

INTEGRACION FRONTERIZA Y ADELANTO TECNOLOGICO, EDUCACION Y CULTURA

Por

RENE IBANEZ LORCA

Ayudante, full-time, de la Cátedra de Sociología
Jurídica, Escuela de Derecho de Santiago, U. de
Chile.

Lo primero que cabe señalar, al comenzar un trabajo enmarcado bajo un título tan amplio y ambicioso, son las delimitaciones y alcances que nos vamos a fijar para posibilitar su desarrollo.

A continuación, trataremos de exponer desde una perspectiva sociológica algunos problemas que, a nuestro juicio, se presentan en este proyecto de integración específico. Para ello comenzaremos tratando de definir desde nuestra perspectiva qué es lo que se entiende sociológicamente por integración y señalando algunas implicaciones que ésta reviste desde una perspectiva nacional para conectarla, posteriormente, con las proyecciones que surgen en el plano internacional. Nuestro propósito central es el de ubicar el proceso educativo en la perspectiva social, económica y geográfica de la zona que nos interesa, analizándola desde el punto de vista del papel que está llamada a cumplir la educación en las sociedades en desarrollo. Dado el enfoque dentro del cual pretendemos enmarcarnos, el análisis será rigurosamente incompleto. En primer lugar, porque los datos de que disponemos permiten plantear la problemática sólo para las regiones de Arica y Tacna y, en segundo lugar, por cuanto objetivamente el problema es multidimensional. De ahí que nuestro enfoque sea parcial.

Si se parte de las premisas: a) la integración es deseable por cuanto sería un medio para materializar el valor desarrollo; b) por muy deseable y necesaria que sea la integración, ésta no debe hacerse a costa de la pérdida de la identidad na-

ción, o sea, sin que los individuos, por verse inmersos en un área socio-cultural mayor dejen de participar de los valores netamente nacionales, y c) este grado de participación en la vida y los valores nacionales, de ninguna manera es un proceso consumado en nuestros países; concluimos que el proceso de integración nacional se presenta como un requisito para la integración internacional, o, a lo menos, como un proceso concomitante. De ahí la justificación y la necesidad de abordar ambos planos.

Nuestro marco de referencia es dado por una concepción de la integración social.

El concepto de integración ha seguido una singular trayectoria dentro de las ciencias sociales, variando sus sentidos de autor en autor; éstos no son sólo reflejos de diferentes posiciones teóricas u operacionalizaciones sino que su énfasis en tal o cual aspecto es expresión de connotaciones valorativas no siempre explicitadas. Para nuestros efectos utilizaremos dos tipos de definiciones, no excluyentes, que corresponderán a dos niveles diferentes de análisis, el plano nacional por una parte y el plano internacional, por otra. Para la primera utilizaremos la conceptualización desarrollada por Mattelart y Garretón, y para la segunda la concepción de Landecker, más amplia y que, a nuestro juicio, permite proyectar más fácilmente la problemática a un plano más general.

Mattelart y Garretón proponen ver la integración como un proceso de participación de los miembros de una nación en su marcha, proceso que reviste un primer aspecto de recepción de todos los bienes materiales y espirituales que en esta sociedad existen (participación pasiva) y, un segundo aspecto, de participación en el proceso de decisiones que afecta la vida nacional en sus distintos niveles (participación activa); ambos aspectos convergen en una situación de participación en el poder y en las estructuras que lo detentan y en la creación de una comunidad de valores propios compartidos. Se parte del supuesto de que a la primera sigue necesariamente la segunda, por lo cual se prefiere hablar de integración a secas.

El reverso de la integración es el fenómeno de marginalidad, que consiste en la falta de participación de individuos y grupos, en sus dos aspectos, en la vida nacional y se traduce en una carencia de poder y ausencia de las estructuras que lo detentan por parte de los afectados, produciendo el fenómeno de desintegración nacional. La marginalidad está presente en cierto grado en toda nación; y, sin embargo, el tipo de marginalidad varía de nación a nación y, en América Latina está caracterizada por la existencia de barreras estructurales que acentúan la falta de una comunidad de valores nacionales.

El concepto de integración en los términos aquí expuestos se aplica a una sociedad concreta que aparece como una entidad territorial y cultural básica en el mundo de hoy: la nación. Se visualiza, básicamente, como un proceso, no finito, relevante para el análisis de los problemas fundamentales a nivel nacional en América Latina: los problemas del subdesarrollo y el cambio social en el sentido más amplio de dichos términos.

Nuestra primera interrogante es entonces: ¿en qué etapa del proceso se encuentran las regiones que nos preocupan? En otros términos, hasta qué punto es válida nuestra primera afirmación acerca de la precariedad del proceso integrativo, a nivel nacional, en nuestros países, y en esta región en particular.

La segunda es: ¿cuáles serían las interrelaciones específicas entre esta situación y los procesos educativos y de cambio tecnológico?

Habiendo definido la integración como un proceso de participación, activa y pasiva, en la comunidad de bienes y de valores nacionales, podemos, utilizando una serie de indicadores, tratar de buscar las respuestas a estas interrogantes y plantear toda una problemática válida para la situación específica que es objeto de nuestra atención.

