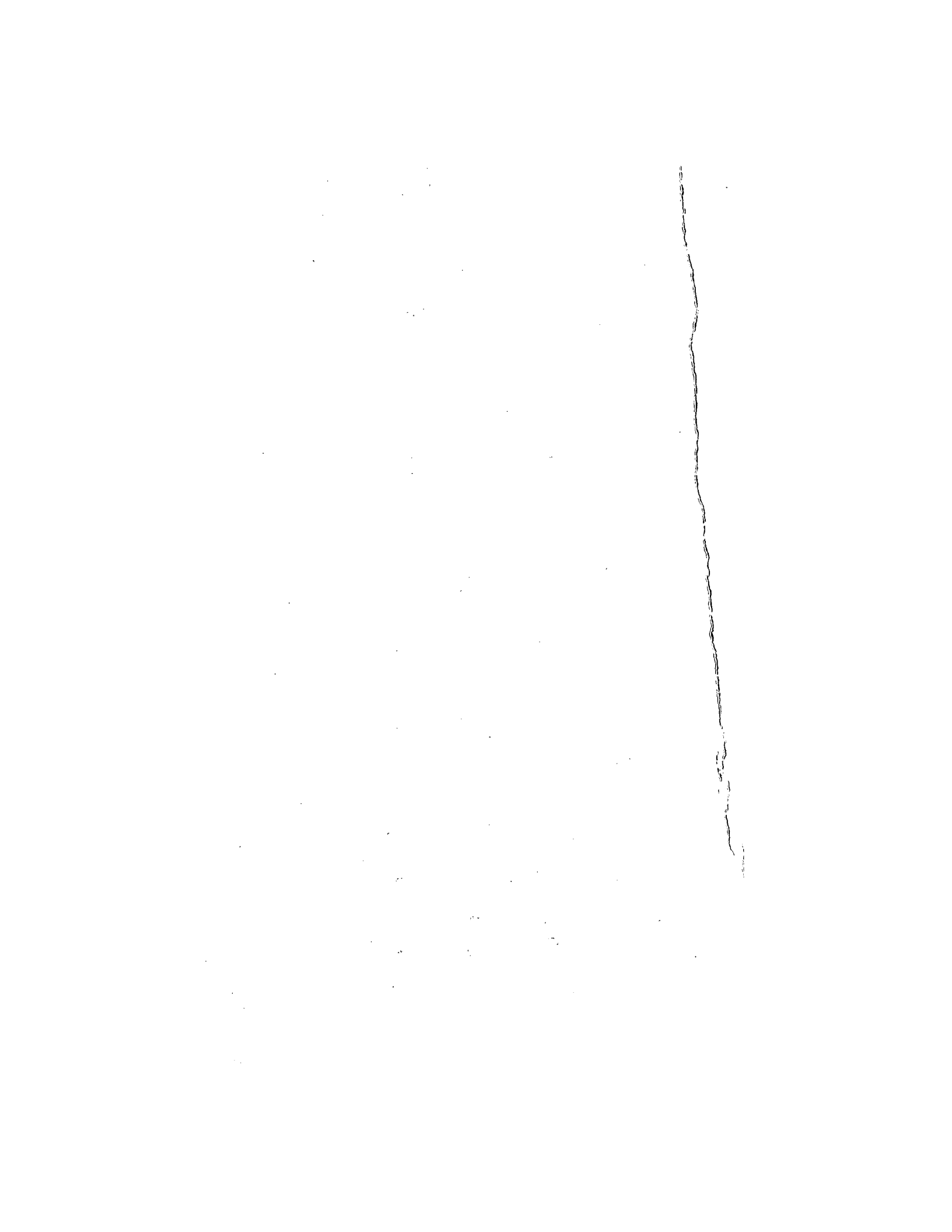




**CUADERNOS  
del Instituto  
Latinoamericano  
de Planificación  
Económica  
y Social**

**ERIE II / ANTICIPOS DE INVESTIGACION**



CUADERNOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

---

Serie II, Número 18

Anticipos de Investigación

Aldo E. Solari

ESTUDIOS SOBRE EDUCACION  
Y EMPLEO



900013220 - BIBLIOTECA CEPAL

Santiago de Chile  
1973

6 AUG 1973

**Primera impresión: diciembre 1973**

**Se prohíbe la reproducción sin previa autorización escrita del ILPES**

**Texto: Unidad de Composición CEPAL/ILPES**

**Gráficos: Unidad de Dibujo CEPAL/ILPES**

**Impresión: Unidad de Reproducción de Documentos CEPAL/ILPES**

**73-6-1243 (ILPES, offset)**

## INDICE

	Página
Prefacio .....	1
<b>Sociedad y empleo en América Latina .....</b>	<b>5</b>
I. Justificación de un análisis sociológico del empleo .....	7
II. Legitimación social de los mecanismos de distribución de empleo .....	11
III. El mercado de empleo como mercado político .....	32
<b>Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia sobre la universidad .....</b>	<b>39</b>
<b>Sobre los indicadores en educación .....</b>	<b>65</b>
I. Introducción .....	67
II. Fuentes y clasificaciones de los indicadores .....	69
III. Análisis de algunos indicadores .....	75
IV. Síntesis y conclusiones .....	88



## PREFACIO

El Instituto ha resuelto publicar, conjuntamente, estos tres estudios atendiendo a que se centran sobre problemas relativos al empleo, la educación y las relaciones que ambos guardan entre sí. Fueron escritos en momentos distintos y, más que sus temas, son las preocupaciones básicas que subyacen en cada uno de ellos las que les otorgan cierta unidad.

El primer trabajo tiene orígenes lejanos y una buena parte de su redacción original fue utilizada en otra publicación de las Naciones Unidas.<sup>1</sup> La presente versión prescinde de casi todo lo que aparece en dicha obra aunque no puede evitar muchos puntos de contacto. Por ello, en los aciertos que pueda tener, debe mucho a las discusiones que el autor sostuvo con los compañeros de CEPAL, de la que era funcionario entonces. Se agrega aquí una revisión de algunos problemas relativos a la sociología del empleo, poniendo de relieve la deficiencia de las estadísticas latinoamericanas sobre el empleo y su escaso o nulo valor para considerar fenómenos como el subempleo, la desocupación disfrazada, etc. Si es imposible no apoyar esas conclusiones, en éste como en otros campos me impresionan mucho más la escasez de ideas nuevas, de planteamientos imaginativos que vayan más allá de supuestos que parten de lo que ocurre en las sociedades desarrolladas. No pretendo haber superado esa situación y mis aspiraciones se colmarían si hubiera conseguido llamar la atención sobre ella. Dar por sentado que quien tiene empleo fijo contribuye realmente al producto nacional es, en gran medida, una tautología o un abuso de lenguaje en América Latina. Concluir que su contribución depende de su ingreso es muy frecuentemente invertir el orden de las cosas. En efecto, el ingreso depende mucho más de la participación en el poder que de la contribución al producto nacional, salvo que ésta se defina meramente por aquél. Aunque parezca increíble, ni la evidencia de que es posible suprimir prácticamente el desempleo sin aumentar el producto, ni la de que es dable justificar una política de ese tipo con argumentos de peso, han generado una renovación profunda en los estudios sobre el empleo. Es sabido que los problemas más difíciles de resolver suelen plantearlos a los gobiernos no los estratos más bajos, de mínimos ingresos, sino quienes los tienen más altos, gracias a su poder de organización, que a su vez es causa y consecuencia de tal situación. Teniendo en cuenta estos y otros argumentos que podrían agregarse, se comprende que formular una política de empleo basada en consideraciones puramente económicas es, simplemente, un absurdo. Lo más sorprendente sería que los resultados obtenidos por ella tuvieran alguna relación con las finalidades perseguidas.

<sup>1</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina.* (E/CN.12/826/Rev. 1, noviembre de 1969), N° de venta: S.70.II.G.3

Las relaciones entre educación y empleo plantean problemas no menos dignos de ser investigados. Muchos de ellos requerirían estudios comparativos acerca de la capacidad de los "educados" para generar empleos, cuándo y cómo se agota esa capacidad, sobre el sistema educativo y sus funciones como empleador de los educados, etc. Tales investigaciones enseñarían mucho más sobre las relaciones entre educación y empleo que las vagas generalizaciones a las que estamos sometidos, aun cuando se acompañen a veces del aparato matemático más complejo. También es bueno señalar en este punto que a algunas de esas deficiencias no escapan las consideraciones que aquí se hacen.

El segundo ensayo de los que aquí se insertan trata de esclarecer las características de la evolución de los sistemas educativos latinoamericanos y la originalidad que reviste, así como de investigar la relación que puede haber entre tal evolución y las estructuras social y productiva. Se publica con muy pocas variaciones de la forma original en que apareció en el número 1-2 de la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Pienso que las ideas expuestas tal vez permitan abordar, desde puntos de vista distintos a los habituales, una serie de problemas concretos. Un ejercicio en ese sentido, con aparato estadístico mucho mayor, puede verse en un documento que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Comisión Económica para América Latina enviaron a la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Caracas en diciembre de 1971.<sup>2</sup>

El último trabajo, sobre un problema tan árido como el de los indicadores de educación, plantea en el fondo las mismas cuestiones. Si en los otros se parte de la estructura social para considerar los problemas del empleo y la educación, en éste se toman los indicadores utilizables para estudiar la educación y se trata de determinar cómo su uso, su falta de uso y las formas de usarlos dependen de ciertas características estructurales y dinámicas de las sociedades latinoamericanas. Estos tres ensayos permiten apreciar la presencia constante de que la cuestión de la estructura del poder no está, por la naturaleza de sus temas centrales, suficientemente desarrollada. Esa estructura es más compleja y cambiante de lo que a menudo se ha estado dispuesto a reconocer. Es posible interpretarla dentro de muy diversos esquemas teóricos, pero en cualquiera de ellos también es posible y frecuente simplificarla hasta el absurdo. El sistema educativo es una vía para penetrar en esa complejidad. Quizás no haya nada más sensible a las transformaciones de la estructura del poder que la política educativa; quizás tampoco haya nada más engañoso que los propósitos manifiestos de ella para comprender sus verdaderas funciones a ese respecto. Con relación a los sistemas educativos es más frecuente y más pertinaz la ilusión (o la deformación) tecnocrática. La existencia de un *corpus* organizado de educadores lleva a definir la educación como su

<sup>2</sup> "Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina", reproducido en la *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Nº 2 (1972).



área propia, exclusiva y excluyente, bajo la racionalización de que el educativo es un problema técnico. No negamos que lo sea, pero sólo en alguna medida y en algunos aspectos, pues en lo esencial es un problema político. La racionalización técnica del *statu quo* permite pasar por alto esta verdad. Lo que ya existe, sobre todo en materia de educación, tiende a aparecer como correspondiendo a la naturaleza de las cosas. De ahí que las verdaderas revoluciones educativas sólo sean posibles después que la revolución se ha producido en la sociedad, lo que no quiere decir que toda medida de mejoramiento parezca indiferente ni que la educación deje de estar bien presente en el centro de la conciencia social. Si no hubiera otras pruebas de ello, el fin de Sócrates demostraría lo contrario. Si educar es engendrar en otro, como muchas veces se ha dicho, para la sociedad es muy importante la naturaleza de lo engendrado y muy decisivo controlar a quien lo forma. La autonomía de los educadores, relativamente grande en América Latina, encuentra su límite en todas partes. Ese límite se hace más estrecho cuanto más intenso y global se vuelve el conflicto social, porque entonces es claramente visible que el sistema educativo es parte importante del gran campo de batalla y que vale la pena disputarlo. He ahí la consecuencia de que el conflicto, cuando es verdaderamente profundo, tiene por objeto el sistema de valores mismo y se da por supuesto que la educación tiene un gran papel en su cambio o en su perpetuación. La validez de tal supuesto importa menos que su aceptación por casi todos los agentes estratégicos de la sociedad, que convierte al hecho de asumir o perder el control del sistema educativo en un paso decisivo en la lucha por el poder.



SOCIEDAD Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

Buena parte de estas páginas fueron escritas a fines de 1967 y principios de 1968. Circularon en versión preliminar mimeografiada para uso del Curso de Capacitación en Planificación de los Recursos Humanos organizado en 1968 por la Oficina Internacional del Trabajo y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, que se realizó en la sede de éste último. El texto original fue parcialmente utilizado en *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas citada muchas veces en el texto. La versión que sigue ha sufrido considerables modificaciones.

## JUSTIFICACION DE UN ANALISIS SOCIOLOGICO DEL EMPLEO

1. Es frecuente que los sociólogos insistan sobre las limitaciones de los modelos económicos en virtud del exceso de simplificación que aplican. Esa simplificación, entre otras consecuencias, terminaría por disminuir su valor predictivo, pues las variables que influyen sobre el comportamiento humano son muchas más de las que los economistas toman en cuenta.

