados de suyo a las funciones institucionales de la escuela, pasaron a constituir un sistema de normas convencionales y “oficiales” desligado del plano de la conducta real.

En semejante mundo, por ejemplo,

La ley y el gobierno no consistían en esfuerzos de la sociedad para disciplinar una realidad concreta y que lentamente se habría de modificar. La ley era algo mágico, capaz de transformar súbitamente la faz de las cosas. En realidad, cada una de nuestras leyes representaba un plano ideal de perfección a la manera de la utopía platónica. En este punto llegamos a extremos increíbles: leyes perfectas, formulaciones y definiciones ideales de las instituciones y como puente entre la realidad —(concebida en consecuencia) a veces como algo mezquino y abyecto— y esas definiciones ideales de la ley, los actos oficiales declaratorios, revestidos del poder mágico de transformar la realidad concreta en una realidad oficial semejante a la prevista en la ley.

Todo podíamos metamorfosarlo mediante actos de gobierno. A falta de correspondencia entre lo oficial y lo real, podíamos transformar toda la vida mediante actos oficiales.<sup>3</sup>

Es decir, el proceso de incorporación de los países del área a la sociedad internacional que principia a perfilarse en los últimos decenios del siglo XIX favoreció la formación de un sistema cultural caracterizado por un agudo dualismo entre los valores de la conducta real y los de la conducta profesada.

Los modelos de instituciones escolares europeas que nuestros países intentaron incorporar a sus respectivas realidades sociales, establecían una distinción fundamental entre la educación básica y la educación de clases o académica, en que de cualquier modo ésta era el arquetipo de formación escolar. La recepción de ese sistema docente tuvo profundas consecuencias en la evolución ulterior de los mecanismos de creación del capital humano, y en la naturaleza y motivaciones de este último.

La filosofía de esos modelos escolares “socialmente especializados”<sup>4</sup>

establecía una diferenciación esencial entre la educación para el ocio y el tiempo libre, y la educación para el trabajo, correspondiendo ésta a las clases populares y aquélla sólo a los grupos de la élite. Esto significaba que los mayores valores de prestigio cultural se asociaban a orientaciones que acentuaban el carácter desinteresado e inútil de los estudios, a la idea de disciplinas formadoras de la personalidad de los miembros de la élite social, a una capacitación para desempeñarse conforme al estilo de vida de un *status* más o menos adscrito. De hecho, las metas culturales de utilidad y eficiencia quedaban referidas a la educación para el trabajo de las clases populares, es decir, eran definidas como valores sociales de segundo orden.

Los países latinoamericanos adoptan casi sin discusión este modelo de escolarización, pero su incorporación a los condicionamientos de las estructuras sociales post-coloniales implicó una modificación de su significado original, y de su función en relación a la evolución de la sociedad. En primer lugar se acentuó el carácter clasista de la instrucción. Si bien se aceptó ese modelo y su filosofía, su institucionalización se hizo sobre la base de una selección implícita de sólo algunos aspectos ante la imposibilidad de hacerlo en su totalidad. En su concepción original semejante organización del proceso de escolarización partía de la base que el sistema de poder y la organización de las desigualdades en la sociedad no sería objeto de alteraciones mayores, pero admitía la necesidad de expandir rápidamente la educación popular y desarrollar un buen sistema de educación técnica y vocacional.

Lo que ocurrió en nuestros países es que al importarse las instituciones europeas para superponerlas a una realidad pre-existente, se trajeron también consigo los mismos criterios y niveles de exigencias, que en las sociedades originales respondían e interpretaban sus propios requerimientos y dinámicas culturales. El efecto más inmediato fue restringir las posibilidades de acceso de los sectores populares a las instituciones docentes, y la educación básica tendió de hecho a satisfacer por un largo periodo las demandas de escolarización de capas sociales más acomodadas. De otra parte la estructura ocupacional, y en general el estado de la economía, no hacía indispensable una mano de obra poseedora de tipos de calificación que tuvieran por supuesto la escolarización de los individuos. Durante la mayor parte del periodo de crecimiento y modernización por la vía de las exportaciones, el modelo europeo fue parcialmente adoptado, y sólo por excepción su éxito se asoció a la creación de un eficiente sistema de educación popular.

Mientras en los grandes centros de civilización del continente europeo las instituciones docentes lograron evolucionar con algunas flexibilidades creando tipos de escolaridad alternativas para cubrir algunas de las necesidades que surgían al ritmo de los cambios, el medio latinoamericano no permitió una transformación semejante. Los ideales de una educación aca-

démica correspondiente al estilo de vida de la élite, tendieron a cristalizar en instituciones tal vez demasiado rígidas, sin que existiera una dinámica de cambio que impusiera la creación de ideales culturales alternativos expresables en nuevas instituciones docentes. Las tentativas de reforma durante ese periodo, que en algunos casos se refieren a la introducción de la enseñanza de la ciencia, no alteraron significativamente la situación descrita.

No es de extrañar que aquellos países latinoamericanos que con posterioridad enfrentaron su expansión por la vía de la sustitución de las importaciones se encontraron con sistemas de enseñanza en los que la educación popular y técnica estaban escasamente desarrolladas, a la vez que la educación académica tradicional orientada hacia una cultura del ocio se asociaba a los valores de los grupos del poder, de modo que su conservación comprometía poderosos intereses.