El Departamento de Arica está ubicado geográficamente entre 17°30' y 19°30' de latitud sur. Constituye una microregión subtropical de 16.521 kms². Limita al norte con el Perú (línea imaginaria de la Concordia que corre a 10 kms. al norte del río Lluta); al este con Bolivia, en la meseta andina;

al oeste con el océano Pacífico y al sur con el Departamento de Pisagua. Como señalaba un informe de la Junta de Adelanto de Arica en 1966:

“Tal condición geográfica le acarrearba diversos problemas de orden social, político y económico. Se determinan situaciones especiales derivadas de la idiosincrasia, entre los habitantes procedentes de tres países cuyas características étnicas no son homogéneas. Se establecen problemas de condiciones humanas diferentes para el trabajo, produciéndose como consecuencia, entre otras, diversos inconvenientes en el costo de la mano de obra. Se crea, en ocasiones, excesiva receptividad ante medidas adoptadas por cada uno de los gobiernos limítrofes; se establecen problemas de emulación y de competencia internacional en la exigencia de comodidades, facilidades y trato político”.

Parte de esta problemática vamos a tratar de plantearla y explicitarla, integrada en el marco de referencia que nos hemos fijado.

En lo que se refiere al desarrollo urbano mismo del Departamento, hasta el año 1953 este fue normal y la acción de los organismos públicos hacia una política creadora que permitiese el desarrollo urbano fue prácticamente nula (como en todo el norte de Chile) debido a la falta de recursos económicos. Al dictarse, en 1953, el Decreto con Fuerza de Ley N° 303, por el cual se otorgaban franquicias aduaneras especiales al Departamento, se produjo un cambio fundamental: se desarrollaron el comercio y la industria y, por consiguiente, el déficit habitacional aumentó considerablemente y los problemas urbanos existentes se multiplicaron, manteniéndose hasta el día de hoy.

En la región de Arica la única zona urbana propiamente tal (entendiendo por zona urbana aquella que cuenta con los servicios comunales, administrativos y sanitarios básicos) es la ciudad de Arica, no encontrándose estas características en los 20 distritos restantes que agrupan las cinco comunas del Departamento.

Sólo el 54,9% de las viviendas de Arica tiene agua potable de cañería, el 47,1% baño y el 76,6% alumbrado eléctrico.

Dentro del Departamento la comuna que más se aproxima a estos niveles es la de General Lagos, en la cual el 2,5% de las viviendas tiene agua potable; el 2,2% baño y el 30% alumbrado eléctrico.

Estos bajísimos niveles sanitarios son la consecuencia directa, en el caso de Arica, del elevado crecimiento demográfico experimentado por la ciudad y, en el caso de los pueblos del interior, del bajísimo nivel de vida de la población. Como señala el informe trimestral del Plan Andino a la Junta de Adelanto de Arica:

“El indígena no conoce otra manera de vivir que la propia y que se remonta a los periodos incaicos, sus casas son de adobe de tierra, sin ventanas, duermen en promiscuidad, sobre pieles de animales tiradas ante el hogar, cuyo calor se reparten entre el perro, conejos, gallinas y otros animales domésticos”.

“En las doce horas que la noche dura en estas latitudes, el resplandor del hogar es una mecha impregnada de cebo y constituye la única iluminación. Debido al intenso frío que congela el agua, los indígenas no se quitan la ropa para lavarse más que unas pocas veces al año. Se alimentan de maíz, chuchoca y carne desecada (charqui) y tejen la lana de sus ganados, las que venden en forma esporádica, no poseen un ingreso fijo ni se preocupan por tenerlo, pues sus necesidades mínimas las satisfacen con su trabajo”.

Este triste panorama es válidamente generalizable a toda la región del altiplano.

El 90% (46.686) de la población total del Departamento (51.947, datos de 1960) habita en la comuna de Arica, con una densidad de población de 10,15 hab. por km.2; la comuna que más se aproxima a estas cifras es la de Putre la cual tiene un 4% de la población (1.846 personas) y una densidad de 0,79 hab. por km2.

Esta extrema disparidad entre los diferentes sectores que conforman el Departamento de Arica se debe fundamentalmente a:

- 1.—La falta de agricultura en las regiones del interior;
- 2.—La ausencia de centros mineros importantes;

3.—La altitud y el rigor de las condiciones climáticas (3.000 m. de altura promedio).

Este desequilibrio ha comenzado a acentuarse realmente a partir de 1952; la ciudad de Arica pasó de 6.116 hab. en 1885 a 14.630 hab. en 1920; 23.033 hab. en 1952; 46.428 hab. en 1960, hasta su población actual (1967) que se calcula entre 75.000 y 85.000 hab.

Entre 1952 y 1960 Arica creció a razón de un 8% anual; en contraste con el 2,4% que fue el crecimiento medio para el país durante ese mismo periodo. Entre 1960 y 1965 se calcula que el crecimiento ha sido de un 4,89% anual. Estas cifras convierten a Arica en un fenómeno demográfico único dentro del país cuyas causas deben buscarse, fundamentalmente, en el movimiento migratorio que se orientó hacia el foco de atracción urbana en que se convirtió Arica a partir de 1953, primero por las garantías de zona franca y las posibilidades comerciales que ésta involucraba; posteriormente, por el mantenimiento de ciertas garantías tributarias y geográficas que favorecen y estimulan el intercambio comercial y la creación de cierta dinámica propia que estimula los sectores económicos y sociales de la región y por factores de expulsión de los lugares que constituyen las fuentes de este movimiento, a saber:

a) del mismo Departamento: las comunas de Putre, General Lagos, Belén, Codpa han permanecido estacionarias en lo que a población se refiere, durante lo que va corrido del siglo, migrando sus habitantes, principalmente hacia Arica, ya que sus propias fuentes de trabajo son incapaces de absorber el aumento vegetativo de la población.

b) de la provincia de Tarapacá: entre 1952 y 1960 los departamentos de Iquique y Pisagua disminuyeron su población en un 25,4% (17.556 hab.) y 20,8% (658 hab.), respectivamente. Durante este mismo periodo Arica aumentó su población en un 61% (18.514 hab.).