Menos común es recordar que los economistas han sido generalmente conscientes de la importancia de las premisas de las que partían, aunque no siempre hayan percibido la posibilidad de otras. Keynes, a quien en lo que sigue se tomará como ejemplo para la discusión del problema, recordaba en el prefacio a su Teoría General que “si la economía ortodoxa está en desgracia, la razón debe buscarse no en la superestructura, que ha sido elaborada con gran cuidado por lo que respecta a su consistencia lógica, sino en la falta de claridad y generalidad de sus premisas”.<sup>1</sup>

Como es sabido, después de establecer las premisas de la economía clásica, Keynes identifica claramente las suyas, en un texto que vale la pena reproducir: “Damos por *conocidos* ... la calidad y cantidad del equipo de que puede echarse mano, el estado de la técnica ... *los gustos y hábitos de los consumidores* ... así como *la estructura social*, incluyendo las fuerzas que determinan la distribución del ingreso nacional, no comprendidas en nuestras variables que citamos más adelante ... Nuestras variables independientes son, en primer lugar, la propensión a consumir, la curva de la eficacia marginal del capital y la tasa de interés ... Nuestras variables dependientes son el volumen de empleo y el ingreso (o dividendo) nacional medidos en unidades de salarios.”<sup>2</sup>

¿Qué es lo que permite distinguir entre los elementos “conocidos” y las variables independientes? Según Keynes esta distinción es “completamente” arbitraria desde un punto de vista absoluto. La división debe basarse *por completo* en la *experiencia*, de manera que corresponda, por una parte, a los factores en que las modificaciones parecen ser tan lentas o tan poco importantes ... y por otra, a esos factores cuyas modificaciones ejercen en la práctica una influencia dominante ...”<sup>3</sup>

Keynes no ignora, en ningún momento, que lo dado —incluyendo en ello la estructura social, por ejemplo— influye sobre las variables independientes, lo que implica que, supuesta la validez de su teoría,

<sup>1</sup> *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Trad. de Eduardo Hornedo (México, Fondo de Cultura Económica, 2<sup>da</sup> ed., 1945), p. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 235. Los subrayados son nuestros.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 237. Los subrayados son nuestros.

también influye sobre las dependientes, pero piensa que no las determina completamente y que puede ser considerado como invariable a los efectos de la construcción del modelo. Esta es la razón principal, como se acaba de ver. Es la experiencia, no una construcción deductiva, la que enseñaría que algo debe tomarse como dado porque cambia muy lentamente o porque sus efectos son irrelevantes. La simplificación implicada en el modelo lejos de ser ignorada, se encuentra claramente establecida y justificada en términos empíricos.

En ese sentido, son los propios economistas, al menos los tan perspicaces como Keynes, quienes colocan el problema en el terreno que el sociólogo tiende a considerar como propio: el de la experiencia. Si se quiere demostrar que la teoría económica es incorrecta por dejar de lado las variables sociales, no basta acusarla de simplificación, puesto que ésta puede ser metodológicamente legítima, sino demostrar:

a) Que existen variables independientes de tipo social que son indispensables para construir el modelo porque tienen efectos relevantes;

b) Que su inclusión aumenta el valor predictivo del modelo en forma sensible, capaz de compensar los costos de la complicación introducida en él.

La sociedad contemporánea parece un caso particularmente favorable a esa demostración. Suponer, como lo hacen la economía clásica y Keynes, que los cambios en las variables sociales son muy lentos e irrelevantes es probablemente falso como postulado en una época de acumulación y aceleración del cambio social tan intensa como la actual. Más aún, podría desarrollarse la idea, lo que es imposible hacer aquí, de que la teoría económica está concebida para una sociedad en la que todavía no se ha producido la institucionalización del cambio, lo que explica una inadecuación que se hará cada vez más fuerte en el futuro.

Si la estructura social tiende a considerarse como una invariante, el modelo sólo puede considerar como dinámicas ciertas variables económicas. Si éstas no producen los efectos supuestos, la solución está en admitir que el modelo es erróneo o en atribuir el hecho a las rigideces de la estructura institucional. Este último razonamiento parece carecer de sentido, pese a ser muy común. Admitiendo que la estructura social es fija y el modelo correcto, no cabe explicar que las variables económicas dejen de producir ciertos efectos dinámicos precisamente a causa de aquella rigidez que se suponía en el modelo. Es lógico presumir, inclusive, que pueden ser las variaciones de la supuesta invariante las que cambien completamente el significado de la actuación de las variables económicas, más bien que sus rigideces.

Además de esta consideración general, debe pensarse que el problema del empleo es particularmente favorable para la demostración, por sus particularidades, que lo han hecho muy difícilmente manejable con los instrumentos analíticos comunes en la teoría económica. El mercado de empleo puede ser explicado en términos de demanda y

oferta. En el modelo clásico la cantidad de trabajo ofrecida es directamente proporcional a la masa de salarios; en el modelo de Keynes este hecho es verdadero a partir de cierto nivel de salarios, y en modelos más recientes se ha introducido la idea de que a partir de cierto nivel de salarios la oferta de trabajo puede disminuir porque los individuos se dedicarán al ocio después de haber obtenido cierto ingreso. En ninguno de esos modelos se toma en cuenta un problema central que está íntimamente ligado a lo que, desde el punto de vista estrictamente económico, aparece como la particular imperfección del mercado de trabajo, aunque sin explicarla del todo. Es la cuestión de la seguridad. En su casi totalidad, la oferta de trabajo parte de la unidad familiar. Ahora bien, la familia tiene funciones sociales que cumplir de una importancia tal que ningún sistema social puede permitir, al menos más allá de ciertos límites, la bancarrota de la familia. La posibilidad de ocupación o empleo de sus integrantes define para la familia no sólo la posibilidad de sobrevivir, sino la de cumplir las funciones que la sociedad le confía;<sup>4</sup> determina no solamente sus ingresos, sino su *status* social, etc. La seguridad es, pues, un factor que trasciende la mera actuación de la oferta y la demanda, factores que pueden ser mucho más explicativos en otra clase de mercados. Las medidas para combatir el desempleo, para establecer salarios mínimos, etc. indican bien la importancia de otras variables sin las cuales sería ilusoria la explicación del problema del empleo.

2. La trascendencia de estos rasgos propios del problema del empleo es tal que, cuando se trata de explicar sus características, es frecuente que los economistas no se limiten a considerar lo *dado* como irrelevante a los efectos del análisis —lo que es metodológicamente inobjetable, como en el caso de Keynes—, sino que lo reintroduzcan como variable independiente para explicar las causas por las que el modelo no funciona en la forma prevista.

Leibenstein, por ejemplo, después de exponer las grandes líneas de su modelo para explicar exceso y escasez de personal educado, bajo el título de “Rigideces Institucionales del Mercado”, dice: “Las configuraciones institucionales pueden impedir el funcionamiento *propio* del mecanismo de los precios para reflejar la situación de la oferta y de la demanda ... Por ejemplo, los niveles de remuneración del servicio civil pueden ser *arbitrariamente* determinados a base de consideraciones políticas y, en consecuencia, puede haber un exceso de oferta. El hecho de que haya un exceso y de que, en consecuencia, sólo una pequeña proporción de los candidatos acceda, puede dar un

<sup>4</sup> Véase Talcott Parsons y Neil J. Smelser, *Economy and society* (Londres, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1956) y muy someramente el mismo Neil J. Smelser, *The sociology of economic life* (New Jersey, Prentice Hall Inc., 1963), p. 88.

prestigio *desusado* a tal servicio.”<sup>5</sup> ¿Cuál es el procedimiento científico que permite calificar de arbitrario el precio y de desusado el prestigio del servicio civil? Responder que el mecanismo de los precios es mirado como lo racional y todo lo que se oponga a él como irracional es dar un valor intrínseco a un simple procedimiento metodológico. El autor ni siquiera se plantea la posibilidad de que existan otras alternativas de racionalidad. Aun suponiendo que nos colocáramos en la pura racionalidad económica, habría que demostrar que de no fijar al servicio civil ese precio llamado *arbitrario*, la sola actuación del mecanismo puro de los precios lograría impedir la producción de tensiones y conflictos sociales cuyos costos, en términos económicos, pudieran ser superiores a los del precio *arbitrario*. Si estos costos fueran mayores, el mecanismo sería racional. El hecho de que sea muy difícil o se carezca de los instrumentos necesarios para medir el costo económico posible de los conflictos sociales no convierte a ese costo en un fenómeno irracional en comparación con la racionalidad de los factores mensurables. Lo que ocurre es que de las exigencias del método se pasa a la naturaleza de la realidad y de ésta a la valoración de cuál sería el mecanismo ideal, que es justamente el descrito por el modelo.

3. Las reflexiones que anteceden podrían parecer ociosas puesto que casi todos los autores están de acuerdo en admitir la importancia de las variables sociológicas tanto en materia de empleo como en materia económica en general. Sin embargo, cumplen una triple función. En primer término indicar las razones por las cuales no pueden ser consideradas como algo dado. En segundo lugar, mostrar que tampoco es teórica ni metodológicamente correcto introducirlas como simples rigideces u obstáculos para el pleno funcionamiento de un modelo. En tercer término, plantear de manera más precisa el problema y determinar cuál es la naturaleza del desafío que enfrenta la Sociología en esta materia.

Hasta ahora la Sociología Económica ha sido capaz de proponer numerosas variables que habrían de tomarse en cuenta para la explicación de diversos fenómenos. Ha podido incluso demostrar que producen tales o cuales consecuencias. Pero es muy general constatar que esas consecuencias son muy diferentes en unos casos que en otros. Es corriente, por ejemplo, creer que la familia conyugal o nuclear es un requisito del desarrollo económico y que en cambio la familia más amplia opone obstáculos a él. Sin embargo, pueden citarse casos en que la correlación no se da en esa forma. La conclusión no es, quizás, que el tamaño y la organización de la familia sean irrelevantes, sino que sus efectos dependen de otra serie de variables. La agregación de nuevas

<sup>5</sup> Harvey Leibenstein, “Shortages and surpluses in education in underdeveloped countries: A theoretical foray”, en C. Arnold Anderson y Mary Jean Bowman, eds., *Education and economic development* (Aldine, Chicago, 1965), p. 54. Los subrayados son nuestros.



variables permite comprender mejor el sentido de las conductas concretas, pero su debilidad es la falta de una adecuada teoría. La clasificación de las variables y su organización dentro de modelos parece ser la principal carencia de la Sociología Económica y explica la frustración que los economistas sienten a menudo respecto a ella.

Estas consideraciones justifican en términos teóricos el desarrollo de una sociología del empleo o de las ocupaciones que comience por establecer ciertas variables importantes, continúe por clasificarlas y termine por integrarlas en modelos. Es muy dudoso que en el estado actual de los conocimientos se pueda avanzar demasiado en la última etapa, pero es razonable proponerse el análisis de las anteriores.

4. A estas justificaciones teóricas y generales pueden agregarse, sin necesidad de mayor abundamiento, las que derivan de la peculiar situación de América Latina. Por una parte se admite, en general, que las tasas de desempleo y subempleo aumentan constantemente, aunque sea difícil traducirlas en cifras. Dando por sentado este hecho, uno de los fenómenos que llama más la atención es que los conflictos que se producen parecen de intensidad y extensión mucho menores de lo que cabría esperar. ¿Cuáles son los mecanismos sociales que amortiguan los efectos del desempleo y del subempleo? ¿Cuáles son los grupos sociales más afectados por ellos? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que son elegidos, aunque el término pueda parecer paradójico, los desocupados o los subempleados?

Las preguntas podrían multiplicarse y este documento sólo se propone contestar algunas de ellas. En su primera parte se trata de mostrar, partiendo de lo más general y abstracto, cuáles son los sistemas de valores que la sociedad liga a la distribución del empleo y a los mecanismos de selección para él. En la segunda parte se trata de analizar la distribución diferencial del poder y su influencia sobre la estructura del empleo, estudiando el mercado de empleo como un mercado político.

## III

### LEGITIMACION SOCIAL DE LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCION DE EMPLEO

1. “Los procesos sociales más importantes no solo se dan en la sociedad, sino que hallan su justificación en un sistema de valores que todos los grupos aceptan o les son impuestos por los grupos dominantes. Tal es el mecanismo de la legitimación. Dada su importancia, la distribución de los roles ocupacionales no puede escapar a esta regla.

El sistema de valores que sirve como instrumento de legitimación nunca reproduce exactamente la realidad ni tampoco llega a carecer de toda vinculación con ella. La relación entre el sistema de valores y los

mecanismos efectivos puede colocarse en alguno de los puntos muy variados de una escala cuyos extremos irían desde la identificación total hasta la absoluta discrepancia. En otros términos, puede decirse que si un sistema de valores va más allá de la situación de hecho que lo originó, no es capaz de adquirir tal independencia, que se mantenga incontaminado cuando cambie por completo aquella situación.

Al estudiar la asignación y distribución de los roles ocupacionales suele sostenerse que el desarrollo otorga una importancia creciente a los roles adquiridos frente a los adscriptos. Desde luego que no hay, no ha habido y casi seguramente no habrá sociedad en donde todos los roles sean adquiridos o donde todos sean adscriptos. La dicotomía señala, simplemente, la importancia proporcional de unos y otros. Puede pensarse que esta transformación es la lógica consecuencia de la importancia creciente que a lo largo del proceso de desarrollo toma el mecanismo de la eficiencia. Esta sólo estaría debidamente satisfecha si los roles ocupacionales son ejercidos por los más aptos y en principio los más aptos pueden encontrarse en todos los grupos sociales.”<sup>6</sup>

Por este camino se pasa insensiblemente de la constatación de los hechos a la referencia de un sistema de valores, puesto que podría entenderse —y así ha ocurrido muchas veces en la historia de las sociedades— que, justamente, los que provienen de determinados grupos son los más aptos para ejercer determinadas funciones.

En la sociedad denominada tradicional, el orden social tiende a ser legitimado en nombre de algún sistema absoluto de valores. Este sistema tiende a dar una base sagrada al mecanismo de la transmisión hereditaria de roles. El modelo supone una jerarquía de roles y la apropiación por ciertos grupos de los roles considerados más altos. Para los otros grupos la transmisión hereditaria de roles, más que un derecho o un privilegio, es una obligación. Para que su funcionamiento pleno sea posible y su permanencia esté asegurada, un sistema de esta naturaleza requiere que los roles originariamente reservados continúen siendo los más importantes en la sociedad o que, si aparecen otros nuevos que los igualan o superan en importancia, sean incorporados al patrimonio hereditario de los grupos dominantes. De otro modo, los titulares de los roles que han adquirido un gran peso efectivo en la sociedad tenderán a legitimar su situación en nombre de un nuevo sistema de valores, frente al cual el antiguo parecerá cargado de injusticia. Este proceso es el que se produce, para citar un ejemplo, en los pródromos de la Revolución Francesa. Los beneficiarios del antiguo sistema de transmisión hereditaria de roles no fueron capaces de evitar que otros roles se hicieran importantes ni de hacerlos ingresar en su propio dominio de reserva.