Pero ya al final del periodo de crecimiento hacia afuera, y en gran medida como consecuencia de ese proceso, se comenzó a observar que la población tendía en forma paulatina a agruparse en centros urbanos, sobre todo en las ciudades mayores de los países respectivos. No quedaba otra salida que expandir la escolarización a base de la incorporación de nuevos grupos sociales, pero los mecanismos de enseñanza no estaban preparados para hacer frente a esas necesidades. Podría decirse que desde comienzos de siglo principió a acentuarse la crisis tanto del modelo y de su filosofía, como de las instituciones que habían ido apareciendo a lo largo del siglo XIX.

Quienquiera que examine la tasas de crecimiento de la matrícula a partir del segundo cuarto del siglo XX, comprenderá la magnitud que muy pronto tomó el fenómeno, y quizás se admirará de la aparente flexibilidad del sistema tradicional para ajustarse a los nuevos requerimientos. Lo que de hecho ocurrió es que dada la rigidez de éste fue imposible expandir la enseñanza creando más alternativas, o intentando una redefinición de los objetivos que debían llenar estas instituciones considerando la naturaleza y tendencias del cambio social; finalmente no hubo más salida que expandir aquella educación académica que había sido proyectada originalmente para la formación de una élite.

El sentido de esa enseñanza, en último término justificable a niveles individuales o de *status*, se desvaneció cuando se intentó convertirla en educación de masas, y la creación tardía de instituciones de educación técnica y vocacional no logró en la práctica reorientar esas tendencias. Tal vez la expresión más paradójica de la crisis fue la formulación de ideologías educacionales que sobre supuestos progresistas argumentaban en favor de extender la educación para el ocio a las masas urbanas y campesinas, concibiendo a la educación como un bien en sí, “el concepto místico o mágico de la escuela, según el cual toda y cualquier educación tiene valor absoluto”, y “debe ser estimulada por todos los medios”<sup>5</sup> Las contradic-

ciones entre las necesidades funcionales de talento escolar, la demanda social por escolarización, la oferta institucional de educación, y el acceso de la población a la escuela se manifestaron a todos los niveles y en casi todos los sectores de la sociedad.

El sistema tradicional de enseñanza pudo crecer rebajando de hecho sus requisitos y exigencias, y por lo tanto, disminuyendo su eficiencia general. Los controles de los gobiernos centrales sobre la educación, establecidos sin duda con propósitos de progreso y modernización, pero que en realidad tendieron con frecuencia a circunscribir la enseñanza a los grupos de la élite, pasaron a convertirse en mecanismos formales cuyas normas se encontraban tan desvinculadas del fenómeno educativo que caracterizaba a esa crisis, que los gobiernos aceptando en gran medida los viejos ideales de excelencia cultural, no pudieron evitar comprometerse en políticas de reacción ante las tendencias de esa realidad. El mantener las rígidas concepciones tradicionales significó el aceptar un crítico distanciamiento entre los ideales y las prácticas docentes.

Los supuestos de expansión fueron altas tasas de deserción, y una disminución de los años de escuela correspondientes al ciclo de educación mínima y con el fenómeno del surgimiento de un fuerte sector privado en la enseñanza media y superior de una diferenciación de acuerdo a criterios de eficiencia entre una educación de primera para la élite y la gente de mejor posición social y económica, y otra de segundo orden para los nuevos grupos sociales.

El proceso de industrialización y las metas adaptativas de desarrollo económico crearon un nuevo tipo de conciencia que habría de afectar la ideología educativa predominante favoreciendo la creación de institutos de educación técnica y vocacional. Este esfuerzo era sin embargo demasiado tardío y a veces contradictorio, a las iniciativas les faltaba madurez y profundidad en momentos en que la matrícula crecía aceleradamente. El sector de la educación popular para el trabajo se encontraba en la época de los ensayos; en cambio la educación para el estilo de vida de los grupos de *status* contaba con instituciones y tradiciones, con núcleos sociales de interés comprometido con su funcionamiento, constituía sin duda un conjunto de instituciones sociales ejecutivas. El crecimiento de la educación en América Latina tuvo que realizarse sobre estas bases porque de hecho y para cualquier propósito práctico no existían otras.

Los grupos que se incorporaron a la escuela, y que por definición constituían esa masa que desertaba año con año sin llegar a alcanzar los niveles superiores del sistema, debieron enfrentar los dilemas de la educación que se les imponía. El problema de la utilidad individual o social de la enseñanza recibida, de las perspectivas ocupacionales que comenzaban a inquietar la mente de las nuevas generaciones, el cuestionamiento de los siste-



mas de prestigio tradicionales, las aspiraciones de los padres en algunas capas de la sociedad, y otros dilemas de índole semejante que traducían la inadecuación del aparato educativo para interpretar complejas y contradictorias situaciones que acompañaban a los cambios, comenzaron a afectar la legitimidad de las instituciones, de los modelos aceptados y de las filosofías de la enseñanza.