Este movimiento migratorio dentro de la provincia está íntimamente ligado a la industria del salitre. De los tres departamentos que componen la provincia de Tarapacá, el único que no posee yacimientos salitreros es el de Arica. La gen-

te desplazada de la industria se encauzó principalmente hacia la ciudad de Arica por las razones antes señaladas. Así, el decreto con fuerza de ley 303, que se dictó para sacar a Arica de su postración económica, sirvió para absorber la cesantía producida en las oficinas salitreras.

c) movimientos migratorios de otras regiones: entre 1952 y 1960 el saldo migratorio de la provincia de Tarapacá fue de más de 1.056. Por los datos expuestos anteriormente puede deducirse que éste se encauzó principalmente hacia el departamento de Arica.

Otro movimiento de importancia es el proveniente del extranjero, Bolivia principalmente. No existen estadísticas oficiales, debido a que aquél se realiza, en su mayoría, en forma ilegal, "sin documentación de ninguna especie". Dada la carencia de datos oficiales sólo se pueden hacer especulaciones al respecto. Sólo cabe señalar que este movimiento, si revistiera magnitud, tendería a conformar un grupo marginal, en los términos expuestos anteriormente, creador de tensiones económicas y sociales, ya que desplaza la mano de obra de origen chileno por cuanto los trabajadores bolivianos perciben menores salarios y no se acogen a previsión de ninguna especie.

Todo este contingente de población se ha orientado hacia determinados tipos de actividades económicas, alterándose su distribución como consecuencia de las oscilaciones en política arancelaria y de promoción económica. Así en 1952 encontramos, en una población activa de 12.257 personas, la siguiente distribución: (mientras que en 1960, sobre una población de 19.618, personas la distribución era):

	1952	1960
	%	%
Agricultura	20,64	14,66
Minería	8,89	1,86
Industria	7,38	13,31
Comercio	10,30	13,95
Transporte	15,50	13,95
Servicios	24,12	26,81

No es del caso, aunque reviste particular interés, el ha-

cer un análisis detallado de estos porcentajes y sus variaciones. Especial interés para nuestros propósitos reviste el caso de la industria, la cual tuvo el crecimiento más espectacular del período, 6%, y en el que se cifran las mayores esperanzas del departamento. Cabe señalar que, a pesar de que el departamento de Arica cuenta con materias primas que podrían dar origen a industrias de importancia fundamental para la economía regional y del país (variedades ictiológicas y numerosos no metales) no ha sido precisamente este el tipo de industrias que se ha establecido, sino que aquéllas que se acogieron a las franquicias aduaneras que el departamento otorgaba; armaduría de automóviles (17; 1.560 obreros); artefactos electrónicos (10; 780 obreros); textiles de hilados sintéticos (3; 860 obreros, en su mayoría mujeres). (Existen, además, 16 manufactureras y, en lo que se refiere a capacidad hotelera, ésta sólo alcanza para 530 pasajeros diarios en hoteles de primera clase y de 102 pasajeros diarios en hoteles de segunda clase; la dirección de turismo no considera las residenciales como hoteles de segunda clase. El movimiento registrado en 1964 fue de 98.530 pasajeros/día y de 112.941 pasajeros/día en 1965).

Es difícilísimo hacer proyecciones sobre estos porcentajes, por cuanto sus alteraciones son el producto de condiciones muy particulares y, en ningún caso se debe a un crecimiento sostenido o más o menos natural. Nuevas leyes en estudio como el "Estatuto de Arica" y "Reglamento de la Industria Automotriz", hacen imposible visualizar con criterio científico la proyección de crecimiento sectorial y demográfico de la población de Arica, pues su crecimiento demográfico depende de factores artificiales y no de leyes naturales como la mayoría de las ciudades del país. Actualmente, nadie se atreve a hacer un estudio del crecimiento demográfico de la ciudad de Arica debido a que no existen bases concretas en que apoyarse. No se cree que la tasa de crecimiento siga igual al período de 1960-1965, o semejante; no pudiéndose aplicar tampoco la tasa de crecimiento 1940-1952, pues las condiciones actuales son muy distintas a las de aquella época en que la

ciudad de Arica vivía fundamentalmente del ferrocarril de Arica a La Paz.

El problema de la tasa de crecimiento de Arica es tal, que en el nuevo estudio del plan regulador se prevé aumentar el área urbana actual para albergar una población de 150.000 habitantes y zonificar otra ciudad satélite para 150.000 hab. más ubicada en la desembocadura del río Lluta. Esto parece quizás exagerado, pero no se desea que se repita el problema que actualmente se enfrenta, ya que el plan regulador vigente quedó chico a los siete años de aprobado y la ciudad creció sin ninguna ordenación urbana, creándose problemas de urbanización aún sin resolver, no tanto porque el problema se haya planteado mal sino porque las condiciones cambiaron. Parte de esta problemática se recoge en el nuevo Plan Regulador, en estudio, que señala como prioridades:

- 1.—Afrontar el crecimiento de la ciudad de 65.000 a 220.000 habitantes;
 - 2.—Crear la infraestructura urbana que permita:
 - a) resolver los problemas de vialidad otorgando a la ciudad una nueva red vial y ferroviaria adecuada al nuevo puerto comercial de Arica y al crecimiento de la ciudad.
 - b) absorber las solicitudes que deriven del nuevo puerto comercial que tendrá una capacidad potencial para movilizar 800.000 tons.
 - c) entregar nuevas zonas industriales en prevención del crecimiento consiguiente a la aprobación del "Estatuto de Arica".
 - d) crear zonas de atracción turística para la instalación de los nuevos centros que se prevén en el "Estatuto de Arica".
 - e) entregar nuevas zonas para equipamiento urbano, en una ciudad que, con excepción de escuelas, prácticamente carece de éstos.
 - f) incorporar nuevos sectores habitacionales donde se puedan realizar los programas de inversión de los organismos estatales y privados.
- En lo que se refiere a Tacna, el desarrollo económico y

social de la zona fue escaso hasta 1962, específicamente hasta el 15 de mayo de ese año, en que se celebró el contrato de empréstitos, estudios, supervigilancia y ejecución de obras y suministros, entre, por una parte, el Gobierno del Perú y la COFDET (Corporación de Fomento y Desarrollo Económico del Departamento de Tacna, creada por Ley N° 13.502 de enero de 1961; conformada en su estructura actual por decreto ley N° 14.499 del 27 de mayo de 1963), y, por la otra, la Mitsui & Co. Limited y Electric Power and Development Co. Limited, (Agencias Oficiales del Gobierno de Japón, con intervención del Banco Wiese Limited), para la construcción de la Central Hidroeléctrica de Aricota, que aprovecharía las aguas de la laguna del mismo nombre, ubicada en la provincia (departamento) de Tarata. En agosto de 1966 fue inaugurada Aricota N° 2; el 27 de enero de 1967 Aricota N° 1: 11.800 Kw. y 23.500 Kw., respectivamente, que hacen un total de 35.200 Kw. (Chapiquiña en Chile, a 120 kms. al interior de Arica, tendrá una capacidad final de 30.600 Kw.). Esta obra pilar del programa de COFDET complementa y posibilita el Plan de Irrigación, que solamente en la zona de Ite, permitirá incorporar 800 hás. más a las 1.000 hás. regadas actualmente existentes. Esto haría, sólo en esa zona, un total de 1.800 hás. de terreno apto para el cultivo que asegurará a los agricultores de Ite el desarrollo de importantes centros de cría de ganado lechero, que unido al desarrollo del puerto pesquero e industrial, permitirá convertir la región en un centro de desarrollo regional.

Por otra parte, la disponibilidad de energía eléctrica permitirá mejorar e incrementar el regadío en toda la zona de las Pampas de la Yarada y Hospicio, que cuentan con importantes napas subterráneas y que tenían, a la fecha, sólo 35 pozos en uso de los 68 que existen en la Yarada, por el costo, fundamentalmente, de los motores de bombeo Diesel.

Otro de los efectos inmediatos de la obra es la construcción de 314 kms. de caminos, incluyendo 99 correspondientes a la carretera panamericana-laguna de Aricota.

Así, los planes de la COFDET han sido jerarquizados en el siguiente orden de prioridades:

- 1.—Plan de electrificación e irrigación;
- 2.—Plan de Fomento Industrial. Parques industriales de Tacna e Ite;
- 3.—Plan de construcciones portuarias e industrias pesqueras (Ite). Proyecto puerto en caleta Morro Sama.
- 4.—Plan banco de desarrollo de Tacna. Con participación de la empresa privada.
- 5.—Plan de promoción agropecuaria. En coordinación con SIPA y el Ministerio de Agricultura.
- 6.—Plan Vial. Carretera Tacna-Jancochulpa-La Paz.
- 7.—Saneamiento.
- 8.—Desarrollo comunal.
- 9.—Vivienda y recreación.
- 10.—Transportes.
- 11.—Cooperación popular.
- 12.—Turismo.

Hasta aquí nuestro propósito básico ha sido el de sustentar con datos el hecho de que las zonas que pretenden integrarse presentan, al momento en que se están discutiendo los dimes y diretes del proceso, una estructura interna teñida por la inestabilidad, la inadecuada satisfacción de las necesidades básicas y el enfrentamiento de problemáticas distintas dadas por:

- a) diferentes inicios y estímulos a los planes de desarrollo;
- b) diferentes perspectivas, prioridades y orientaciones de estos mismos planes de desarrollo;
- c) diferentes estructuras económicas que, por lo menos hasta este momento, no aparecen siquiera como complementarias.
- d) problemas derivados del crecimiento urbano actual y esperado. Cabe señalar aquí, que puede esperarse en Tacna un fenómeno de crecimiento y desarrollo urbano semejante al seguido por Arica. Los efectos sobre la zona, de un fenómeno de esta naturaleza, y en este momento son imponderables, principalmente por cuanto su radio de atracción se ejercería, principalmente al igual que en el caso de Arica, sobre las poblaciones del interior, que en esa zona son

mucho más numerosas y susceptibles de conformar unidades económicas importantes.

- e) diferentes presiones políticas, institucionales y administrativas del país de referencia.

La zona puede caracterizarse, además, y como resultante de la problemática expuesta, por la existencia de grandes sectores marginales o potencialmente marginales, producto de la inestabilidad característica de las estructuras socio-económicas de la zona. Así la séptima memoria de la Junta de Adelanto de Arica señala:

“Existen cerca de 4.000 grupos familiares que viven en viviendas improvisadas, que habría necesidad de reconstruir.