En otras palabras, los que basaban su poder en detentar la propiedad de la tierra no pudieron evitar el proceso por el cual los capitales

<sup>6</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (E/CN.12/826/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 70.II.G.3), p. 121. Las citas no siempre son textuales.

mobiliarios y ciertas funciones de tipo terciario adquirían importancia creciente hasta superar la significación social de la propiedad territorial. Tampoco pudieron o quisieron reservarse al dominio de los nuevos roles. Los que efectivamente ejercían estas funciones, adquirieron un peso en la estructura productiva que estaba en contradicción cada vez más flagrante con su situación jurídica, dualidad que refiriéndose a Sieyès caracterizó cuando, refiriéndose a la naturaleza del tercer estado, decía que lo era todo, y no era nada. Si tal respuesta daba una idea exagerada de la realidad en sus dos extremos, representaba la percepción que los integrantes del tercer estado tenían de su propia situación. Como vio Tocqueville<sup>7</sup> con su perspicacia habitual, era justamente en las regiones y en el momento en que la decadencia del poder efectivo de la nobleza era más grande cuando sus privilegios parecían más irritantes.

El sistema de valores que trataron de mantener frente a un cambio tan grande de la situación no podía aparecer sino como el esfuerzo por justificar un privilegio exorbitante, aunque de hecho este fuera mucho menor que en el pasado.

El nuevo sistema, en cambio, permite solicitar y esperar el apoyo de quienes, aun no desempeñando funciones de importancia, convenciéndolos de que el nuevo sistema de valores abre posibilidades inéditas de movilidad para ellos. El desarrollo posterior de la sociedad industrial, con la demanda de calificaciones mínima primero pero creciente después, no hizo más que reforzar esa tendencia que seguramente, era anterior a ella.

Razones ideológicas y causas relacionadas con el funcionamiento de la estructura productiva se conjugan durante el siglo pasado para justificar la distribución de roles en virtud de principios de igualdad y de eficiencia. Sería erróneo creer, sin embargo, que estamos en presencia de un proceso gradual en ascenso constante, a partir de las primeras formulaciones del nuevo sistema de valores. Antes al contrario, se trata de un complejísimo proceso con avances y retrocesos, en el que el nuevo sistema tiende a definirse con mayor coherencia y a concretarse en soluciones prácticas, pero los grupos que lo hicieron triunfar tienden a definirse como una nueva "elite" que se distingue en función de un "nivel" que caracteriza a sus integrantes a través de mil rasgos y que al mismo tiempo constituye una "barrera" para que los de fuera no puedan acceder a él.<sup>8</sup>

En otras palabras, los nuevos grupos dominantes quieren reservar la igualdad a sus propios componentes y se resisten de hecho a todo intento de universalizarla. Implícita y muchas veces explícitamente, entran en contradicción con el sistema de valores que legitima su propio

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, particularmente parte I. Oeuvres complètes, tomo II (París, 1952).

<sup>8</sup> Edmond Goblot, *La barrière et le niveau. Essai sur la bourgeoisie française contemporaine* (París 1925 y 1967).

papel en la sociedad. Esto resulta bien claro si se examina, por ejemplo, la evolución de la enseñanza secundaria francesa a lo largo del siglo XIX. La función de los liceos como mecanismos de integrarse a una élite y como signo de pertenecer a ella es reconocida explícitamente como fundamental por los educadores. "Les humanités n' appellent pas la foule: elles préfèrent une minorité choisie".<sup>9</sup> Cuando estas ideas empiezan a ser desafiadas por quienes proclaman con nueva fuerza los principios igualitarios, lo que ocurre a partir de las elecciones parlamentarias de 1876, el carácter dominante del tema elitario en los discursos se hace más fuerte, puesto que ya no es aceptado con la naturalidad evidente de antes.

Así se va imponiendo poco a poco la idea de que los más competentes y los más aptos deben acceder a los roles ocupacionales. La determinación de quiénes son más competentes y más aptos depende de su formación. En el sentido más general del término, por último, todos deben tener la posibilidad de acceso a todo tipo de formación, con lo cual la asignación de los roles ocupacionales no dependerá del sexo, de la religión, de la raza, de la familia ni de la pertenencia a un grupo cualquiera.

Un modelo de esa naturaleza tiene una serie de supuestos que, esencialmente, parecen ser los que siguen:

a) Todo rol debe desempeñarlo el más eficiente para esa determinada función;

b) Para que los más eficientes lleguen a desempeñar el rol para el que están mejor preparados, no debe haber obstáculos derivados de la localización espacial (al menos dentro de la unidad que se toma en cuenta), de la falta de información acerca de la oferta, etc. En otras palabras, se supone la movilidad perfecta de la mano de obra, con lo que los postulados del sistema de valores vienen a coincidir plenamente con los de la doctrina económica clásica;

c) El mecanismo de selección de los más eficientes debe ser totalmente objetivo, lo que supone que en sus resultados no deben influir los grupos de pertenencia ni de referencia del candidato. Sólo debe depender de las aptitudes demostradas a través de pruebas susceptibles de una evaluación realizada por jueces imparciales, los que —reuniendo teóricamente las condiciones de competencia e imparcialidad necesarias— podrían ser sustituidos indefinidamente unos por otros sin que variaran los resultados;

d) Que el acceso a la formación esté igualmente abierto a todos los que luego serán seleccionados por los mecanismos ya mencionados. A medida que la educación formal se convierte en el antecedente más importante para acreditar calificaciones de validez universal y para tener

<sup>9</sup> De un discurso pronunciado en el acto de fin de curso del liceo de Marsella en 1868, citado en V. Isambert Jamati, *Crises de la société, crises de l'enseignement* (París, Presses Universitaires de France, 1970), p. 91. En los capítulos I y II de la segunda parte de ese libro pueden encontrarse ilustraciones precisas sobre el tema.

probabilidad de éxito en los mecanismos de selección complementarios, la significación social de este supuesto aumenta constantemente.

No cabe duda de que si se cumplieran estos supuestos, no habría desperdicio de talentos ni injusticia social (al menos en apariencia). Así se asegurarían las mejores condiciones para el funcionamiento más eficiente de la estructura productiva y de la sociedad, puesto que la movilidad social estaría abierta a todos.

La distancia entre tal sistema de valores y la realidad es obvia. Esa distancia o contradicción deriva en parte del conflicto con otros sistemas de valores que la sociedad acepta, como el que se refiere a las relaciones de la familia con sus integrantes y particularmente de los padres respecto a sus hijos. Nadie espera que los padres de estratos medios y altos, en aras de la igualdad de oportunidades, renuncien a las diversas ventajas que tienen sus hijos en relación con los de estratos bajos. Antes al contrario, se supone que los padres deben dar a sus hijos las mejores oportunidades posibles y que todo el sistema de valores de la sociedad respecto a la familia respalda tal solución. Por otra parte, la distancia deriva de que el sistema de valores no está internalizado con la misma intensidad en todos los grupos ni todos tienen las mismas oportunidades de acceso a los medios que el sistema considera como los únicos legítimos. Esto es particularmente importante. De hecho, el acceso de muchos grupos a los mecanismos de formación no es posible o sólo lo es muy parcialmente. Por estos y otros factores, entre los que podría estar la natural distancia entre lo ideal y lo real, es curioso, aunque explicable, que algunas teorías funcionalistas de tipo extremo, como la de Davis y Moore,<sup>10</sup> hayan confundido ese sistema de valores y sus exigencias ideales con lo que ocurre realmente en la sociedad, olvidando que en toda sociedad la estratificación, que es lo que intentan explicar, implica justamente la transmisión hereditaria de roles o la transmisión de posibilidades diferenciales para alcanzarlos. La existencia de la familia y de una sociedad estratificada son los dos límites principales, aunque no sean los únicos, para las posibilidades de funcionamiento real de un sistema de valores de esa naturaleza. Puede sospecharse que en América Latina, donde la familia parece una institución más fuerte y la estratificación más rígida que en las sociedades desarrolladas, esas limitaciones sean más importantes todavía.

2. Antes de examinar esa hipótesis conviene subrayar el papel central de la calificación en ese sistema de valores, a través de sus ingredientes “igualdad de posibilidades” y “eficiencia”. La calificación aparece como el único mecanismo legítimo para distribuir los roles, puesto que

<sup>10</sup> Kingsley Davis y Wilbert Moore, “Some principles of stratification”, en *American Sociological Review*, X (1945), pp. 242-249. En el texto se alude a la atinada crítica de William Buckley, “Social stratification and the functional theory of social differentiation” publicado en la misma revista, tomo XXIII (1958), p. 3.

sólo toma en cuenta las condiciones de los individuos para ejercerlos, con lo cual se respeta, al menos en apariencia, el principio de igualdad y se logra, atendiendo a ella, el máximo de eficiencia posible. Por ello es importante adentrarse en la teoría de la calificación.

El término "calificación" es sumamente vago. A veces se refiere a características que el individuo ha adquirido a lo largo de su vida y que no tienen o sólo tienen una relación muy general y vaga con los requisitos concretos de una actividad determinada. Otras veces designa características o cualidades de un sujeto vinculadas muy específicamente a una actividad. En otras ocasiones se engloban ambos sentidos. Para mayor confusión se agrega a veces, explícita o implícitamente, la idea de calificación en relación con las exigencias teóricas del desarrollo de una sociedad, que pueden ser muy distintas de las que actúan realmente en su seno en el momento en que se habla de la calificación de la mano de obra. Esta confusión complica la distinción entre mano de obra calificada y no calificada de tal manera que a menudo, el mismo sujeto, según el punto de vista, puede ser considerado como calificado o no calificado.

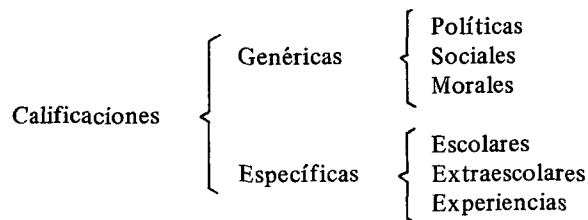
Todos los roles ocupacionales están sometidos a normas. Respecto a éstas, es posible diferenciarlas según se refieran al rol mismo o al titular del rol. Desde el punto de vista que nos ocupa, aunque las más importantes sean las últimas, es más significativo distinguir las normas por su contenido, ya se refieran al titular o al rol mismo. Con este criterio pueden clasificarse en tres grupos: técnicas, gremiales o profesionales y ético-sociales. La distinción, no siempre clara, es históricamente variable pero puede establecerse en términos generales. Son normas ético-sociales las que rigen al titular de un rol ocupacional en sus relaciones con la sociedad en general. Pueden tener carácter jurídico, aunque no es necesario que lo asuman. Definen la relación del titular de la ocupación con el resto de los actores sociales, pero más por lo genérico del rol ocupacional que por sus elementos específicos. Tales normas se refieren, en el fondo, a todas las ocupaciones, aunque se especifiquen con variaciones en cada tipo ocupacional. De ahí que parezcan comunes a todos los roles ocupacionales. En definitiva, plasman la idea que la sociedad tiene del trabajo y de su significación social. En una sociedad donde la jerarquía de tipos de trabajo se hace a través de una escala en la que son muy grandes las distancias entre los extremos, ciertas formas de trabajo tienen normas ético-sociales muy distintas, porque en el fondo se asimilan a una actividad animal más que humana, como ocurría con el trabajo de los esclavos. Cuando tales distinciones no son tan extremas, las distinciones persisten pero los elementos comunes se acentúan. La distancia jerárquica que la sociedad percibe entre el médico y el recolector de basura es muy grande, pero hay algunas normas generales para ambos, las que definen su responsabilidad social como trabajadores. Tanto es así que ciertos delitos inhabilitan de hecho o de derecho en casi todos los roles ocupacionales, porque la sociedad supone que revelan la falta de idoneidad genérica para cumplir con las normas del mundo del trabajo.

Las normas gremiales o profesionales establecen las pautas legitimadas de conducta que debe seguir un grupo profesional. No se dan en todos los roles ocupacionales, puesto que suponen la existencia de un reconocimiento mutuo de los titulares de los roles, de su pertenencia a un grupo y un cierto grado de institucionalización del mismo. Estas normas deben ser sancionadas o admitidas por la sociedad aunque puedan entrar en conflicto con otras normas sociales generales o ser difícilmente compatibles con ellas. Ya Hipócrates aconsejaba a los médicos que jamás criticaran el comportamiento o la calidad profesional de otro médico frente a profanos. Una norma como esa, cuya función es proteger y elevar el prestigio de los integrantes de una profesión, hace que éstos dependan de ella más que de la sociedad global. Puede estar en conflicto con otras normas y su cumplimiento no está relacionado con el resultado de la actividad de los titulares del rol, como la misma norma lo reconoce implícitamente.

Las normas técnicas, en cambio, tienden a asegurar la racionalidad formal, es decir la utilización de los medios apropiados para alcanzar el fin que se persigue.

En los roles más complejos las calificaciones tienen que asegurar una probabilidad razonable de que el aspirante al rol será capaz de cumplir estos tres tipos de normas. Es fácil ver que esas probabilidades sólo pueden determinarse con calificaciones de muy diferente índole. Cuando para ser titular de un rol se exige, por ejemplo, no haber estado preso o perseguido criminalmente, tal calificación, definida en términos negativos, ninguna relación tiene con la probabilidad de que el sujeto conozca correctamente las normas técnicas de la actividad a la que aspira, pero sí con la posibilidad de que cumpla las normas generales o profesionales y más aún de que se comporte como esperan las normas generales.

En otras palabras, la importancia de las diferentes calificaciones exigidas con respecto a las distintas normas es variable según los roles. El hecho de que aumente la importancia de las calificaciones adquiridas en relación con las adscritas no hace que éstas desaparezcan ni suprime la complejidad recién mencionada. Con vistas a ella se ha propuesto<sup>11</sup> la siguiente distinción:



<sup>11</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, ob. cit., pp. 122-123.