Era evidente que la nueva educación técnica y científica carecía muy a menudo de realismo en sus propósitos, o si se quiere eran en claves culturales que el medio social no estaba aún preparado para asimilar, y que de cualquier modo reflejaban con frecuencia las realidades sociales de latitudes distintas. De otra parte, si se quería progresar por la vía de integrar estos países a las normas internacionales de productividad y eficiencia, era indispensable contar con cuadros de tecnólogos y científicos, y con una mano de obra capacitada para esos efectos. El fenómeno contemporáneo de la difusión de la tecnología era el núcleo central del complejo problema educacional que se le planteaba a nuestros países. En el siglo XIX el desarrollo científico y tecnológico podía ser en alguna medida interpretado mediante la creación de un sistema docente distinto del de la formación general, y orientado a crear especialistas y tecnólogos a todos los niveles de la ocupación industrial, de modo que era posible y razonable el establecer diversos mecanismos que integraran de un modo vago y general la capacitación de personal, desde calificaciones semiartesanales hasta la investigación científica y tecnológica. Pero el avanzado estado contemporáneo del conocimiento y de la técnica hacía particularmente difícil para un país atrasado, incorporar esa realidad cultural a su organización social, toda vez que el esquema del siglo XIX era inadecuado e irrepetible. El número de las especializaciones y su profundidad se había multiplicado en forma considerable, de modo que el peso de esa formación descansaba ahora en la enseñanza superior. Dejando de lado el problema de los costos de esa formación en relación a las capacidades de los países, y aún en el caso de los países latinoamericanos grandes, tal vez la barrera más difícil de superar era el darle sentido a esos esfuerzos, es decir, relacionarlos con las necesidades concretas del desarrollo. En teoría, la ciencia y la técnica eran inseparables del progreso, y su asimilación dependía de la existencia de cuadros humanos capacitados, pero el estado de retraso y aun partiendo del supuesto de tasas optimistas de desarrollo y modernización, hacía dudoso que en plazos razonables ese talento especializado pudiera ser absorbido por la estructura ocupacional.

Lo que se intentó hacer en muchos de nuestros países fue desarrollar en parte el modelo de educación profesional del siglo XIX y a partir de

la segunda post-guerra el crear Universidades Tecnológicas e introducir a modo de ensayo la investigación científica en la educación superior. No cabía duda alguna que este era un paso hacia adelante, pero no sólo constituía una estrategia un tanto rígida, sino que además se orientaba por metas demasiado difusas, de manera que no era fácil definir en función de éstas algunas acciones y políticas concretas. Lo más grave sin embargo, fue que los propósitos a realizar, aún idealmente concebidos, eran insuficientes e inadecuados. No se evitó lo que un especialista en cuestiones de desarrollo ha llamado con toda propiedad “la falacia de la educación vocacional”.<sup>6</sup>

Para aquellos sectores de la población que comenzaron a tener acceso a más años de escuela, la educación continuó siendo un símbolo de clase, lo que se buscaba en ella era un canal de movilidad que en último término asegurara a sus poseedores un *status* de clase media caracterizado por roles ocupacionales que excluyeran el esfuerzo físico, y llevado al extremo, ajenos a las tareas directas de producción. Con ello no se hacía otra cosa que reconocer los valores predominantes de la sociedad, definiendo de un modo realista el significado de la educación en relación a las posiciones de poder y de prestigio. Los estudios vocacionales de especialización temprana y que no aseguraban ese *status* a sus egresados estuvieron sometidos a una constante presión social para hacerlos equivalentes en contenido a la formación general, y ha sido un fenómeno bastante común el que los individuos tiendan a utilizar esa capacitación no en las tareas propias, sino como si se tratara de años de escuela semejantes a la formación académica para ocupar situaciones de clase media.<sup>7</sup>

Sin embargo, y como lo muestran algunos estudios, los mismos padres que aspiraban a que sus hijos recibieran la instrucción tradicional, sentían la necesidad de una educación más “realista”, percibían el sin sentido o la inutilidad individual y social de intentar desarrollar esas capacidades personales puramente expresivas, y sobre todo cuando la afluencia de masas a la escuela habían convertido a ésta en un mecanismo ineficiente.

No hay que ir muy lejos, ni se requiere profundizar demasiado en el análisis para entender que el capital humano con que contaron las sociedades latinoamericanas que entraron en la fase de sustitución de importaciones eran el producto de esta situación. De distintas formas reflejaban en sus aptitudes y actitudes el desfase entre los valores culturales, y las necesidades que creaba el desarrollo; de modo que su utilización productiva no era sólo función del estado de la economía, sino además de la naturaleza de ese recurso.

*La crisis del "desarrollo desde afuera"*

Un segundo aspecto del tipo de evolución histórica de América Latina que tiene importancia en este contexto, es el efecto de la moderna tecnología sobre la estructura ocupacional. La tasa de crecimiento demográfico de los países del área, para mencionar sólo un factor, crea condiciones en que la oferta de mano de obra tiende a exceder la demanda respectiva. Analizando los problemas del desarrollo de nuestros países, la CEPAL en alguno de sus estudios, señala cómo allí donde hay un bajo ingreso *per capita* y técnicas avanzadas a absorber, las inversiones tienden a crear desempleo estructural necesariamente; por lo tanto, aun cuando se busque maximizar la productividad marginal social, existirá siempre una tendencia implícita hacia la concentración del ingreso.

No es éste el momento de presentar algunas proyecciones bien conocidas que nos muestran la muy baja capacidad de la moderna tecnología para absorber el desempleo, sobre todo el desempleo urbano, y lo que aún es más grave, cómo esa tecnología tiende, a no mediar otras acciones, a crear a corto y mediano plazo un desempleo estructural en las sociedades latinoamericanas. Tal vez uno de los dilemas capitales de nuestro desarrollo y modernización, es que de una parte es indispensable absorber esa tecnología, pero a la vez la utilización plena y razonable de ésta implica una sostenida elevación de los niveles de empleo.