“Estos grupos cuentan con ingresos tan bajos que no les permiten pagar el alquiler de una vivienda que llene los requisitos generalmente aceptados, ni reunir ahorros suficientes para comprarla o construirla por sí mismos. Además, gran parte de ellos se muestran renuentes, aún en los casos en que pueden hacerlo, a pagar los arriendos relativamente altos que supone la ocupación de viviendas mejores. Esto se agrava por la inestabilidad frecuente en sus ocupaciones.

“Considerando tal situación, la Junta ha ido cambiando su política de construcción de viviendas, en el sentido de darle más impulso a la urbanización general, de suerte que puede ofrecer a todos los habitantes sitios urbanizados y alentarlos a construir viviendas mejores por el esfuerzo propio y con la ayuda de ella.

“Durante el año 1965 se terminaron algunas construcciones y se inició esta política mencionada, con la construcción de las unidades sanitarias”.

Con todo esto, cobra validez el aserto de que el proceso de integración nacional es un requisito para la integración internacional o, a lo menos, un proceso concomitante.

Ahora, este proceso de integración nacional redunda en la afirmación y mantención de una identidad nacional, (nacionalismo), la cual, al enfrentar el proceso de integración internacional, debe de salvaguardarse y mantenerse, esencialmente, por el papel que el nacionalismo tiene como elemento de cohesión y modernización. Como señala Davis: con el mun-

do organizado como está, el nacionalismo es una de las bases fundamentales para la industrialización, pues provee a la gente de una motivación fácilmente asequible para soportar cambios profundos. El fortalecimiento nacional o prestigio nacional, se transforma en una meta suprema. Para alcanzar dicha meta, la industrialización es el medio principal. Así, los costos, las inconveniencias, los sacrificios y la pérdida de los valores tradicionales, puede ser justificada en términos de esta ambición colectiva: "el fortalecimiento del estado nacional".

¿En qué consiste, esencialmente, esta "identidad nacional"? Para obviar y acortar diremos que ésta es la participación en una comunidad de valores nacionales; valores en cuanto aparecen como metas últimas consideradas deseables; y nacionales, en la medida en que este deseo ha surgido de la propia dinámica del desarrollo histórico y cultural del país, se ha integrado en sus instituciones, las cuales los implementan de manera más o menos efectiva. En la medida en que estos valores son compartidos e implementados, pasan a constituir un papel altamente cohesivo y unificador.

Cuando dentro de un país o una región existen grupos marginales es preciso facilitar su introducción en un esquema de participación global (bienes materiales y espirituales y participación en el poder). Este proceso se realiza fundamentalmente a través de lo que se ha denominado socialización (aprendizaje de los roles sociales que le cabe desempeñar al individuo en la sociedad). Tradicionalmente, gran parte de este proceso ha recaído en la familia; sin embargo, paralelo a la segregación de las actividades económicas de la familia se ha producido una pérdida y especialización de funciones. Estas funciones son, o debieran ser, cubiertas por otras agencias de socialización básica, particularmente la escuela.

Así el Plan de Integración Educativa señala, después de enumerar una serie de objetivos, que su fin último es el que la educación aspire a lograr:

- 1.—el desarrollo del pensamiento reflexivo y del espíritu crítico;

- 2.—el desarrollo de la capacidad para reconocer los valores individuales y sociales, especialmente de nuestra cultura; y
- 3.—el desarrollo de una concepción del mundo y de la vida, inspirada en los más altos valores de nuestra cultura, en la cual se integren el pensamiento y la conducta.

Esta se completa con la educación profesional la cual "completa la formación general y tiene por objeto la preparación teórica y práctica para el ejercicio eficiente de una profesión o trabajo socialmente útil".

La decisión acerca de qué es lo socialmente útil en un momento dado, y, en consecuencia, cuáles son los roles que es preciso aprender a desempeñar, va a estar dada por las orientaciones valóricas vigentes en la sociedad. Si la orientación valórica es eminentemente desarrollista, como pareciera ser este el caso ideal, se va a poner énfasis en los roles técnicos y burocráticos. En otros términos, se tenderá a que las relaciones humanas guarden estrecha relación con las exigencias siempre crecientes de la economía. La educación es funcional a un mercado de trabajo que reclama una creciente especialización de tareas y, por lo tanto, las instituciones educacionales nutren las capacidades que exigen en distintos campos de actividades, todos relacionados con el desarrollo alcanzado, o que se pretende alcance, la economía a corto plazo. Las organizaciones burocráticas, públicas o privadas, se hallan ajustadas a las mismas exigencias. Lo mismo puede decirse de las instituciones políticas, donde los que toman decisiones tratan de adecuarlas a un sistema en el cual la base del equilibrio, entre los distintos grupos actuantes, se halla regulada por un sistema de compensaciones económicas que se relaciona bastante ajustadamente con el esfuerzo de cada uno de ellos en el mercado.

En este caso, el máximo problema no es, como en el caso europeo, aplicar conocimientos tecnológicos ya adquiridos y perfeccionados anteriormente, sino que el problema se plantea a nivel de la creación de capacidad técnica y formación de normas sociales adecuadas a la sociedad industrial. Como, asimismo, de incorporar y movilizar a grandes sectores de población en el proceso mismo.