Aunque esta clasificación tiene en cuenta la complejidad de la cuestión y corresponda a lo que ocurre en la generalidad de los casos, no siempre es cierto que las calificaciones políticas, morales y sociales sean necesariamente genéricas, ni que las específicas no puedan ser genéricas alguna vez. Tal coincidencia ocurre en la mayoría de los casos pero está lejos de ser necesaria. Es obvio, por ejemplo, que ciertas calificaciones políticas son específicas para el rol de senador o diputado en un régimen de partidos, y que en el mismo caso las calificaciones educacionales mínimas funcionan como genéricas.

Es fácil comprender, entonces, que el peso respectivo de las calificaciones genéricas y específicas es muy variable respecto a cada rol y lo mismo ocurre con las políticas, sociales, escolares, extraescolares y de experiencia.

Sobre esta variabilidad influyen los criterios que se adopten para determinar las calificaciones requeridas para el rol. Como se señala en el estudio recién citado, “el supuesto lógico es que las calificaciones deben adaptarse a las exigencias del rol”. Sin embargo, en los hechos la cuestión es mucho más compleja, constituyéndose una especie de escala, uno de cuyos extremos es el funcionamiento ideal del supuesto mencionado y el otro es aquel en que las calificaciones necesarias se determinan en función de las que posee el candidato ya elegido. Este último caso no debe confundirse con aquel en que el actor social tiene derecho al rol en función de sus cualidades adscriptas, porque en estas circunstancias no existe necesidad alguna de adaptar las exigencias del rol.

Estas consideraciones permiten analizar los diversos factores que inciden sobre las calificaciones que se exigen de hecho. En ciertos casos las calificaciones exigidas para el rol son definidas con independencia no sólo de las calificaciones existentes sino también de las condiciones estructurales en las que es de presumir que el rol sea ejercido en la sociedad para la que se hace la definición. Esto ocurre muy a menudo en América Latina con los roles profesionales, que requieren una formación universitaria, que es la que define las calificaciones exigidas para desempeñarlos. Tal formación suele ser la simple reproducción de los modelos en boga en los países más desarrollados. Podrían citarse decenas de ejemplos, pero a los efectos de aclarar el sentido del problema que aquí se plantea basta mencionar uno: el médico. El tipo de formación que debe tener un médico ha sido muy controvertido en los países desarrollados en el pasado. Muchas de esas controversias rebasaban el campo puramente pedagógico, y discutían cuál era el tipo de médico necesario para ciertas situaciones sociales. Más aún, realmente incluían alguna solución relativa a la formación del personal necesario para atender la salud de la población. Formar, sobre todo médicos generales y técnicos de menor preparación —tal era la solución francesa a través de los “officiers de santé”— era una manera de responder a una situación estructural ante la imposibilidad de pensar en que la salud de toda la población estuviera atendida por médicos. Se deseaba darle, sin embargo, algún género de atención y no existía la



infraestructura técnica y de personal que existe hoy. Otras soluciones, como las que han predominado en los Estados Unidos, responden a situaciones distintas, con muy alta disponibilidad de lo que por comodidad llamamos, *infraestructura* (rayos, aparatos diversos) y de personal paramédico. En estas breves consideraciones no se trata sino de mencionar esquemáticamente algunos aspectos del problema que guardan relación con la cuestión que nos ocupa.

Pues bien, en algunos países latinoamericanos en los que es ínfima la proporción de médicos con respecto a la población, en los que tampoco se forma un personal paramédico de importancia y que no cuentan, salvo en muy pequeña medida, con la infraestructura mencionada, existen escuelas de medicina que forman médicos, copiando el modelo norteamericano, con un régimen severo de limitación de los ingresos de las facultades y escuelas de medicina. Ese tipo de formación supone que se está concibiendo el rol del médico como destinado a la pequenísima parte de la población para la cual está disponible tal infraestructura o en función a la idea de que el médico emigrará hacia países más desarrollados. Ambos casos ocurren en proporciones diferentes según los países. En algunas universidades emigran más de la mitad de los médicos egresados. Aunque este caso es extremo, ilustra muy bien lo que ocurre en menor medida con muchísimos roles que exigen formación universitaria.

En el caso de otros roles parecen actuar otros factores. Véase, por ejemplo, el funcionario público no técnico, para el que las calificaciones específicas exigidas son mínimas en algunos países y altas en otros. En realidad lo que ocurre a veces es que las calificaciones políticas son de peso decisivo y las educacionales tienen poca importancia. En ese caso el sistema cobra una significación electoral muy importante y ser funcionario público viene a ser un refugio ocupacional para ciertos sectores con poca educación pero importantes por su número, por su organización o por ambas cosas. En cambio, cuando las exigencias de calificaciones educacionales se elevan, como ocurre en otros países, la posibilidad de ser funcionario se restringe a grupos muy privilegiados.

En muchos casos la calificación esencial es de carácter político, independiente de cualquier otro tipo y nivel de calificaciones que el candidato puede tener. Es indispensable que obtenga una aprobación previa desde ese punto de vista. Cuando los cargos públicos se reparten por cuotas entre los partidos, es necesario que el candidato pertenezca al partido en cuya cuota entre el rol disponible. Ello explica fenómenos como el de una repartición pública que no podía llenar el cargo de estadístico, porque correspondía a un partido en el cual no parecía haberlos. He podido observar esa situación que, con todo, implica un cierto nivel de racionalidad, puesto que la solución más frecuente sería considerar estadístico a cualquier miembro del partido en cuestión.

Otro tema que conviene considerar es el de la empresa privada. En las industriales, únicas de que nos ocuparemos, tiene importancia diferenciar los distintos niveles de los roles ocupacionales que se ejercen en ellas.

Hay roles muy bajos que no exigen prácticamente ninguna calificación escolar, (limpiadores, por ejemplo). Las exigencias fundamentales son de tipo personal y dependen de relaciones directas o indirectas con quienes hacen la selección. La situación es diferente con respecto a los obreros. Las calificaciones exigidas están determinadas por una combinación —variable según los casos—, de las exigencias ideales para un desempeño más eficiente del rol y las calificaciones que efectivamente ofrece la oferta existente. De ahí que la asignación de los roles se haga por criterios estrictamente universalistas, según algunas teorías sociológicas. Estos mismos criterios presiden la asignación de roles en los mandos medios, sobre todo tratándose de empresas de cierta magnitud. En los niveles más altos suele reaparecer el particularismo, sobre todo en las empresas de propiedad familiar. Aun en ellas puede existir una combinación de elementos particularistas, fundamentales para asignar el rol, junto a una preparación educativa adecuada. Es lo que ha mostrado Flavia Derossi<sup>1 2</sup> para buena parte de las grandes empresas familiares mexicanas. En la actividad privada es de observar que los criterios universalistas tienden a predominar en los roles más bajos y que su importancia disminuye a medida que se asciende en la escala.

Las situaciones mencionadas revelan que, si la calificación es una exigencia de la demanda, también es una manera de reservar la oferta a los individuos que la poseen. Esto permite subrayar un hecho sistemáticamente ignorado: la profunda relación que hay entre el problema de las calificaciones y la distribución del poder. En los diferentes ejemplos señalados, si el tipo de educación que reciben determinados individuos no corresponde a las condiciones estructurales de la sociedad en las que van a actuar es porque hay grupos que tienen bastante poder para reservarse los servicios de esos individuos en el país o fuera de él. Por otra parte, si el nivel de calificaciones requeridas es muy amplio es porque los grupos que pugnan por alcanzar ciertos roles tienen bastante poder para impedir su exclusión a través de la exigencia de calificaciones.

Todos estos ejemplos implican, como se verá más adelante, que no hay una evolución necesaria en todas las actividades y en todos los roles ocupacionales hacia un aumento de los criterios universalistas y que tampoco hay relación entre la expansión del universalismo y la mayor igualdad de oportunidades, como tantas veces se ha supuesto.

Estas reflexiones muy generales permiten comprender no sólo que el problema de la calificación y de sus relaciones con el empleo es muy complejo, sino también que no se puede concluir directamente, sin un análisis cuidadoso de la experiencia, acerca de las consecuencias que la adopción de un sistema u otro de calificaciones, tanto genéricas como específicas, puede tener desde el punto de vista de las posibilidades de obtener empleo, de la mayor o menor igualdad del sistema y de su influencia sobre la redistribución del ingreso.

<sup>1 2</sup> *The mexican entrepreneur* (O.C.D.E., 1970).

3. En los países de América Latina las cuestiones son todavía más complejas. El sistema de valores basado en la igualdad de oportunidades, aunque muy ambiguamente como se ha visto, es trasplantado a sociedades en que la distribución de roles se hace en una parte mucho más importante que en las sociedades desarrolladas, en términos que sólo podrían justificarse en función de otros sistemas de valores. Esto es no solamente una fuente de conflictos y tensiones, sino que de hecho se superponen legitimaciones diversas de la distribución de roles que se suman a la habitual distancia entre los valores profesados y los valores reales para conferir a todo el sistema una gran ambigüedad. Si se considera América Latina en conjunto en una buena parte de la sociedad rural, quizás la mayoritaria, persiste de hecho la adscripción de roles como sistema fundamental. Es difícil justificar tal hecho en términos del sistema de valores oficialmente aceptado, pero son posibles diversos compromisos que no la dejan huérfana de toda legitimación. En el caso de los indios, los grupos dominantes en la sociedad rural de la mayoría de los países latinoamericanos y una buena parte de los grupos dominantes blancos urbanos, creen que la situación de inferioridad en que viven es producto de la inferioridad racial. El carácter tradicional del fenómeno es utilizado como una prueba más de esa inferioridad. En última instancia, la distribución hereditaria de roles en el caso de los indios no parece incompatible con el sistema de valores oficialmente imperante, puesto que se supone que es su incapacidad para asumir roles más altos en la jerarquía la que los excluye de ella y no alguna forma de discriminación social. De hecho, la supuesta inferioridad racial es utilizada como un mecanismo justificativo de la discriminación y, por un mecanismo bien conocido, tiende a reforzarla y a hacer que los hechos ocurran como lo prevé la ideología justificativa.

Problemas análogos existen en el caso de los negros, abiertamente en algunos países y en forma mucho más sutil en otros. Las distinciones raciales son en este caso una manera de reforzar y justificar la estratificación existente: una barrera para ciertos grupos que se reservan determinadas posiciones sociales y relega a otros a las ocupaciones de más bajo nivel.<sup>13</sup>

Se producen, sin embargo, ciertos procesos de movilidad, en virtud de los cuales algunos indios y negros pueden llegar a posiciones medianas y elevadas. Estos casos excepcionales sirven para justificar la pretendida falta de prejuicios raciales, que realmente existen y van acompañados de un proceso por el que el sujeto es beneficiado con cierto grado de integración a los grupos dominantes. Cuando el proceso se completa, todo ocurre como si el beneficiado dejara de ser "indio" o "negro". En ese sentido, la discriminación racial, confirmando lo dicho más arriba, parece más bien una forma de discriminación social y cultural basada en la estratificación.

<sup>13</sup> Abunda la bibliografía sobre el tema con respecto al Brasil. Un sintético y fino análisis puede encontrarse en Octavio Tanni, *Race and class in Social structure, stratification and mobility* (OEA, Washington, 1966), pp. 222-241.

En el caso de los terratenientes, aunque la herencia de roles es muy clara, también suele adoptarse algún género de legitimación ambigua que la hace compatible con la idea de la distribución por méritos.

La posesión de la riqueza termina siendo acompañada por la idea de que algún mérito especial debe existir en quienes la poseen. Mientras no penetran en la mentalidad de los campesinos nuevas ideas, que generalmente provienen de regiones urbanas, existe toda una serie de mecanismos para legitimar la función de los terratenientes que han sido descritos en muchos textos. Incluso después de esa penetración es muy probable que la situación de los diferentes tipos de terratenientes sea muy distinta. Dejando aparte la relación estrictamente psicológica, la distinción más importante se da entre propietarios ausentistas y no ausentistas. Los primeros tienden a convertirse en un poder abstracto y cuando es discutida o negada la legitimidad de ese poder, ninguna otra consideración puede sostenerla. En el caso de los propietarios que permanecen al frente de sus propias explotaciones, por grandes que éstas sean, una justificación de su posición social la constituye el hecho de que trabajan, de que están presentes en una serie de mecanismos de solidaridad y de asistencia. En este caso se tiende a sustituir por mecanismos de legitimación personal el desafío a que está sometida la legitimación impersonal. La relación social, más que entre trabajadores y propietarios, es muchas veces una relación entre familias, lo que crea otros mecanismos de legitimación.

Una situación muy diferente es la de los medianos y pequeños propietarios. Con respecto a ellos, la legitimación de los roles que desempeñan se basan mucho más en el trabajo que realizan y en el hecho casi constante de que trabajan juntos una parte o toda la familia del propietario. Analíticamente, es muy grande la diferencia entre el tipo de trabajo que realizan propietarios y asalariados. Sin embargo, esos roles son difícilmente diferenciables, en muchos aspectos, lo que contribuye a aminorar la distancia social y a hacer que los asalariados se sientan mucho más vinculados al propietario.

En algunas partes de la sociedad rural existen grandes explotaciones modernas, con avanzada tecnología. En estos casos desaparece el trabajo manual no asalariado y con él los campesinos que deben prestar servicios gratuitos al patrón o que reciben en especie todos sus ingresos o parte de ellos. Entonces los asalariados agrícolas se diferencian poco de los urbanos, su ingreso es esencialmente monetario y en muchas ocasiones disfrutan de ciertas formas de seguridad social, aunque con intensidad variable según el país y la región. Aparece, además, una serie de roles nuevos —tractoristas, insembradores, etc.— que exigen una preparación bastante diferente de la tradicional.