Algunos economistas que se han preocupado de analizar estos procesos<sup>8</sup> de asimilación, han concluido que desde el ángulo de la producción de bienes y servicios, una vez iniciada la modernización económica de los países latinoamericanos y como consecuencia de la naturaleza histórica de este desarrollo, se han creado tres sectores productivos distintos. El llamado sector moderno, cuya productividad sigue en forma relativa los niveles internacionales, de modo que al cabo de un periodo de maduración la viabilidad de las unidades que lo integraron no dependerá ya más del proteccionismo. Se caracteriza además por la alta densidad de capital, la utilización de equipo moderno y de personal calificado.

El sector de subdesarrollo, que es el que define el estilo de las economías latinoamericanas, se caracteriza por su heterogeneidad. Por ejemplo, la presencia de equipos modernos en empresas con organizaciones tradicionales, o que emplean operarios sin calificación, una multiplicidad de empresas dedicadas al mismo producto sin que existan mercados de escala, escasez de capitales y de créditos, y en general situaciones que implican una ineficiencia congénita como consecuencia de la absorción parcial y selectiva de la moderna tecnología<sup>9</sup> Sea que se trate de la existencia de un número excesivo de productores concurrentes, del reducido tamaño

del mercado, o por la imposibilidad de lograr escala económica, las situaciones de subdesarrollo se asocian con frecuencia a factores institucionales tales como el proteccionismo arancelario y crediticio.

El sector primitivo, que en algunos países coincide en parte con las economías de subsistencia, está definido por las características verdaderamente primitivas del trabajo productivo, carencia del más mínimo equipo y organización moderna, baja calificación de la fuerza de trabajo, y tamaño muy reducido de las unidades productivas.<sup>10</sup>

Esta clasificación es útil en la medida que se entienda que el sector de subdesarrollo no representa el efecto de una transición entre el sector primitivo y el moderno dentro de un proceso de evolución natural, sino más bien la consecuencia de la difusión de la tecnología en el seno de una organización económica dependiente y atrasada respecto de los centros internacionales de progreso.

Un primer fenómeno de capital importancia es lo que en otro sitio he llamado el problema de la estratificación de las tecnologías<sup>11</sup> para referirme tanto a la forma como a algunas implicaciones de su recepción, interpretando lo que al parecer ocurre en los países de América Latina. Aun cuando el proceso apuntado caracteriza primordialmente a los sectores manufacturero y minero, su incidencia se manifiesta también en la agricultura, y en mucho menor grado en el sector de servicios. Además, este dilema es una consecuencia del desfase entre la productividad económica marginal y la productividad marginal social que se produce de un modo típico en la etapa de sustitución de las importaciones como vía de crecimiento.

La idea fundamental es que las modernas tecnologías, caracterizadas por su intensidad de capital y su incapacidad para dar empleo masivo a la mano de obra redundante, se injertan dentro de una organización social cuya "evolución natural" tardaría siglos en alcanzar esos niveles. La escala del empleo y la escala del producto no guardan entonces relación, de modo que el cuadro general sugiere la existencia de empresas que exhiben un alto valor agregado por unidad pero que sólo emplean una pequeña fracción de la fuerza de trabajo, frente a otras de baja productividad que absorben sin embargo un alto porcentaje del empleo. A esta situación se asocian otros indicadores de estratificación que tienden a perpetuar estas diferencias manteniendo una asimetría entre la tecnología, y las "oportunidades", y entre las posibilidades reales y los medios efectivos. En efecto, hay indicios en el sentido que la sindicalización afecta mucho más la capacidad de ahorro y capitalización de las empresas medianas que de las unidades de alta productividad, que aquéllas recurren más a fuentes de financiamiento externas a ellas, y que éstas últimas se iniciaron

por lo general como empresas grandes y modernas. Es evidente, de otra parte, que las posibilidades que tienen las unidades del estrato de baja productividad de pasar al nivel superior están seriamente limitadas por las ingentes inversiones en equipos e instalaciones que esto significa, pero lo que más llama la atención es la coexistencia, incluso dentro de las mismas líneas de producción, de ambos estratos. Para decirlo con mayor claridad, existe un general interés social en mantener el sector ineficiente para conservar los niveles de empleo, y un interés económico por parte de las grandes empresas que frente a la escala del mercado buscarán maximizar su beneficio fijando el precio conforme a los requerimientos y necesidades del productor ineficiente y marginal.

El proceso de recepción de la tecnología, por las características propias de ésta, tiene lugar de modo tal que su orientación dinámica inicial debe atenuarse al tenor de los procesos del medio en que se injerta, y la forma como esto ocurre, al menos en el corto y mediano plazo, implica una estratificación de los instrumentos modernos de producción. Es probable que esto responda a las rigideces estructurales que encuentra la adopción de los instrumentos e instituciones de la vida moderna, rigideces que sólo permiten una difusión selectiva.

Sin embargo, esta interpretación debería complementarse con una consideración sumaria del problema de las fuentes de innovación y cambio, y que sin duda enriquecen y modifican en parte el diagnóstico antes indicado. El modelo de modernización que se adoptó en las políticas de sustitución de importaciones, aceptó en forma implícita que en lugar de introducir artículos manufacturados desde los centros industriales, pasaríamos a importar las técnicas, las ideas, a instituciones que originaban esos objetos y el mundo que a ellos se asociaba. Se pensó por lo tanto, en un sistema de cambio mediante la adopción de las normas valores e instrumentos de los grandes centros de civilización, sobre todo en el campo de la tecnología, en la esperanza —confesada o no— que estos factores transformarían paulatinamente las situaciones de retraso en coyunturas de progreso. Yo diría que lo que ocurrió, exagerando sin duda los rasgos del fenómeno, fue sustituir el “desarrollo hacia afuera” por una concepción de “desarrollo desde afuera”, toda vez que se aceptaba que las fuentes de progreso técnico serían externas por un largo tiempo, y que su introducción no dependía sólo del esfuerzo interno de capitalización, sino además de la capacidad de lograr recursos extranjeros adicionales. Al examinar esas acciones desde nuestra perspectiva histórica, parece evidente hoy día que el proceso se concibió en forma un tanto simple, dentro de una imagen unilineal de la evolución social hacia formas más avanzadas.