Si consideramos que es válida la división del proceso de integración en dos planos: nacional e internacional, y tomamos como punto de referencia este último, podemos clasificar los procesos sociales, políticos y económicos como:

- a) procesos funcionales para ambas;
- b) procesos funcionales para la integración internacional, pero disfuncionales para la integración nacional;
- c) procesos funcionales para la integración nacional, pero disfuncionales para la integración internacional; y
- d) procesos disfuncionales para ambas.

Para ubicar a la educación como perteneciente a alguno de estos tipos de proceso, es preciso analizar, aunque sea someramente, el papel de la educación en las sociedades en desarrollo.

I.—LA EDUCACION COMO FACTOR DE DESARROLLO

En estos países la educación no puede aparecer, especialmente en las zonas que son objeto de nuestra atención, como un medio de mantener sin disminución logros ya conseguidos en las estructuras económicas y sociales sino como posible factor —decisivo para algunos— del desarrollo económico mismo. Sin embargo, cuando se plantea el problema de analizar el aspecto de la educación como factor de desarrollo, se necesita, evidentemente, analizar todos sus aspectos o ramificaciones, que no es posible ahora sino señalar en sus líneas generales.

1.—A pesar de ser una cuestión altamente problemática, hoy día se ofrece como expresión común la de que la educación es una inversión. Este reconocimiento cristaliza en dos claras percepciones de suma importancia:

a) Se obliga a contar con la peculiaridad de esa inversión al lado de las demás inversiones en los planes de desarrollo;

b) Se estimula un conocimiento o análisis preciso de los costos de la educación, tanto en su conjunto como en sus diversas ramas, para medir, en consecuencia, su relativa importancia en relación con los recursos más o menos limitados de que se puede disponer en un momento dado.

Además, surge la inquietud de analizar esos costos, no tanto, desde la perspectiva de su financiamiento, sino —lo que es más importante desde el punto de vista de su reducción— estudiar con el mayor cuidado la eficacia con que funciona un determinado sistema educativo, pues pudiera suceder que muchas veces el problema resida no tanto en el aumento de los recursos, como en evitar los desperdicios que siempre lleva consigo cualquier “ineficacia”.

2.—La educación es también un factor de desarrollo en cuanto va a ser el instrumento de oferta capaz de satisfacer la demanda de cuadros profesionales y técnicos exigidos por el proceso de desarrollo. Y, en ese sentido, cómo puede llevarse a cabo esa “oferta” depende de la acertada proyección de los sistemas de ocupación que habrán de ser imprescindibles en las distintas etapas del futuro.

Con la presentación previa que hemos hecho, sobre el estado actual y las perspectivas económicas y sociales de la zona, huelgan comentarios sobre la posibilidad de hacer adecuadas proyecciones de demanda a corto y largo plazo. Esto por dificultades objetivas como las que hemos presentado, tanto, como por el desinterés y la inadecuación institucional actual para llevar a cabo estos estudios.

3.—Hoy se ofrece por doquier un doble reconocimiento: la necesidad de planeación educativa y la exigencia de integrar esa planificación en la de la economía general. Los procedimientos técnicos que exigen estos problemas no son sencillos en modo alguno y no pueden hoy día considerarse como resueltos, pero constituyen el inmediato desafío que imponen a la inteligencia contemporánea las condiciones históricas actuales.

II.—LA EDUCACION COMO MECANISMO DE TRANSFORMACION SOCIAL

Sería unilateral considerar solamente los aspectos relativos a la “economía de la educación”, ya que al mismo tiempo que el proceso educativo es un factor más o menos decisivo en los resultados del desarrollo económico, es también uno de

los mecanismos operativos de transformación de la estructura social —para muchos el más importante— que acompaña, quiérase o no, todo proceso económico.

1.—La educación es, en primer lugar, un medio de selección y de ascenso social. Mediante ella se filtran y decantan los talentos de que dispone una sociedad para situarlos en aquellas posiciones en que pueda desplegar su máxima actividad. No es del caso tratar aquí toda la problemática surgente de los tipos y posibilidades que ofrece la estratificación social.

2.—En segundo lugar, la educación es un factor de cambio social en la medida en que: a) es un instrumento de progreso técnico. O sea, en la medida en que crea la receptividad psicológica necesaria para el medio técnico de nuestro tiempo, y b) mucho más fundamental, en la medida en que se aboca a la tarea de adaptar procedimientos técnicos surgidos en espacios sociales distintos tanto geográfica como socialmente.

III.—LOS SOPORTES HUMANOS DE LA EDUCACION

El último elemento del papel de la educación en el crecimiento económico y en el desarrollo social es el constituido por sus "soportes humanos". Por excesivamente complicados es necesario abandonar los problemas que presenta el elemento humano del "alumno", y hacer tan sólo una breve referencia a aquellos otros que plantea la contrafigura del "educador". Es imposible entender las cuestiones que plantea la educación como factor de desarrollo si no se estudian y tienen en cuenta los aspectos sociales que circundan la existencia del educador de nuestros días.

En primer lugar, hay que señalar que el profesorado, a todos los niveles de enseñanza, se encuentra sometido a presiones sociales a que tiene que obedecer sin encontrarse, a veces, con la preparación técnica y psicológica para enfrentarla.

En segundo lugar, para el educador, el proceso del llamado desarrollo económico es completamente neutral; lo que importa y más debe interesarle es la conformación final del proceso, es decir, del tipo de estructura social en que termine y

cristalice, o sea, la forma de vida humana que esa sociedad permita realizar. Esta imagen y estos ideales sólo pueden configurarse si se cuenta con una respuesta clara a estas dos cuestiones: a) para qué tipo de sociedad educar, y b) qué tipo de hombre formar como miembro futuro de semejante sociedad.