En estas condiciones, la legitimación en términos adquisitivos choca mucho menos con la realidad que en las explotaciones tradicionales. Tiende a formarse una jerarquía muy compleja de roles a cuyos distintos estratos se accede en virtud de calificaciones diferenciales y ha de ser demostrada la capacidad de los sujetos para realizar con eficiencia ciertas actividades. Aun en este caso existe una serie de obstáculos para

que pueda funcionar plenamente la legitimación en términos puramente adquisitivos. Ante todo, las mismas transformaciones que llevan a la formación de explotaciones de tipo moderno crean presiones cada vez más fuertes que dificultan el acceso a las oportunidades de formación, sin el cual es imposible participar en un sistema de distribución de roles legitimados en esos términos. De ahí que sean muy bajas las posibilidades reales de movilidad social dentro de la sociedad rural.

En segundo término, si existe mayor diversificación de roles, ésta se da en grandes explotaciones y rara vez en las pequeñas. En uno de sus aspectos —uso de fertilizantes, nuevos sistemas de rotación— la llamada “revolución verde” no alcanza a los pequeños propietarios porque los grandes tienden a monopolizar los créditos y los mecanismos de información técnica. De esa manera, si no hay profundas transformaciones en el sistema de distribución de la propiedad de la tierra, el fenómeno queda reducido a un pequeño número de explotaciones que emplean una proporción ínfima de la mano de obra rural.

En tercer lugar, en otros aspectos técnicos como el uso de tractores, la llamada “revolución verde” es un mecanismo de ahorro en la mano de obra, aunque la tierra se suponga mejor repartida. En consecuencia, los roles considerados de tipo moderno se crean en escaso número. Junto a ellos subsisten gran cantidad de roles tradicionales cuyas exigencias efectivas cambian muy poco. De ahí que aun en estas condiciones, que en todo caso son más favorables a una legitimación en términos adquisitivos, las esperanzas de movilidad social se ponen en el abandono de la sociedad rural.

Generalmente, cuando se expande considerablemente, lo que a falta de mejor término se llama la modernización de las explotaciones, tiende a producirse un proceso paralelo: la disponibilidad de posibilidades de asistir a la escuela mucho mayores que en el pasado. La política expansiva de los servicios escolares coincide en este caso con una serie de transformaciones que en alguna medida exigen esa expansión y en otra la facilitan. El fenómeno aparece como una de las condiciones esenciales para que predomine una legitimación de la distribución de roles en términos adquisitivos. La realidad, sin embargo, es bastante confusa como consecuencia de las diversas funciones que efectivamente puede desempeñar la escuela. Esta, en efecto, puede dar una preparación general indispensable para el ejercicio de roles ocupacionales agrícolas de tipo moderno, en la medida en que exijan un dominio adecuado de las técnicas de lectura y escritura, pero el cumplimiento de estas u otras funciones también puede supereducar para las exigencias reales de los roles agrícolas tradicionales. Como los roles modernos son relativamente escasos, es probable que aumente la oferta de mano de obra educada y que sus titulares deban desempeñar actividades en las cuales sus calificaciones tendrán poca o ninguna aplicación.

La escuela, además da algunas de las calificaciones necesarias para emigrar a la ciudad y eventualmente alcanzar roles ocupacionales urbanos. Se ha insistido muchas veces en que la extensión de los

servicios escolares tiende a ser un factor favorable a la migración rural urbana. Sin embargo, lo más probable es que las causas que provocan esa migración sean mucho más estructurales y dependan de la escuela mucho menos de lo que se supone. Dentro de esa condición estructural, la opción parece estar entre la llegada a las ciudades de una masa de población sin calificación educativa o con alguna preparación escolar rural. Por último, lo que sería mucho más importante, si se produjera un cambio en las condiciones estructurales susceptible de retener la población rural, la escuela prepara para ejercer roles ocupacionales no agrícolas que se realizan dentro de la sociedad rural. Esos roles tienden a aumentar su importancia proporcional en la sociedad rural como consecuencia de una serie de factores, entre ellos la penetración de la economía urbana, la importancia creciente de las funciones de intermediación, etc. Es obvio que la importancia de esos roles y las posibilidades de movilidad social que abren, varían considerablemente según condiciones estructurales sumamente complejas y cambiantes. En otras palabras, la importancia que tienen las diversas funciones de la escuela, la forma en que se componen, la distinta significación social de los grupos que usan sus calificaciones varían mucho según los países y regiones y es imposible estudiarlas sistemáticamente con los datos disponibles. Por otra parte, como se ha visto, para un mismo individuo estas funciones de la escuela pueden ser alternativas o tener distinta importancia en diferentes etapas de su vida ocupacional.

En las ciudades una serie de factores tiende a aumentar la importancia de la legitimación en términos universalistas y la selección a través de las calificaciones educativas. La universalización del sistema educativo se convierte en una de las demandas más fuertes que pesan sobre el Estado. Uno de los rasgos más interesantes consiste en que su preocupación central es la ampliación constante de las posibilidades de acceder al sistema educativo formal, primero a la enseñanza primaria o básica y luego a la enseñanza media. La demanda en pro de cambios internos en el sistema educativo, y de transformaciones en el sistema de valores que transmite es en cambio, prácticamente inexistente. Un sistema concedido originalmente para algunas minorías es extendido a nuevos grupos sin mayores transformaciones en los contenidos que transmite. Ello parece indicar que lo que se espera de la educación no es tanto una formación instrumental para el ejercicio de ciertos roles, sino obtener un título formal que, acreditando el tránsito por un número determinado de años del sistema educativo, permita acceder a determinado tipo de ocupaciones.

Cabe preguntarse si la manera cómo se determinan los años necesarios para el ejercicio de ciertos roles depende de las exigencias intrínsecas de éstos o de un esfuerzo para reservar la oferta a las clases medias. La respuesta a esa pregunta no es simple. A medida que la enseñanza primaria se amplía a toda la población escolarizable, como tiende a ocurrir en las grandes ciudades, la categoría de egresado de la enseñanza primaria pierde importancia cada vez más. Sólo habilita para el ejercicio de roles como el de obrero industrial y quienes no llegan a

ingresar a la enseñanza o asisten muy poco tiempo a ella es probable que ejerzan ocupaciones de menor nivel, generalmente de tipo marginal.

Para los estratos medios, el período en el que la terminación de la enseñanza primaria es una calificación de cierto significado, pasa muy rápidamente y las aspiraciones se dirigen a completar la enseñanza media. A su vez, en un proceso muy rápido, haber terminado la enseñanza media sólo permite acceder a ocupaciones que están por debajo de las aspiraciones de buena parte de esos estratos. El proceso simultáneo que se produce entonces es una expansión de la matrícula universitaria mucho mayor de la que conocieron los países desarrollados con similar ingreso por habitante y que fue acompañado de un porcentaje de egresados bastante inferior.

Este proceso es contemporáneo de otro en virtud del cual las clases medias tienden a orientarse hacia roles ocupacionales cuyo número absoluto crece relativamente poco, porque son los únicos a los que pueden acceder y también los únicos que responden a sus expectativas. Dada la estructura agraria de la mayoría de los países latinoamericanos la posibilidad de expansión de los estratos medios rurales es muy escasa. Las oportunidades para ejercer el rol de empresario en la pequeña y mediana industria crecen muy poco y sin duda disminuyen en términos porcentuales gracias al constante aumento de las empresas manufactureras más grandes y, dentro de éstas, de las que absorben gran capital. Dadas las características del proceso de desarrollo en América Latina, el sector terciario se convierte en la fuente fundamental que puede proporcionarles roles ocupacionales en aquellas actividades que permiten un ingreso y un prestigio compatibles con la idea que los estratos medios tienen de su *status*. Para todas esas ocupaciones, la educación es un instrumento fundamental y la única manera de reservárselos que tienen los estratos medios es hacer que las exigencias educativas necesarias para acceder a ellas sean justamente las que ellos mismos pueden ofrecer. Baste advertir que si bien los perfiles educativos de la población de las ciudades latinoamericanas son muy inferiores al de un país como los Estados Unidos, las calificaciones educativas que se exigen en muchas de ellas para ser funcionario bancario, por ejemplo, son iguales o mayores que las que se demandan en aquel país.

La escasez de oportunidades ocupacionales en otras actividades dirige a los estratos medios hacia el sector terciario. El otro proceso eleva las exigencias de la educación formal mucho más de lo que realmente demandan los roles ocupacionales ejercidos. De ahí la paradoja de que, aun mirado desde el ángulo de las exigencias del desarrollo, la oferta que de hecho tiene ciertas ocupaciones es subeducada y la de otras es supereducada o, al menos educada suficientemente.

Este breve análisis de la situación de diversos grupos muestra que la legitimación de la distribución de roles en términos de calificaciones, supuestamente igualitaria, tiene una alta correlación con la efectiva distribución del poder en la sociedad latinoamericana. Este hecho se confirma si se considera lo que ocurre cuando se produce un desarrollo

industrial de cierta importancia con la consiguiente aparición y expansión de grupos obreros. Estos pugnan para que sus hijos puedan superar la condición obrera y perciben la educación formal como uno de los instrumentos indispensables para hacerlo. Como en el pasado lo hicieron las clases medias, presionan para obtener la expansión del sistema educativo y nada o casi nada para una transformación en el sistema de valores que le sirve de fundamento. Una serie de causas que sería imposible analizar aquí hacen imposible evitar esa expansión al nivel primario.

Las clases medias no pueden negar pura y simplemente el acceso, porque sería incompatible con la legitimación que aceptan, o permitirlo con toda plenitud y con todas sus consecuencias, porque ello sería incompatible con el poder que detentan. Permitir el acceso a la educación es, por otra parte, un instrumento de dominio, puesto que la alta valoración que los grupos obreros hacen de la educación le da el carácter de una recompensa muy estimada. Desde el punto de vista de las clases medias, expandir el acceso es funcional siempre que no ponga en peligro su propia situación, tan amenazada por otros factores, en la distribución del poder. El mecanismo para alejar esa amenaza es elevar constantemente la exigencia de calificaciones educativas para determinadas actividades. Gracias a ello, en efecto, muy a menudo cuando un niño entra en la escuela se requiere terminarla para tener probabilidades serias de alcanzar ocupaciones no manuales, cuando la termina se necesita ya tener algunos años de enseñanza media y así sucesivamente, a medida que se produce la expansión. Este mecanismo se completa con otro: el esfuerzo para orientar a los hijos de las clases obreras hacia tipos de enseñanza que sólo permiten acceder a las ocupaciones manuales. En muchos países desarrollados se ha utilizado y utiliza ese mismo procedimiento para mantener la estratificación, pero en la generalidad de ellos esos tipos de formación permiten efectivamente acceder a los escalones más altos de las ocupaciones manuales y dan posibilidades ciertas de que los hijos de sus titulares escapen a la condición manual o la ejerzan en niveles cada vez más altos. Sin embargo en América Latina se dan frecuentemente estas circunstancias: *a)* que aunque haya demanda de personal técnico de nivel intermedio, la preparación es inadecuada; *b)* que en muchos países la circunstancia anterior o el que la demanda real y actual sea muy baja provoca que el destino de una buena parte de los egresados de las escuelas técnicas sea el desempleo o el empleo en actividades que nada tengan que ver con la preparación recibida o en niveles muy inferiores a aquellos para los cuales se han preparado. Estos fenómenos, a su vez, tienden a reforzar las presiones para obtener el acceso a la educación de tipo clásico.

Sería erróneo pensar que estos mecanismos envuelven un proyecto consciente de las clases medias para mantener su lugar en la distribución del poder. De hecho, el fenómeno es el resultado de una serie de acumulaciones, en parte previstas y en parte no, mucho más que el producto de una intención claramente formulada, aunque ésta no



siempre esté ausente. El fenómeno de acumulación autosostenida es bien conocido. Los que disfrutan de ciertas ventajas en el sistema social transmiten desde el hogar una socialización que prepara mejor para el proceso escolar, pueden asumir más fácilmente los costos educativos, tienen las relaciones personales necesarias para que sus hijos sean considerados en primer lugar para ciertas ocupaciones, para las cuales pueden ofrecer la educación requerida y una inserción suficiente en los valores aceptados por los que detentan el poder necesario para distribuir los roles, etc. Al mismo tiempo, en nombre de los valores aceptados, pueden legitimar la presión para que se exijan más calificaciones, se creen mecanismos de reserva, etc. Así como el subdesarrollo genera subdesarrollo, el poder genera poder y tiende a crear un mecanismo autosostenido, un círculo vicioso imposible o muy difícil de quebrar.

La legitimación en términos de valores adquisitivos es, pues, perfectamente compatible con el mantenimiento de un sistema de estratificación. Puede incluso reforzarse al darle legitimidad ante los ojos de los mismos que ocupan las posiciones inferiores en tal sistema.

Estas son las razones que hacen que, contra lo que muy a menudo se da por supuesto, la distribución de roles en función de cualidades adquiridas no coincide necesariamente con el proceso hacia una mayor igualdad ni hacia una mayor movilidad social, salvo largo o muy largo plazo.

Lo inverso también es cierto. La distribución de roles en virtud de cualidades adscritas no es necesariamente desigualitaria. Antes al contrario, puede corregir algunas de las desigualdades mayores que provocaría una distribución por el otro criterio. Otorgar roles en función de la pertenencia a ciertos grupos, con la finalidad, sobre todo, de obtener su apoyo, mecanismo que ha sido y es muy empleado en América Latina, puede corregir buena parte de las desigualdades que el otro sistema provocaría, lo que abre el acceso a ciertos roles a quienes carecen de las calificaciones educativas necesarias para ejercerlos. Ello puede ser inconveniente desde el punto de vista del desarrollo, pero como los integrantes de esos grupos no tienen de hecho la posibilidad de obtener las calificaciones educativas requeridas, la desigualdad en el punto de partida es, hasta cierto punto, corregida en el punto de llegada. Es indudable que sería más deseable corregir las desigualdades en el punto de partida, pero mientras no se haga así el mecanismo tiene una función compensadora.