Esta orientación “hacia afuera” con la intención de modificar el cuadro

interno respondía sin duda a la dinámica tradicional latinoamericana; la diferencia residía en que ahora el campo de aquello que se intentaba incorporar se circunscribía a la importación de tecnologías, modelos institucionales, ideas y conceptos. No deseo abundar en la importancia fundamental de este cambio, tema que ya otros autores han discutido de un modo amplio; lo que me interesa señalar que es la ambigüedad de esta forma de tomar conciencia del retraso que acompañaba a la situación periférica de América Latina. Yo diría que se logró claridad no tanto en lo relativo a lo que se era, sino más bien que se comprendió de un modo dramático lo que no se era, y las posibilidades que abría el despegar hacia nuevos niveles de civilización. Por eso, no es extraño que se intentara importar sin mayor discriminación los modelos y símbolos de las sociedades más avanzadas, sin comprender los contrastes entre la evolución histórica de éstos y la propia. Se pensó que de algún modo y en forma acumulativa esa civilización se autogeneraría, al estilo de lo que ocurría en los centros industriales.

La formación de estratos tecnológicos superpuestos, que por lo menos en el corto y mediano plazo podrían coexistir funcionalmente, fue un aspecto de la crisis más general de esta primera modalidad de “desarrollismo”. Se ha insistido que ya al cabo de dos décadas se pudo apreciar que los resultados no correspondían a las expectativas, el estrangulamiento externo se hizo más agudo, la tecnología moderna demostró ser un factor poco efectivo en la absorción del desempleo, la concentración exagerada del ingreso se hizo tal vez más regresiva, y muchas de las nuevas instituciones no lograron llenar las necesidades que habían motivado su creación. No es fácil expresar el sentido de lo que había ocurrido, pero es probable que se hubiese pasado de situaciones de atraso a situaciones de subdesarrollo, y en algunos países de una modalidad de subdesarrollo a otra superior.

De esta crisis comenzó a surgir en algunos países una conciencia de sí mismos, una interpretación o más bien el deseo de llegar a comprender lo que era en cuanto tal el retraso latinoamericano. En lo que corresponde al problema de las fuentes de innovación y de cambios se hizo evidente que no era suficiente importar el “know how” y que tal vez tenía más importancia saber el “know why”, de modo que había que asociar mucho más las transformaciones a las condiciones estructurales de nuestro desarrollo, aceptando que las metas del progreso no estaban definidas *urbe et orbi* por los modelos organizativos de las sociedades industriales, y lo que es más, muchas de las instituciones, técnicas, propósitos, ideas y concepciones de esas sociedades eran inapropiadas para resolver los problemas del subdesarrollo.

Si bien de una parte no era realista decir que los países latinoamericanos debían concebir e instrumentar su modernización como si nada existiera, como si se partiera en forma aislada de un punto cero de la historia, era evidente que la vía de la imitación indiscriminada estaba agotada. Los problemas que ahora surgían planteaban las limitaciones lógicas del sistema de modernización desde afuera, y acentuaban la importancia de los factores internos en un proceso de transformación que no podía concebirse ni programarse con independencia del desarrollo internacional, pero que sin embargo implicaba la alteración de algunas de sus tendencias. Por ejemplo, la naturaleza de los conflictos, necesidades y grupos sociales, que surgen en los países latinoamericanos como consecuencia del “desarrollo hacia afuera”, crean una coyuntura económica social inusitada para las ideologías e instituciones del mundo desarrollado. En efecto, no es fácil imaginar una estructura económica que armonice la expansión del mercado interno con las necesidades de capitalización y control del consumo, que mantenga niveles razonables de empleo y absorba a su vez las ventajas de la escala productiva y de la intensidad de capital o que logre maximizar rendimientos dentro de un marco histórico caracterizado por la baja racionalidad y continuidad sistemática de los órdenes institucionales. Constituye sin duda un desafío para la imaginación de creación económico-social el comprender que de una parte el desarrollo significa una mejor utilización de factores y de recursos, pero que en el corto y mediano plazo la introducción inevitable de los instrumentos de la vida moderna puede traer consigo una subutilización de aquéllas y de éstos, dando lugar a una organización cuya estabilidad parecería depender de la coexistencia de una tecnología moderna subutilizada, y de un empleo ineficiente de los recursos y factores disponibles. El que la tecnología y las instituciones de la vida moderna no jueguen de suyo un papel dinámico y acumulativo es indicador de la insuficiencia de cualquier teoría que en el campo económico haga descansar el progreso de América Latina en un desarrollo inducido por los factores dinámicos de las economías avanzadas.