Ahora bien, si el educador en su conjunto es el soporte humano de la educación concebida como factor del desarrollo económico y de la transformación social, a su vez es un reflejo y un resultado de lo que produzca esa misma mutación. En una palabra, no puede pedirse al educador que actúe como factor eficaz en la transformación económica y social de la sociedad en que viva, si no disfruta en ella del reconocimiento colectivo que le sostenga y ampare en su labor.

Durante estos últimos años Perú y Chile han realizado el esfuerzo más serio de los últimos tiempos en materia educativa; experiencia que ha servido de modelo, en el caso chileno, para todo el país, y como señala el informe sobre el Plan de Integración Educacional de Arica: "Aún cuando en Arica no se ha contado con las facilidades reclamadas por el normal desarrollo de su aplicación y que hiciera posible servir con eficiencia objetivos que se desea alcanzar, no es menos cierto que algunos resultados se han obtenido, resultados que deben ser considerados decididamente promisorios. Estos han sido particularmente manifiestos en lo que a extensión cuantitativa de la educación se refiere".

Con los elementos de juicio expuestos ¿en qué medida las instituciones educacionales de la zona constituyen realmente un factor de desarrollo económico?, ¿qué grado de sincronicidad existe entre el aparato educacional y el aparato productivo?, ¿están preparadas las instituciones educacionales, material, ideológica y humanamente para enfrentar con éxito las tareas que le son propias en un proceso de desarrollo?

Las respuestas a estas interrogantes son objeto de verificación empírica y de trabajo sistemático. A pesar de esto, el incompleto cuadro que hemos presentado hasta aquí nos permite adelantar una respuesta tentativa: la educación en la zona, con las variaciones que caben de país a país, aparece, desde una perspectiva aislada, como disfuncional para la in-

tegración internacional y funcional para la integración nacional. Esto es, en la medida en que exalta un nacionalismo cohesivo e integrador a nivel nacional.

Desde el punto de vista de su sincronía con los procesos económicos y productivos aparece disfuncional para ambas (con todas las variaciones de grado).

De ser válida esta última afirmación, la futura integración internacional se vería seriamente amenazada por cuanto la valoración que haga cada grupo del proceso de integración, va a estar dada, fundamentalmente, por valores económicos: en los grupos medios y bajos por crecientes salarios y crecientes niveles de consumo y, en los grupos altos, por un nivel de utilidades estable y satisfactorio.

Con el propósito de "integrar" todo lo que hasta aquí hemos expuesto y proyectarlo a un plano internacional, recurriremos como lo señalábamos al comienzo, a la concepción de Landecker: éste no ofrece una definición general de integración social sino que establece y define varios tipos de integración social. Cada tipo se refiere a un aspecto particular en el que cierto grado de integración puede existir en un grupo. Determinar relaciones entre los tipos es un problema de investigación.

Con el fin de distinguir las diferentes maneras en que puede estar integrado un grupo, es necesario reconocer la existencia de diferentes tipos de elementos de grupo.

Se puede desarrollar una tipología de la integración bajo la premisa de que a los fines sociológicos las unidades más pequeñas de la vida de grupo son standards culturales, por un lado, y personas y sus conductas por el otro. Si se usa esta premisa como un criterio de tipos de integración, se insinúan por sí mismas tres variedades: integración entre standards culturales, integración entre standards culturales y la conducta de las personas e integración entre personas.

La primera de éstas, que llamaremos "integración cultural", varía a lo largo de un continuum que se extiende desde la consistencia extrema hasta un alto grado de inconsistencia entre standards pertenecientes a la misma cultura. La integración entre standards culturales y la conducta de las per-

sonas será llamada "integración normativa" ya que mide el grado en que los standards del grupo constituyen normas efectivas de la conducta de sus miembros. Varía desde una frecuencia de conformidad con los standards culturales extremadamente alta, hasta una alta frecuencia de violación. El modo según el cual las personas están integradas entre sí, será empleado como un criterio adicional de clasificación. Hay integración entre personas en el sentido de un intercambio de significado, o comunicación; y, hay integración entre personas en el sentido de intercambio de servicios, o división del trabajo. La integración respecto de un intercambio de significados será llamada "integración comunicativa".

Se extiende desde la comunicación por todo el grupo, hasta la prevalencia de barreras a la comunicación dentro del grupo. La integración respecto del intercambio de servicios será llamada "integración funcional", y mide el grado en que las funciones ejercidas por los miembros del grupo constituyen servicios mutuos. La integración funcional varía desde la interdependencia extrema hasta un alto grado de autosuficiencia.

En lugar de la distinción triple inicial, han emergido cuatro tipos de integración en el análisis esbozado precedentemente: integración cultural, normativa, comunicativa y funcional. Cada una varía a lo largo de un continuum propio, extendiéndose desde un extremo teórico a otro.

Apliquemos este esquema a la zona, partiendo desde el nivel de la máxima integración hasta el de la mínima, teniendo siempre presente que tal ordenamiento es materia de verificación empírica:

I.—*Integración funcional:*

Sin lugar a dudas la zona que se pretende integrar es una unidad geográfica, de la cual, cada uno de los tres países posee una parte, de ahí que pase a constituirse en una región de confluencia natural e inevitable. Esta consideración informa todo el proceso de creación de infraestructura económica y social que se planee para la zona. De no considerar las regiones adyacentes, las inversiones, realizadas o por realizar, pierden gran parte de su significación en un proceso de des-

arrollo. Esto es igualmente válido para el plano institucional. Por ejemplo: el nuevo puerto de Arica, una inversión superior a los 30.000.000 de escudos, no tiene razón de ser y es absolutamente irrentable si lo consideramos dentro del estrecho marco nacional.