4. Las consideraciones anteriores acerca de la legitimación en términos de calificaciones educativas muestran que el fenómeno es mucho más complejo de lo que suele pensarse. Si, a su vez, tantas ideas erróneas se han formulado sobre la influencia de la educación en la movilidad, sobre su contribución a una menor desigualdad, etc., es porque se ha partido de una visión muy simplificada de la relación entre educación y desarrollo. En efecto, por una parte, se considera generalmente como bien establecida la existencia de una correlación, mirada como positiva, entre la educación y el desarrollo económico. Por otra suele admitirse

que la relación entre educación y desarrollo económico depende en gran medida o casi totalmente de la que existe entre educación y ocupación. Sin embargo, como se ha visto hay dos maneras de explicar este fenómeno: a) Cabe pensar que la demanda de personas educadas por parte del sistema económico determina la oferta de dichas personas; b) pero también es posible sostener que el nivel educativo de una sociedad puede aumentar, con independencia del mecanismo anterior, por causas políticas e ideológicas que lleven a expandir el sistema educativo, lo que se traducirá en un aumento de la oferta de personas educadas. Por consiguiente la educación de quienes ejercen las mismas ocupaciones aumentará, aunque estas últimas hayan cambiado muy poco o nada.

Este problema lleva a plantear una cuestión más específica que, hasta cierto punto, puede darle respuesta: el cambio educacional, que se produce en casi todas las sociedades, puede deberse a la diversificación de la estructura ocupacional o a un aumento del nivel educativo exigido por cada una de las ocupaciones, independientemente de su diversificación. Si el cambio debe ser atribuido a las dos causas simultáneamente, ¿en qué medida contribuyen una y otra? Estas preguntas se colocan en la perspectiva de la demanda del sistema económico sobre el educacional, perspectiva algo mecánica si se quiere, pero que permite definir más precisamente el problema planteado en a).

Las cuestiones que se acaban de recordar muy sumariamente tienen consecuencias teóricas y prácticas diferentes según la forma como se las solucione. Aunque es imposible estudiar aquí esas consecuencias, conviene insistir sobre los hechos conocidos, que permiten interpretaciones diversas.

Si la correlación educación-desarrollo y educación-nivel de ocupación fuera necesariamente positiva, debería acrecentarse a medida que se produce el desarrollo. Sin embargo, la correlación entre nivel de educación y nivel de ocupación disminuye, al menos en ciertos casos. Comparando los censos estadounidenses de 1940, 1950 y 1960, se observa que la correlación (medida por el coeficiente  $r$ ) ha decrecido de 0.52 en 1940 a 0.50 en 1950 y a 0.39 en 1960. En otros países, por el contrario, la correlación tiende a aumentar. Estas contradicciones permiten pensar que la cuestión es muy compleja.<sup>14</sup>

Se ha señalado que el postulado implícito en todo estudio sobre educación y ocupación es considerar a la educación como una variable. Si nadie tuviera educación, el acceso a los roles ocupacionales diferenciados debería ser explicado por factores distintos a ella. Esta hipótesis bien podría generalizarse. La educación carecería de efecto sobre la distribución de los roles ocupacionales si el nivel educacional fuera exactamente el mismo para todos los miembros de una sociedad en condiciones de trabajar. Tal situación podría producirse en dos casos, a saber: a) Si ninguno de los miembros de la sociedad tuviera

<sup>14</sup> John K. Folger y Charles Nam, "Trends in education in relation to the occupational structure", en *Sociology of Education*, vol.38, pp. 19-33.

educación, es decir, si el nivel educativo fuera igual a 0; b) Si todos los miembros de la sociedad poseyeran exactamente el mismo nivel de educación, lo que podría ocurrir a niveles diferentes (por ejemplo, si todos han terminado la enseñanza primaria y ninguno ha superado ese estudio, si todos han terminado la enseñanza secundaria y ninguno ha superado ese nivel, etc.). Sin embargo, dado el acceso diferencial de los grupos estratificados a los diferentes niveles de la enseñanza, es más probable que la hipótesis tienda a realizarse cuando se llega a los más altos niveles de universalización de la educación institucional.

Las situaciones a) y b) son extremos ideales. Aunque jamás pueden realizarse acabadamente, hay dos tipos de sociedades reales que se aproximan a ellos considerablemente y que podrían definirse como los extremos de un *continuum*: las sociedades totalmente subdesarrolladas y las considerablemente desarrolladas. En las primeras, sólo una fracción muy limitada de las ocupaciones puede distribuirse en función de la educación, puesto que ésta casi no existe. En las otras, por el contrario, el nivel general es tan elevado que la educación institucional tiende a volverse, cada vez más, una condición necesaria que la gran mayoría posee, pero que ya no es suficiente. Entonces tiende a aumentar el peso de otros factores en la distribución de los roles ocupacionales.

Si se admite esta hipótesis general, cabe esperar que la correlación entre educación y ocupación aumente desde el extremo subdesarrollo hasta un cierto nivel del proceso de desarrollo y que comience a disminuir una vez alcanzado ese grado. Esta hipótesis indicaría una tendencia muy general susceptible de modificarse, sobre todo en el corto y mediano plazo, por otros factores, como la existencia de ritmos diversos en la diferenciación de la estructura ocupacional de sociedades que se encuentran en fases análogas del desarrollo, o la importancia del fenómeno de la "supereducación" en el dominio de las ocupaciones que se mantienen invariables o que sufren variaciones técnicas de muy escasa importancia.

Casi siempre se tiende a suponer que la exigencia de niveles educativos más elevados para ejercer las mismas o muy semejantes actividades —para ocupaciones que han variado poco y para las que antes bastaba ser egresado de la enseñanza media general o técnica y se exige ahora un diploma universitario, por ejemplo— es un fenómeno típico de las sociedades de alto desarrollo. Es un error, ya que el fenómeno puede producirse en sociedades subdesarrolladas o semidesarrolladas, por lo menos en forma parcial. Si se produce, como ocurre en muchas, una expansión muy grande del sector terciario —en buena parte ligada al estancamiento de la economía más que a su expansión—, puede ocurrir que las posibilidades de los individuos dotados de más educación se limiten prácticamente a ese sector. Tal vez se presentaría entonces una situación bastante paradójica: en ciertas ocupaciones, el

nivel de educación de los titulares sería muy elevado, a veces tan elevado como en las sociedades desarrolladas mientras que en otras podrían ser excesivamente bajo.<sup>15</sup>

5. En el estudio de las Naciones Unidas tantas veces mencionado<sup>16</sup> los mecanismos de legitimación se relacionan con una tipología cualitativa de los países latinoamericanos, tratando así de contemplar más adecuadamente las grandes variaciones que se producen dentro de América Latina. Se señala que en los países donde el producto por habitante es alto para la región, la tasa de desarrollo baja y la expansión del sistema educativo muy grande (países del tipo I), la distribución de los roles en términos adquisitivos está muy universalizada, pero la lenta tasa de crecimiento hace cada vez más difícil obtener empleos que respondan a las expectativas de quienes alcanzan altos niveles educacionales.

En los otros tipos las variaciones regionales dentro de los países son mucho mayores que en el tipo anterior y bastante distintas las situaciones globales. Pese a esas diferencias, en todas partes la minoría en crecimiento cree que su educación y la legitimación de la distribución de roles que acepta le da derecho a tener aseguradas ocupaciones prestigiosas y de alta remuneración. La satisfacción de esa demanda supondría que la oferta no estuviese limitada por la asignación de roles en función de compromisos políticos a otros grupos y, sobre todo, que creciese con la misma velocidad que la demanda gracias a un alto ritmo de desarrollo económico. Ocurre, sin embargo, que el ritmo de desarrollo es relativamente bajo o estancado en la mayoría de los países y que en casi todos la tasa de expansión educacional es considerablemente más alta que la de desarrollo. Como el proceso se concentra en un tiempo relativamente corto, es muy probable que para muchos de los que han acompañado la gran ola educativa la altura de las esperanzas sólo sirva para medir la profundidad de las frustraciones. Los educados desempleados o empleados en niveles mucho más bajos de lo que esperaron, pueden ser en la América Latina del próximo futuro una fuente de conflictos y tensiones sociales mucho mayor todavía, por paradójico que parezca, que los desempleados o subempleados sin educación. Esos conflictos pueden desembocar, aunque no necesariamente, en que se les reserven por mandato legal, costumbre, presión o cualquier otro mecanismo cada vez más actividades, exijan o no intrínsecamente las calificaciones educativas que se reclaman para ellas. Ese proceso, que ya se está produciendo, cuando llegue a ciertos niveles

<sup>15</sup> Para todas estas cuestiones se ha parafraseado aquí el artículo de Aldo Solari, Néstor Campiglia y Susana Prates, "Educación, ocupación y desarrollo", *América Latina*, año 10, N° 3 (Río de Janeiro, julio-septiembre de 1967), pp. 43-61.

<sup>16</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, pp. 126-128.

de intensidad hará que la legitimación por las cualidades adquiridas sea sustituida por la legitimación por cualidades que ya se habrán convertido en adscritas: el derecho a la ocupación y a tales tipos de ocupación por el solo hecho de pertenecer al grupo de los educados.<sup>17</sup>

Estas reflexiones resultan particularmente ciertas al universalizarse la explosión de los efectivos universitarios en casi todos los países de la región. Tasas de crecimiento anual de matrícula de 15 por ciento o más se vuelven comunes y es casi inconcebible la generación de empleos a un ritmo tan elevado en los sectores correspondientes de la economía. Aunque la educación, al expandirse, adquiere una importancia creciente como fuente de empleo, es difícil pensar que pueda absorber una oferta que crece con tal rapidez, y si se aproximara a hacerlo su función se vincularía cada vez más consigo misma y cada vez menos con el desarrollo del país. La expansión de la educación y la creciente aceptación de una legitimación en la distribución de los roles en términos "modernos" suelen considerarse agentes fundamentales del desarrollo o que hay algún género de armonía preestablecida entre ambas cosas. Las consideraciones anteriores y las que siguen prueban lo erróneo de tal supuesto y que tal función sólo se da en determinadas situaciones. La expansión educativa es compatible con bajas tasas de crecimiento económico y hasta puede acelerarse gracias a ellas. La distribución de los roles en términos adquisitivos y en apariencia universalistas puede ser una nueva manera de legitimar la reserva de ciertos roles ocupacionales para determinados grupos sociales. La movilidad social puede no aumentar con o pese a la expansión educativa si las distancias en años de escolaridad que los distintos grupos pueden adquirir se mantienen y coinciden con las exigencias de la oferta de empleo en materia de calificaciones.

Las relaciones que existen entre todos estos fenómenos no son unívocas ni hay en ellas determinismo mecánico alguno. Lo más importante es, que el sentido y la configuración de esas relaciones dependen de la estructura social-global en que se insertan. La tasa de crecimiento del producto es un indicador tan pobre de esa estructura, tan desprovisto de significado, que resulta un intento absurdo —por más habitual que sea— tratar de vincularla causalmente a fenómenos tan complejos como los reseñados. Todavía estamos lejos de comprender adecuadamente la relación que guardan con el desarrollo. Sería necesario pensar en el tipo y estilo de configuración del desarrollo de que se trata y en la sociedad que se proponen como imagen tal tipo y estilo.

En una estructura del poder como la que existe actualmente en América Latina, expandir la educación y modernizar el sistema de valores tienen escasa significación dinámica y ni siquiera promueven la movilidad social que cabría esperar. De ahí la necesidad de encuadrar estos problemas en las consideraciones que siguen sobre el mercado de empleo.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 128-129.

### III

#### EL MERCADO DE EMPLEO COMO MERCADO POLITICO

##### I. Poder y mercado de trabajo

Como se ha visto, en el mercado de empleo influyen profundamente consideraciones relativas a la seguridad, la función de la familia, etc., que van mucho más allá del juego de la oferta y la demanda. En una versión preliminar a ésta<sup>18</sup> y en la publicación de las Naciones Unidas repetidamente citada<sup>19</sup> se dieron diversos argumentos favorables a considerar el mercado de empleo como un mercado político, en el sentido de que su estructura resulta incomprensible si no se la relaciona con la de los mecanismos de poder. Se insistió entonces en que por el lado de la oferta, hay una definición institucionalizada y debidamente sancionada de la capacidad genérica para ofertar.

Tal definición depende de un cúmulo de factores, de los que aquí se mencionan dos. Por un lado, las concepciones de política social generadas por los grupos que tienen alguna participación real en el poder. Por otra parte, los niveles de desarrollo existentes en la sociedad y la magnitud de las desigualdades efectivas. Estas y aquéllos condicionan la posibilidad de aplicación, así como la medida y la forma en que se adapta aquella definición institucionalizada, no sólo en general sino también discriminando entre los diversos estratos, clases y grupos sociales.

Las edades mínimas necesarias para trabajar legalmente, por ejemplo, no tienen importancia efectiva para los estratos más altos ni para los más bajos de la sociedad, siempre que, como ocurre habitualmente en América Latina, la definición legal se haya tomado como modelo de aproximación a los sectores sociales más desarrollados. Para los integrantes de los estratos más altos, porque ingresarán al mercado con edad superior a la mínima, y para los de estratos más bajos porque necesariamente deberán comenzar a trabajar mucho antes. De hecho, para los estratos más bajos no organizados, las disposiciones sobre edad mínima suelen ser un instrumento suplementario de explotación. No es que la ley carezca de importancia, pero sólo la tiene como fuerza coadyuvante para ciertos grupos.

Desde el punto de vista de la oferta, la capacidad está asimismo desigualmente distribuida entre los estratos sociales según la capacidad genérica y específica de sus titulares, como se ha visto más arriba.

Con respecto a la demanda se han expuesto una serie de

<sup>18</sup> Aldo E. Solari, *Sociedad y empleo en América Latina* (1968), versión mimeografiada.