Como la actividad económica no funciona en el vacío, la concepción de un “desarrollo desde adentro” se refiere mucho más a los fundamentos institucionales de ésta y por lo tanto, a las condiciones estructurales de la sociedad. La importación de los mecanismos de participación y control social de los grandes centros de civilización que caracterizó la historia de nuestros países durante el siglo XIX, no se alteró cuando algunos emprendieron su industrialización alrededor de la década del 20. Antes bien, la fase de sustitución de importaciones estuvo acompañada, y en muchos lugares se inició con la introducción de aquellos modelos institucionales que habían creado las sociedades avanzadas. El agotamiento de esta forma de crecimiento y modernización ha dejado como saldo un tipo de estruc-

tura social que podríamos denominar semi-desarrollada, pero carente de las fuentes de dinamismo interno que definiera las naciones modernas. La idea de un desarrollo desde adentro tiene sentido sólo en este contexto como respuesta a la insuficiencia dinámica de los procesos de crecimiento y modernización de América Latina.

Algunas observaciones al pasar. Los propósitos de transformación económica y de reforma que inspiraron el “desarrollismo” de la fase de la sustitución de importaciones se refirieron más a los efectos que debería producir el contenido de esas acciones que a su institucionalización. Se dio por supuesta la participación racional en los cambios por parte de la población y de sus grupos funcionales, un conjunto de instituciones básicamente apropiadas, un grado razonable de continuidad entre éste y los modernos mecanismos de participación y control que era necesario incorporar; pero lo que no se pensó era que la modernización constituía *un sistema* de cambio y transformación que se manifestaba a través de la organización misma de la sociedad y de la naturaleza de sus conflictos. Este último planteamiento invierte sin duda los términos del problema y define la tarea del desarrollo como un “desarrollo desde adentro”, es decir, como un proceso de construcción y creación político-social.

Siguiendo esta línea de análisis, se confronta sin duda el dilema inescapable que encuentran en su desarrollo histórico aquellas sociedades que intentan movilizar sus recursos con mayor intensidad, el establecer formas más efectivas de vinculación entre los mecanismos de decisión y control y las grandes masas nacionales. Hay hechos y circunstancias que no pueden ignorarse: el que en la mayoría de nuestros países no sea posible contar con una ciudadanía más o menos homogénea, como consecuencia tal vez de la existencia de sistemas económico-sociales paralelos que han ido surgiendo en el curso de un lento proceso de incorporación a la sociedad internacional, ha determinado la institucionalización de formas de autoridad y poder comprometidas con una radical mediatización de la participación social de la población considerada como totalidad. De otra parte, es algo bien conocido que muchas de nuestras instituciones políticas inspiradas originalmente en los valores de la democracia plebiscitaria, han llegado a constituir con frecuencia el remanente histórico de un experimento frustrado por la inadecuación de los medios y propósitos a las realidades sociales de América Latina. Lo que con frecuencia se ha señalado como la corrupción de los propósitos de esas instituciones puede también interpretarse como el ajuste de éstas a los requerimientos de esa realidad.

Los diversos populismos que han surgido en los últimos decenios en América Latina han operado con frecuencia sobre la base de suplir con formas *ad-hoc* la ineficacia de las instituciones oficiales para vincular y movilizar a los sectores populares. En este sentido las técnicas y pro-



gramas de desarrollo de la comunidad han tendido a convertirse cada vez más en mecanismos supletorios de las estructuras de gobiernos locales, carentes de la flexibilidad y capacidad creativa para expresar y resolver los problemas de los grupos marginales; la desordenada proliferación de agencias especiales y organismos financieros no sólo expresan la expansión de las funciones políticas, sino además la crisis de estas instituciones para dar adecuada respuesta a los dilemas del desarrollo.

El carácter eminentemente político e intencional del desarrollo latinoamericano, en que la actividad económica va a la zaga de las decisiones políticas, ha hecho indispensable racionalizar o programar las acciones de los organismos públicos. Esta concepción planificadora, aunque su origen directo sean más necesidades que ideologías, ha entrado en contradicción con la estructura de los mecanismos políticos, y esto en un doble sentido. En primer lugar, la baja racionalidad y eficiencia institucional de éstos como consecuencia de la multiplicidad de presiones de una comunidad política carente de las organizaciones fundamentales que contribuyen a plasmar diversos tipos de consenso; pero además, la incapacidad relativa de las instituciones para movilizar la población y obtener de ella compromisos más o menos duraderos. Lo paradójico es que los planes se han convertido en formulaciones abstractas surgidas por encima de la comunidad y de sus organizaciones, y empleados ocasionalmente como instrumentos para lograr consenso.

La crisis de la estructura institucional de las sociedades latinoamericanas tiene sin duda muchos otros aspectos y dimensiones, pero en términos generales se refiere a la inadecuación de ésta para expresar e instrumentar las necesidades que surgen al tenor de los cambios, por lo tanto, a su inadecuación para institucionalizar el crecimiento económico y la modernización.

No es extraño que la insuficiencia del concepto de un “desarrollo desde afuera” haya significado también la crisis de la interpretación de estos cambios como “desarrollo nacional”, asociado todo ello a la idea de que los modelos puramente económicos constituían abstracciones que difícilmente podían orientar la acción pública. En efecto, la concepción de un “desarrollo desde adentro” comienza a perfilarse en torno a problemas de construcción institucional, como cuando se hace relevante en toda su magnitud el fenómeno de la urbanización con su secuela de dinámicas y problemas, como cuando los hombres públicos deben preguntarse no sólo por el papel de la agricultura en el crecimiento económico, sino además, orientar su imaginación hacia la tarea de formular el tipo de estructura social rural posible y deseable como cuando el fenómeno de la participación de las masas que demandan mejores niveles de vida puede transformarse en un factor positivo de crecimiento a través de mecanismos que expresen, canalicen

y racionalicen esas presiones, o cuando la naturaleza política del desarrollo latinoamericano implique actos de orden o programas para la nación entera y aun para toda la región, actos que demandan para convertirse en hechos, un adecuado soporte institucional.