II.—*Integración comunicativa:*

Siendo ésta la segunda en nuestro ordenamiento de mayor a menor integración, ésta ya es bastante escasa. La falta de comunicación se refiere a dos aspectos fundamentales: por una parte el analfabetismo (16%, en el caso del Departamento de Arica), que sería la barrera a la comunicación de los sectores bajos y, por otra parte, la falta de una red de comunicaciones adecuadas que permita a los sectores fronterizos tener mayores contactos entre sí. Este último elemento sería la barrera que afectaría a los sectores medios que ya estarían en condiciones de aprovechar sus satisfactorios niveles de educación para iniciar contactos más frecuentes.

III.—*Integración normativa:*

Aquí entramos ya decididamente en un nivel de mayor complejidad y en que quizás, la integración alcance uno de sus niveles mínimos. ¿Hasta qué punto los sectores del proceso de integración están orientados por valores comunes? ¿Cuáles son los intereses comunes que existen como elemento aglutinante y dinámico para enfrentar las tareas que demanda la integración? ¿Cuál es el grado de compromiso que tienen los diferentes estratos con la ideología de la integración? ¿Hasta qué punto las estructuras jurídicas y culturales permiten un desarrollo efectivo de este supertipo de integración? Las respuestas a algunas de estas interrogantes es de esperar que surjan de este ciclo.

IV.—*Integración cultural:*

Aquí nos enfrentamos toda la problemática, ya enunciada, de los valores, su interdependencia con el proceso de desarrollo económico, sus bases de sustentación, la implementación de tales valores, etc., etc. Es claro que los actores del proceso de integración, en la zona en que estamos interesados en este momento están enfrentados a exigencias contradictorias de los valores vigentes. La más palpable y nociva de estas

contradicciones está dada por la existente entre las exigencias derivadas de un nacionalismo egoísta y las exigencias de una interdependencia funcional no orientada explícitamente, ni normativa ni valóricamente. Nuestro tema sobre las interconexiones entre la educación, cambio tecnológico y cultural alcanza aquí su nivel propio. A lo ya expuesto sólo queda agregar: ¿Qué ha hecho la universidad, ya que en ella parece residir esencialmente la responsabilidad, por conocer y cuestionar los valores que están orientando el proceso de enseñanza y de desarrollo económico y social? ¿Cómo han incrementado las instituciones educacionales los nuevos valores que es menester. (No nos estamos refiriendo aquí a la formación de grupos folklóricos, ni a los discursos o a las "actitudes" o "iniciativas" progresistas e integracionistas, sino al fomento sistemático integrado en los planes de estudio y a las actividades escolares y universitarias). ¿De qué manera los organismos técnicos se han preocupado de explicitar la filosofía social, si es que ha existido, que ha orientado la decisión técnica?

En términos amplios hemos concebido la integración como un conjunto de procesos que permiten que un agregado se convierta en un grupo, esto es, existe integración cuando una proporción mayoritaria de individuos, pertenecientes a una región geográficamente delimitada, establecen alguna forma de organización, fijan metas colectivas y participan de alguna manera en el logro de ellas, comulgan, en un mínimo si se quiere, de sus valores y aspiraciones comunes (José Medina Echavarría). Dicha concepción es particularmente aplicable a la nación. Sin embargo, es igualmente aplicable al plano internacional, sentando que aquí las unidades de análisis pasan a ser naciones y no individuos, sin desconocer que el sustrato último de afirmación son estos mismos individuos. Si se analiza la experiencia internacional de integración pueden detectarse, en el abandono de esta concepción, gran parte de las dificultades que se han enfrentado para llevar a efecto dicho propósito. A mayor grado de desarrollo, más se depende de la decisión política y la conjunción jurídica para el feliz logro de la integración; a menor nivel de desarrollo, más

se depende del asentamiento de las estructuras sociales respectivas, la educación básicamente, manteniendo inicialmente su importancia la decisión política.

Quizás cabría recordar, por último, el ejemplo que nos entregó el Perú de los Incas, los cuales en el momento de su mayor apogeo, siglo XV, desconocían las ruedas y no empleaban la escritura, de ahí que pudiera considerarse un país totalmente analfabeto en nuestra concepción. Sin embargo, fue capaz de explotar al máximo los recursos naturales de su medio ambiente, y de producir el bienestar económico de una población mayor que la actual. La clave de esta victoria sobre la naturaleza hay que buscarla en el hecho de que fue el hombre el eje de toda la política gubernativa incaica. Era obligatorio que todos los seres humanos trabajaran, desde que tenían 5 años de edad. Existía una inteligente especialización productiva, de carácter industrial y agrario. La estadística vital era un instrumento acertadamente empleado. La movilidad se controlaba con todo cuidado hasta el punto que los trabajos en las minas (mita) y las migraciones obligatorias (mitmac) se realizaban de acuerdo al esfuerzo exigido y a la agresión climática que se producía en las zonas del imperio. De ahí que una acertada política de mano de obra redundara en una enorme producción de carácter familiar, de previsión social (para precaverse contra los desastres) y para las ofrendas a los muertos. Todo esto se olvidó y ha permanecido así hasta nuestros días.