<sup>19</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, ob. cit., pp. 129 ss.

consideraciones en el mismo sentido. Por una parte, siempre hay cierto nivel de demanda mantenido y sostenido por el Estado, más por las funciones sociales del empleo que por las estrictamente económicas. Así, por ejemplo, grupos cuyo apoyo político sea importante en una coyuntura dada no pueden estar desempleados y el desempleo global que citan las estadísticas nacionales se reparte a tasas muy distintas según el poder de los grupos en cuestión. Por otra parte, los empleadores privados tienden a reservar los empleos, por encima de ciertos niveles, para quienes pertenecen a sus mismos grupos y con los cuales están ligados por un común sistema de valores.

Consecuencia de estos fenómenos es que sea falsa la pretendida coincidencia entre alta productividad y altos ingresos y baja productividad y bajos ingresos, que tantas veces se da como explicación única y estrictamente económica de las grandes desigualdades en las remuneraciones. No sería difícil hallar en América Latina otras manifestaciones de esa falsedad.

Estos argumentos permiten advertir la trascendental importancia de la política de empleo. Esta es, en definitiva un subproducto de la manera como el poder está repartido en la sociedad en un momento dado. De ahí que las políticas estatales de empleo respondan más a consideraciones de corto que de largo plazo.

## 2. Análisis sociopolítico del mercado de empleo

Es interesante señalar que, aunque nadie parece haber negado el fundamento de estas consideraciones ni hecho notar su evidente carácter de "primeras exploraciones" de un tema tan complejo como apasionante, tampoco han provocado nuevas incursiones y desarrollo sobre el punto, con la excepción que se señalará más adelante. ¿Cuáles podrían haber sido las causas de este hecho? En parte las dificultades, todavía no superadas, para integrar las variables de poder y las variables sociales en general a que se ha hecho referencia en la introducción de este trabajo. También porque se cree que el problema es esencialmente económico, que su única solución está en aumentar la tasa de creación de empleo, resultado que sólo puede lograrse haciendo crecer considerablemente el producto nacional. Aunque sería imposible negar validez a estos argumentos, no es menos cierto que si el estancamiento económico es incompatible con una alta tasa de creación de empleos productivos, los altos índices de crecimiento tampoco implican necesariamente que se produzca esa alta tasa. En efecto, ciertos patrones de crecimiento o estilos de desarrollo pueden exhibir altos índices y muy bajas tasas de creación de empleo, menores incluso que las del aumento de la población activa. De ahí que los sostenedores más lúcidos de la importancia de altas tasas de crecimiento económico, para resolver los problemas del empleo, propongan a la vez una serie de transformaciones estructurales, que implican —aunque no se haga incapié en ello— una transformación considerable de las estructuras vigentes de distribución del poder. El caso de Cuba parece demostrar

cabalmente el mismo principio. Una transformación profunda en la estructura del poder ha tenido, entre otras consecuencias, la de generar el pleno empleo, hecho que no parece haber ido acompañado de altas tasas de crecimiento económico. No sólo resulta decisiva la política en materia de empleo y la configuración de la estructura de la distribución del poder, sino que las relaciones entre empleo y crecimiento son bastante complejas y merecen ser analizadas sociológica y políticamente con mayor atención que hasta ahora.

Otra cuestión que tal vez ha influido para mantener una visión economicista del problema del empleo ha sido, aunque parezca paradójico, el constante esfuerzo por aumentar su importancia a través de una versión, muy generalizada, que podría llamarse “catastrófica” del problema. Se han dedicado y se dedican muchos esfuerzos para demostrar la magnitud del desempleo abierto, del subempleo, etc. Las estimaciones se multiplican al tratar de las consecuencias del fenómeno para América Latina. Parten del supuesto de que éstas deben ser las mismas que en las economías desarrolladas. Hodara<sup>20</sup> ha dado numerosos argumentos para demostrar la improbabilidad de que así ocurra. Tasas muy altas de desempleo o de subempleo pueden tener en América Latina significaciones muy distintas que en los países desarrollados. La mejor prueba de ello es que tasas tan altas no produjeran en países desarrollados, conflictos sociales de la magnitud que es dable apreciar en América Latina. Los mecanismos sociales de ajustes y de compensación a los que se alude en la obra citada<sup>21</sup> parecen desempeñar en ese sentido un papel decisivo.

Es inútil en suma, empeñarse en explicar la creación de empleos en virtud de factores estricta y exclusivamente económicos. Las consideraciones políticas, relativas a la distribución del poder en general en la sociedad y no sólo del Estado, tienen un papel considerable. El empleo se crea, en parte, por el requerimiento de los partidos políticos —que, a su vez, canalizan las demandas de sus integrantes actuales o potenciales—, por el requerimiento de diversos sistemas de clientela y por los requerimientos familiares. El fenómeno es más intenso en el sector público que en el privado, pero está muy lejos de ser exclusivo del primero. En función de la empresa privada la conducta puede ser racional en términos económicos, el costo de cada empleo innecesario en términos económicos ideales puede considerarse más que compensado por los beneficios que se esperan obtener a través de la política del Estado, o de las mayores posibilidades de eludirla.

La política del empleo, la real y efectiva, que puede ser muy diferente de la deseable, es una resultante del compromiso político. La participación en aumento no cambia necesariamente los datos esenciales

<sup>20</sup> Joseph Hodara, *Poder y empleo en América Latina* (CEPAL, 1970; versión mimeografiada)

<sup>21</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, ob. cit., pp. 135 ss.



del problema, pero puede ensanchar las bases del compromiso. En un esquema simplificado, las cuestiones esenciales son la de quiénes participan en el compromiso y la de cuál es la parte que se les atribuye en él. Se refieren la primera a la mayor o menor universalidad del compromiso y la segunda a la mayor o menor desigualdad dentro de él. Ambas cosas no se confunden. Aunque la universalidad de la participación pueda considerarse en general como favorable a una mayor igualdad, ese efecto está lejos de ser unívoco y mucho menos puede suponerse que cada compromiso sustituido por uno más universal lo es necesariamente por uno más igualitario.

Quienes carecen de las condiciones necesarias para influir, aunque sea en pequeña medida, en la determinación de los fines de la sociedad no participan en el compromiso ni en sus beneficios. Con respecto a ellos, más que política de empleo, lo que hay es política de segregación; mejor dicho, hay política de empleo en cuanto es compatible con la política de segregación. Son los que *están* en la sociedad pero que en sentido propio *no forman parte* de ella. En determinadas coyunturas pueden encontrar empleo, generalmente accidental, pues lo esencial es mantenerlos al nivel de subsistencia o por debajo de él. Cuanto mayor es la masa de quienes se encuentran en esa condición, la que se denota generalmente con el nombre tan vago de marginalidad, su función es más que nada actuar como una amenaza de disponibilidad de mano de obra barata sobre quienes están dentro del compromiso, aunque sea en sus escalones inferiores. Sin embargo, la importancia de esa amenaza está limitada de manera más o menos intensa por la falta total de calificaciones mínimas, por el temor de los grupos de mayor poder a su irrupción masiva en el sistema, por la organización de los grupos que participan en el compromiso actuando conjunta o separadamente. En ese sentido no parece exagerado decir que el desempleo es en muchos países de América Latina uno de los precios o, si se quiere, una de las consecuencias del compromiso. Para que esos grupos marginales puedan entrar a participar en el compromiso es necesario no sólo que se den tales o cuales transformaciones económicas, por importantes que estas puedan ser, sino que alguno o algunos de los grupos que están dentro del compromiso se alíen con ellos para hacerlos ingresar calculando que de ese modo mejorarán su posición propia. La individualización de esos grupos depende de muy variadas circunstancias. La idea, tan lógica en apariencia, de que cuanto más baja sea la posición de un grupo en la escala de estratificación más probabilidades habrá de que se alíe con los grupos marginales está lejos de ser necesariamente verdadera. Pueden establecerla grupos altos para disminuir los salarios, grupos de clase media para aumentar su fuerza electoral, etc. Más que por hipótesis generales, la cuestión sólo puede dilucidarla la investigación empírica.

Las posiciones de quienes, al contrario de los anteriores, están dentro del compromiso, pueden ser y son muy diferentes desde la máxima participación en el mecanismo de las decisiones y la máxima absorción de los beneficios, hasta la mínima. En ambos casos hay una multiplicidad de situaciones en las cuales quienes están fuera del sistema

se deslindan por criterios a veces difíciles de establecer en forma general, pero que en cada caso concreto no es imposible fijar.

Mirados desde este punto de vista, los países latinoamericanos ofrecen desde situaciones en que porcentajes muy altos de la población están fuera del sistema a otras en que son muy pocos los que están en esa condición. La situación es también muy diferente en cuanto al empleo, no sólo porque cabe esperar que el porcentaje de desocupados totales o parciales sea mucho mayor en los primeros, sino porque las presiones directas o indirectas sobre el mercado de empleo dentro del sistema tienden a ser mucho más intensas. Una serie de factores, la mayoría internos al sistema o que derivan de su dependencia de otros sistemas económicos y sociales, convocan a una demanda creciente de los grupos marginales para ingresar. La posibilidad señalada más arriba, de manipularles como instrumento para fortificar la posición de algunos grupos dentro del sistema, comporta una manera de canalizar esas demandas y hacerlos ingresar aunque sea en los niveles ínfimos. En las sociedades en que los segregados carecen de importancia, la lucha entre los demás grupos puede ser muy intensa pero es más claramente detectable en cuanto a sus fines y a sus alianzas. De ahí que no se pueda explicar el funcionamiento del sistema dentro de los mismos términos para unas y otras sociedades.

La participación dentro del sistema implica posiciones diversas en la estratificación y poderes diversos respecto al empleo. La cuestión se hace más compleja porque el poder en la sociedad global no equivale necesariamente al poder cuando se trata de los problemas de empleo. Así, por ejemplo, el poder de los latifundistas en la sociedad global puede disminuir más rápidamente que el que tienen con respecto al empleo. La razón es que mientras en la sociedad global deben pactar con otros grupos siempre y cuando ese pacto no ponga en peligro el latifundio, lo que es una de las razones fundamentales para participar en el compromiso, el práctico monopolio del factor tierra continuará existiendo y con ello las condiciones para asegurarse una mano de obra muy barata. Pasados ciertos límites de concesiones a los demás grupos con respecto a la sociedad global, el dominio reservado no puede mantenerse intacto, puesto que esos grupos tratarán de movilizar y organizar a los campesinos, los cuales aumentarán sus demandas y sus presiones sobre el poder central. En ciertos tipos de compromisos los agentes locales del poder central no son más que agentes del latifundista, pues los agentes locales electos son designados prácticamente por él. En esas condiciones, las leyes sobre salarios u otras medidas de protección del empleo no tienen casi ninguna posibilidad de aplicación efectiva. Con todo, una serie de demandas van modificando el proceso del monopolio total del poder y crean la necesidad de compartirlo, aunque sea en pequeña medida, con otros grupos. En ese proceso ciertas manifestaciones del poder, por paradójico que parezca, son indicadores de la pérdida del poder en términos tradicionales. Así, cuando los latifundistas deben alterar el resultado de las elecciones locales, por un lado prueban su capacidad para mantener un poder cada

vez más amenazado y por otro ponen de manifiesto que la fidelidad tradicional al dueño de la hacienda va en camino de desaparecer y con ello, una de las bases de su poder, aunque no la única ni la más importante.

Las innumerables transacciones y compromisos a que el proceso puede dar lugar, siempre provisionales y controvertidos, no pueden considerarse aquí, pero tienen profunda influencia sobre el empleo. Se dan diversas innovaciones a las que recurren los distintos grupos sociales para definir nuevas estrategias con objetos de conservar o mejorar su posición; a cada nueva definición por un grupo responden más o menos rápidamente los otros, y así sucesivamente. La situación es altamente dinámica, pero en ese dinamismo las posiciones relativas de los diferentes grupos tienen a veces una estabilidad mucho mayor de la sospechable a primera vista. Ciertos grupos acceden a posiciones a las cuales ni siquiera habrían soñado llegar 10 ó 15 años antes, pero su posición respecto a otros grupos puede ser la misma; otros grupos decaen en sus posiciones relativas y aun otros pueden hacerlo en sus posiciones absolutas. La resultante total no sólo es imprevista, sino que ni siquiera tiene por que coincidir con una mayor modernización de las estructuras, con un proceso continuo de desarrollo social o político, ni con una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Generalmente tiende a pensarse que el desarrollo produce ciertas consecuencias necesarias sobre el empleo; cuando las que se producen no son las esperadas, tiende a pensarse que se necesita más desarrollo, medido en términos de crecimiento *per capita*, o que el proceso tiene ciertas rigideces que bastaría eliminar para que produjera todos sus frutos deseables. Lo que probablemente ocurre es que el desarrollo no es un proceso distinto de toda la configuración social y política, sino su producto. No hay desarrollo o no hay más desarrollo porque la medida en que lo hay es la única compatible con la actual distribución del poder entre los diversos grupos.

Es probable que la magnitud de la desocupación total o parcial que se constata en América Latina y la incapacidad para disminuirla tiende a hacer olvidar que incluso la denominada marginalidad existe en las sociedades más desarrolladas y que la diferencia es más de magnitud que de esencia. Los países desarrollados tienen grupos que no participan verdaderamente —aunque su nivel sea bastante más alto en términos absolutos que el de los latinoamericanos en situaciones análogas—, que se enfrentan a dominios reservados en el empleo, que van quedando a la vera de la sociedad industrial y que, casi seguramente, transmiten de padres a hijos esa condición, con una intensidad mucho mayor de lo que suele sospecharse. Lo que ocurre es que al ser proporcionalmente mucho menos y el ingreso social mucho más alto, las posibilidades de financiarlos son mucho mayores.

El crecimiento económico no sólo es compatible con las desigualdades sociales, sino que puede acentuarlas. Aun aquellas medidas destinadas a favorecer a los grupos más desfavorecidos, pueden producir consecuencias contrarias si se mantienen ciertas constantes estructu-

rales. Ya se sabe que no hay desarrollo que merezca llamarse así si no es capaz de alterar verdaderamente las relaciones de poder. Sabemos mucho menos en cambio, acerca de los medios para instrumentar esa transformación. El problema del empleo sólo puede examinarse en esos términos y en ellos debe ser investigado mucho más a fondo de lo que lo ha sido hasta ahora en América Latina.