### *La participación de la población*

Las reflexiones anteriores nos llevan a replantear el problema de la participación de la población en las tareas del desarrollo. El crecimiento y la modernización por la vía de la exportación de productos primarios, al suponer la introducción de un sector exportador dinámico en una economía tradicional, da lugar a un acentuado dualismo estructural. La transferencia de factores al sector externo dependerá por cierto de la demanda respectiva y de la disponibilidad de éstos, pero en general, contribuirá a la formación de una economía urbana. En una sociedad dual, las nuevas clases sociales que surgen en el paisaje de las ciudades tenderán a acomodarse al esquema de desigualdades tradicionales, y las transformaciones favorecidas por esos grupos ajustarán de hecho el sistema de poder a los nuevos requerimientos. La organización social de los países latinoamericanos durante esta fase se basó en una participación restringida y segmentaria de la masa de la población. La fuente de modernización era por definición externa, y la asimilación de factores se refería fundamentalmente a lo que pudiera denominarse consumo de los frutos del progreso técnico y cultural. Esto significó que el sistema social tendió a emplear de preferencia en las tareas de transformación la capacidad de esfuerzo físico de la población, y sólo en forma muy limitada desarrolló otras potencialidades.

Es sobre este cuadro económico-social que se da comienzo en diversos países del área a la política de sustitución de las importaciones de productos manufacturados como consecuencia de la crisis internacional, y a su vez como continuación de la industrialización temprana iniciada en la fase anterior.

En esta segunda etapa los problemas de naturaleza social surgidos de un rápido proceso de urbanización y de deterioro de las condiciones de vida en las zonas rurales, obligan a muchos gobiernos a comprometerse en forma simultánea con políticas de crecimiento económico y con medidas que intentan mejorar de manera directa las condiciones de vida de las clases humildes.<sup>12</sup> Esta doble característica de la acción pública va a definir la dinámica interna a la vez que la crisis de los modelos de desarrollo por la vía de la sustitución de las importaciones, sobre todo cuando el sector privado no parece estar capacitado para tomar la iniciativa de la transformación económica.

El desfase entre las metas sociales y la productividad económica acentuará las migraciones rurales-urbanas, contribuirá a concentrar el ingreso, reproducirá el dualismo estructural de la sociedad en los diversos sectores productivos, pero al mismo tiempo obligará al estado a absorber un margen sustancial del incremento de la productividad de la economía en su conjunto, aumentando el empleo burocrático e impulsando algunas políticas sociales.

Lo importante, en lo relativo a la utilización del capital humano, es que durante esta etapa parece mejorar la racionalidad del empleo de grupos específicos a costa de mantener un bajo empleo estructural de las mayorías. A medida que este tipo de industrialización avanza se agudiza la contradicción, lo que intensifica la participación del sector público antes mencionada. Los recursos humanos redundantes, o "irracionalmente" utilizados son entonces una parte integral de este proceso, que tiende de suyo en forma gradual a perder su inicial dinamismo.

Las relaciones entre productividad y empleo son siempre críticas, y determinan los márgenes de participación económico-social de la población, fijando las categorías y niveles del ingreso de las familias y sectores, y el acceso y control de las instituciones del poder. El fracaso de las políticas populistas depende con frecuencia de las dificultades que encuentra el ajustar esta relación, de modo de poder satisfacer las demandas de consumo de las masas y grupos medios.

En efecto, el incremento del empleo puede y ha significado a menudo una disminución de la productividad, y otras veces el aumento de ésta se ha hecho sobre el supuesto que sólo a largo plazo podría absorberse la mano de obra redundante. La dialéctica de esta situación implica que el marco institucional no será objeto de modificaciones sustantivas, de modo que la proliferación de organizaciones y mecanismos no llega a alterar los esquemas efectivos de poder y participación. No constituyen una modificación de la estructura social sino más bien del ajuste del aparato institucional a la rápida urbanización y a la crisis de crecimiento por la vía de la exportación de productos primarios. A modo de ejemplo cabe señalar el problema de la estructura del Estado, porque mientras las políticas desarrollistas dan por supuesto que el papel de éste cambia en forma radical, se intenta operar extendiendo y adicionando su organización tradicional.

El empleo de las capacidades y potencialidades de la población está definida por otro rasgo de esta fase. Como ya se había señalado, se acepta que las fuentes de modernización son en lo esencial externas, el cambio ha de producirse a través de la tecnología importada y del capital, de modo que lo que en principio se exige de los individuos es proporcionar su esfuerzo físico y ajustarse con inteligencia a las nuevas tareas. La ca-

pacidad de imitación se convierte en un valor social, que no sólo se refiere a la esfera económica, sino también al campo de las ideas y de las instituciones. Por eso no es extraño que con la crisis de este modelo normativo de crecimiento, hagan crisis también los valores de imitación y alienación cultural.

### *El desarrollo desde adentro*

La lección aprendida durante estos decenios es que las tendencias de la sociedad internacional dejadas a su libre juego sólo permiten durante cortos periodos un dinamismo efímero en los países latinoamericanos. El desarrollo desde afuera tiende a agotarse dentro de sus propios límites.

Modificar esas tendencias, como se señalaba en páginas anteriores, es una tarea de creación interna, se hace indispensable organizar el sistema de la modernización movilizandó recursos y factores de modo que a mediano plazo se agreguen funcionalmente. Esto no puede realizarse sin la población, pero las prioridades en el aporte de sus potencialidades se invierten. Es cierto que se requiere de su esfuerzo físico, y de su flexible capacidad de adoptar factores externos, pero ahora el énfasis reside en la posibilidad de contar con su capacidad de creación.

Es curioso que al analizar el estancamiento latinoamericano, nadie puede dejar de admirarse de la extraordinaria falta de creatividad, mostrada por nuestras sociedades al enfrentarse a los dilemas de su transformación. El mayor extremo es tal vez, que la originalidad de los problemas de estos países sólo ha comenzado a ocupar la mente de algunos intelectuales en la última década, de modo que la falta de soluciones adecuadas y originales no es la consecuencia de "los malos gobiernos", sino de la estructura institucional en su conjunto. Aunque suene paradójico, y sólo para redondear la idea anterior, las universidades en su gran mayoría no sólo han ignorado, al elaborar el *pensum* y capacitar personal, los problemas del desarrollo latinoamericano, sino que con frecuencia se han opuesto en nombre de la ciencia, y de la alta cultura a preocuparse de semejantes cuestiones. Han querido convertirse a menudo en templos que armonicen la ideología vanal y la cultura abstracta.

Al comienzo de este ensayo destacaba la idea que el concepto de "capital humano" era una sugestiva metáfora, porque éste es sin duda capital peculiar, que piensa por sí mismo, que tiene propósitos y motivaciones. He querido por eso esbozar sumariamente, cómo a lo largo de las crisis de crecimiento de América Latina, los modelos de desarrollo y las políticas que de alguna manera los han expresado, variaron en cuanto al papel atribuido a la población en las tareas del progreso. Esto quiere decir también que ha habido una permanente modificación de las presiones y expec-

tativas institucionales, que se han ejercido sobre los individuos, y que de uno u otro modo su conducta se ha orientado a responder a esos requerimientos. Vimos cómo los sistemas educacionales, mecanismos forjadores del "capital humano", se organizaron en el supuesto que los individuos de esta región del mundo no tendrían una participación creativa en la formación de los países nuevos y de su cultura, y cómo el trabajo productivo fue asimilado a la idea de esfuerzo físico.

Pero detrás de esta evolución se iban perfilando ciertos supuestos políticos del desarrollo latinoamericano. Aquí interesa sólo uno de ellos. Yo diría para concluir, que el desarrollo desde afuera se apoyaba en estructuras sociales y mecanismos políticos que definían de un modo negativo los factores internos, y en especial imágenes e ideologías de auto-denigración. No tenía sentido en este contexto hablar de la utilización racional del capital humano, porque éste ni siquiera era imaginado como un factor de progreso, sino más bien un pesado lastre que había que superar.

El desarrollo desde adentro ha surgido como consecuencia de una evolución política y económica que ha hecho indispensable la movilización y participación de la población. Los nuevos dogmas y modelos económico-políticos sólo se pueden formular a partir de una fe fundamental en la propia capacidad para resolver los difíciles problemas de la transformación, fe en la potencialidad y creatividad del pueblo para organizar el progreso, imaginar nuevas instituciones y soluciones y abrir otros derroteros. Este acto de autoafirmación plantea en toda su profundidad la idea de que la participación de la población es un factor del progreso.

<sup>1</sup> D. F. Druker. *Landmarks of tomorrows*. Harper and Bros, New York, 1959. pp. 114-125.

<sup>2</sup> Ver el brillante artículo de Anisio S. Texeira. *Valores reales y valores profesados en política educativa*. Presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago de Chile, 5 a 9 de marzo 1962.

<sup>3</sup> Texeira. *Op. cit.* Las frases entre paréntesis se han agregado para hacer más claro el sentido de las ideas.

<sup>4</sup> Sobre el concepto de "especialización social" ver L. Ratinoff, *Problemas estructurales de los sistemas nacionales de educación; esbozo de una tipología analítica*. VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio de 1964.

<sup>5</sup> Texeira. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>6</sup> Ph. J. Foster. *The Vocational School Fallacy in Development Planning*, en C. A. Anderson y M. J. Browman, *Education and Economic Development*. Aldine Publishing Co., Chicago, 1965, pp. 142-166.

<sup>7</sup> En este sentido ver L. Ratinoff. *La expansión de la escolarización*. VI World Congress of Sociology. Evian, septiembre de 1966; pp. 27-32, 40-51, y 53-55.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo el excelente trabajo de Zygmunt Slavinski. *Los sectores modernos, de subdesarrollo y primitivo en las economías latinoamericanas en los últimos años y sus papeles en el empleo de la fuerza de trabajo disponible*. Dito, sin fecha.

<sup>9</sup> Slavinski. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>10</sup> Slavinski. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>11</sup>L. Ratinoff. *El problema de los cuadros directivos de la industrialización en América Latina*. ILPES, 1965. También hay antecedentes de lo mismo en "El desarrollo social de América Latina en la post-guerra", CEPAL, 1963; "Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", CEPAL, 1963, y "El proceso de industrialización en América Latina", CEPAL/65.

<sup>12</sup>Un análisis más detallado en L. Ratinoff. *Los nuevos grupos urbanos; las clases medias*. Trabajo presentado a la Conferencia organizada por las Universidades Montevideo y Berkeley sobre las élites latinoamericanas, y que se publicará próximamente en S. M. Lipset "Latin American Elites", Harvard University Press.