ALGUNAS PARADOJAS DEL DESARROLLO DE LA  
EDUCACION EN AMERICA LATINA Y SU  
INFLUENCIA SOBRE LA UNIVERSIDAD



1. En las discusiones sobre educación y desarrollo en América Latina se suele admitir el supuesto de que el proceso está atravesando por fases muy similares a las que conocieron los países hoy desarrollados en etapas análogas de su evolución. Una de las consecuencias de este planteamiento es la idea de que los efectos que la educación tuvo, o se cree que tuvo, sobre el desarrollo, se producirían de manera muy semejante en América Latina.

Este supuesto resulta de aplicar a la educación una premisa mucho más general, la que admite, en lo fundamental, que hay un solo género típico de desarrollo, con diferencias específicas pero no esenciales, que se dio en las sociedades desarrolladas y que se dará en las otras, en cuanto las subdesarrolladas ingresen a la vía cuyos límites e hitos fundamentales aparecen ya demarcados. Numerosos autores, entre ellos quien esto escribe, han enunciado múltiples objeciones contra esta teoría que no parece oportuno reproducir aquí. Tales objeciones, por otra parte, basadas sobre puntos de vista no siempre coincidentes, están lejos de haber logrado enunciar una teoría común sustitutiva. Este trabajo se propone contribuir a la crítica de aquella teoría general, explorando la hipótesis de que la evolución de los países hoy desarrollados y de los países latinoamericanos en educación fue muy diferente, y analizando también algunas de las consecuencias que de ello se derivan, particularmente en cuanto a la enseñanza superior. Para hacer esa crítica hay que aceptar provisionalmente, sin embargo, uno de los supuestos más comunes, la existencia de fases comparables, identificadas por lo general a través de los niveles de ingreso por habitante y sus tasas de crecimiento.

En último término la demostración de que no hay la pretendida coincidencia indica que no existen tales fases o que los elementos comunes que ayudarían a definir las son tan formales —un igual ingreso por habitante, por ejemplo— que su postulación carece del valor interpretativo que a veces se les concede y son todavía de menos valor para la determinación de políticas, para lo que se las utiliza aunque esto parezca sorprendente.

Estas páginas no son un ensayo sobre historia de la educación, aunque están relacionadas con ella, sobre todo con las nuevas formas que ahora asume, caracterizadas por la “atención actualmente prestada a la interrelación entre educación y sociedad”.<sup>1</sup> La exploración aquí intentada se refiere sobre todo a los aspectos cuantitativos, tarea difícil por la pobreza de datos retrospectivos. Sin embargo y a título provisional, parecen dignas de examen las conclusiones que aquí se adelantan.

<sup>1</sup> John F. Talbott. “The history of education” en *Daedalus Winter*, 1971, p. 134. En este artículo pueden encontrarse penetrantes consideraciones sobre los problemas y tendencias actuales en cuanto a historia de la educación.

En primer lugar, los países hoy desarrollados y los países latinoamericanos tienen notables diferencias en cuanto al desarrollo de su proceso educativo, sobre todo en la distribución de la matrícula por niveles. La principal diferencia consiste en que, para los mismos niveles de ingreso por habitante, la amplitud que satisfacía el sistema educacional en los países hoy desarrollados con relación a los latinoamericanos, era mucho mayor en el nivel primario, considerablemente menor en el medio y algo menor en el superior.

En segundo lugar, la diferencia deriva de una serie de causas que se analizarán más adelante y que parecen esencialmente ligadas a una muy distinta relación entre el sistema educacional y el sistema productivo.

En tercer lugar se hará un análisis exploratorio de las consecuencias más importantes que se deducen de lo anterior con respecto al estado de la educación, particularmente la superior, en América Latina.

Los cuadros<sup>2</sup> agrupados en el apéndice estadístico sirven como punto de partida para el análisis y permiten algunas comprobaciones generales.

2. En los países hoy desarrollados, entre los cuales se tomarán aquí como ejemplo Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania, la evolución del sistema escolar parece tener las siguientes características:

a) Utilizando mecanismos y políticas bastante diferentes, la enseñanza primaria llega a cubrir casi toda la población en edad escolar. Este proceso se realiza a velocidades distintas y lo completan algunos países antes de 1900 (según lo muestran los cuadros del apéndice) pero en todos los hoy desarrollados está prácticamente terminado alrededor de esa fecha. Para entonces, el 94 por ciento de la población en edad escolar asiste a las aulas en Francia y porcentajes análogos en los demás países. En Francia algo más de la mitad de los conscriptos eran analfabetos en 1827; en 1883 sólo el 12.3 por ciento. De cada 1 000 hombres nacidos en Francia en 1885, sólo 40 tenían menos de 6 años de estudios y solamente 45 mujeres nacidas en el mismo año.<sup>3</sup> Los países mencionados estaban, pues, en una situación análoga a la de Argentina, Cuba, Chile y Uruguay en 1965, y muy adelantados con respecto al resto de los países latinoamericanos en la actualidad.

Como podría esperarse, las diferencias regionales, particularmente

<sup>2</sup> Se han simplificado al máximo los cuadros para facilitar la comprensión del texto. La falta de mayores datos retrospectivos hace imposible la síntesis comparativa completa que hubiera sido deseable. Por esta razón y por otras que estaría fuera de lugar analizar aquí, este trabajo no cumple con los requisitos metodológicos estrictos de un análisis comparado. Las relaciones que establecen tienden a ilustrar las hipótesis del texto con el propósito de contribuir al progreso de nuestros conocimientos sobre la educación latinoamericana.

<sup>3</sup> Estos datos y otros confirmativos pueden verse en Michel Debeavais y Pierre Maes; "Une méthode de calcul du stock de l'enseignement" en *Population*, año 23, N° 3, (mayo-junio de 1968), pp. 422-425.



urbanas y rurales, tenían cierta importancia. En todos los países hoy desarrollados los analfabetos que quedaban alrededor de 1900 eran el testimonio de la situación de la escolarización en el pasado, se concentraban en los grupos de más edad y prácticamente no existían en las grandes ciudades.

Vale la pena señalar, además, que promedios de escolarización como los indicados más arriba para Francia, que no era el país en situación más favorable, tenían una significación mucho mayor que los mismos años de estudios podrían tener hoy. Seis años de escolaridad, para casi toda la población, en relación a las exigencias de la vida social y económica de entonces, equivalen a bastante más años con respecto a la situación actual.

b) Durante ese proceso, que duró varias décadas y revela desigualdades entre los países, la enseñanza secundaria tiene una matrícula muy baja que crece de manera sumamente lenta. En 1900 por cada alumno matriculado en establecimientos secundarios en Estados Unidos hay más de 20 matriculados en los primarios, alrededor de 35 en Francia y una cantidad probablemente similar en Inglaterra. Menos del 7 por ciento de la población de 15 a 19 años sigue la enseñanza secundaria en Francia en 1901; en 1911 no llegaba al 9 por ciento.<sup>4</sup> Todo parece indicar que sólo una parte muy reducida de los egresados de la enseñanza primaria concurrían a la secundaria. Las tasas anuales medias de crecimiento de la matrícula de enseñanza secundaria apenas exceden del 4 por ciento entre 1901 y 1931, y sólo se eleva a algo más del 5 por ciento entre 1931 y 1939 en Francia. Los graduados de la *high school* con respecto a la población de 17 años eran el 2.5 por ciento en Estados Unidos en 1880 y apenas llegaban al 6.4 por ciento en 1900. Entre 1910 y 1920 se observa allí un enorme aumento y la tasa se mantiene entre 1920 y 1930 para adquirir gran impulso entre 1930 y 1940, períodos durante los cuales los egresados suben del 29 al 50.8 por ciento.

c) En la práctica la enseñanza secundaria tiene como función principal ser la antesala de la universidad. La matrícula universitaria, aunque reducida, es algo más de un quinto de la secundaria, pero si se la relaciona con la primaria excede levemente del 1 por ciento en Estados Unidos y sólo alcanza al 0.6 por ciento en Francia. Esta diferencia

<sup>4</sup> En el cuadro 2 del apéndice se toma el tramo de edad de 15 a 19 años para facilitar la comparación con América Latina. Si se tomara el de 11 a 17 años, como correspondería a la duración y a las edades de la enseñanza secundaria de la época en Francia, los porcentajes serían extraordinariamente reducidos. Calculada de ese modo la tasa que sube de 1.87 por ciento a 2.35 por ciento entre 1875 y 1881, no pasa de 2.59 por ciento en 1920. Aunque se sumen todos los estudiantes postprimarios sólo se llega en 1881 al 3.54 por ciento. Ver V. Isambert-Jamati, *Crises de la société, Crises de l'enseignement* (París, Presses Universitaires de France, 1970), pp. 111-112.

quizás se explique por los distintos sistemas de enseñanza superior.<sup>5</sup> Cuando alrededor de 1900 se llega a esta situación, el ingreso por habitante norteamericano era de 500 dólares y el de Francia superior al de la mayoría de los países latinoamericanos en la actualidad.

Es verdad que la función principal de ser antesala de la universidad no era la única que tenía la enseñanza secundaria. Una parte de sus egresados se integraba directamente a la vida activa al egresar de ella, y a través de éstos la enseñanza secundaria cumplía la función de otorgadora de un cierto tipo de liderazgo social, que incluye el económico.

3. En América Latina la situación ha evolucionado de modo muy diferente. Deben tenerse en cuenta, desde luego, las grandes diferencias existentes entre los países, que permitirían agruparlos de cierto modo. Aun así, ciertos rasgos esenciales parecen bastante similares, con las excepciones que se irán apuntando:

a) Salvo en Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, la matrícula de enseñanza primaria está muy lejos de abarcar la totalidad de la población escolarizable, pues los porcentajes de analfabetos son todavía altos o muy altos. Esta situación actual es el resultado de procesos bastante diferentes. Elevadas tasas de escolarización son relativamente antiguas en Argentina y Uruguay y mucho más recientes en los demás países mencionados. Estos tuvieron durante los últimos años tasas altas de crecimiento de la matrícula, pero con tendencia a decrecer ahora como resultado de la práctica universalización de la enseñanza primaria. Los restantes países tienen tasas muy altas de crecimiento de la matrícula, a pesar de lo cual están lejos de cubrir la totalidad de la población escolarizable.

b) La matrícula de enseñanza media con respecto a la población escolarizable presenta enormes variaciones, que oscilan entre el 5.7 por ciento de Haití y el 53.7 por ciento de Uruguay. En todos los países, la matrícula cubre una menor proporción que la existente hoy en los países desarrollados, salvo el caso de Argentina y Uruguay, muy próximos a estos últimos. Tal hecho tiende a ser recordado siempre en todas las comparaciones, pero se olvida que esa cobertura es muchísimo mayor que la que existía en los países hoy desarrollados cuando llegaron a escolarizar casi toda la población en edad de concurrir a la enseñanza primaria. Salvo en Argentina y Uruguay, en la mayoría de los demás países hay un alumno en enseñanza media por cada 5 en primaria, en lugar de cada 20 o más como ocurría en los países

<sup>5</sup> Es difícil establecer comparaciones de matrícula entre Estados Unidos y los sistemas universitarios de tipo europeo. En Estados Unidos aparecen contabilizados alumnos que no serían considerados universitarios en Europa. Sobre ese problema, que no afecta a la significación de las diferencias sobre las que se argumenta en este trabajo, véase, por ejemplo, Pierre Jaccard, *Politique de l'emploi et de l'éducation*.

desarrollados. Es interesante subrayar que esa proporción entre enseñanza media y primaria se mantiene relativamente constante en dichos países pese a sus considerables diferencias.

c) Como consecuencia de diversos factores, la proporción de alumnos matriculados en enseñanza secundaria que llega a la universidad es menor que en los países desarrollados en la época referida. Salvo para Argentina, Perú y Uruguay, que se acercan a un alumno universitario por cada 5 secundarios, en los demás países la proporción es alrededor de uno por cada 10. Pese a ello, vale la pena señalar que la expansión de la enseñanza secundaria con relación a la primaria es tan importante que, en cualquier país de América Latina, la matrícula universitaria con relación a la primaria es hoy bastante mayor que la que tuvieron los países hoy desarrollados. En ningún país la matrícula universitaria baja del 1.5 por ciento de la primaria, es decir, duplica la proporción francesa en 1900, y en la mayoría es superior o muy superior. Llega al 2 por ciento en Chile, casi al 4 por ciento en Perú y al 7 por ciento en Argentina, lo que a su vez indica las grandes diferencias que existen en América Latina.

4. Se necesitarían cálculos más refinados, —por ejemplo, matrícula por edad en los diversos niveles,— para obtener conclusiones más precisas que las que pueden inferirse de los datos disponibles. De todos modos y pese a las reservas que pueden hacerse acerca de los indicadores empleados, parecen evidentes las siguientes conclusiones:

a) La probabilidad que tiene un alumno matriculado en enseñanza primaria de llegar a enseñanza secundaria y a la universidad es mucho mayor en América Latina que en los países desarrollados cuando éstos alcanzaron a alfabetizar toda su población.

b) Estadísticamente, si es legítimo emplear aquí este criterio, la situación de un alumno latinoamericano de nivel primario es doblemente privilegiada si la vinculamos con quienes no llegan a tener acceso a ella en su país y con la que otrora tuvieron los niños en los países desarrollados.

c) Todo esto indica que en la mayoría de los países de América Latina los grupos que se han asegurado el acceso a la educación primaria y la posibilidad de terminarla, se han asegurado a la vez una mayor posibilidad de llegar a secundaria, y luego a la universidad, que la que tuvieron los alumnos de los países hoy desarrollados.

A pesar de las limitaciones de los datos empleados, las diferencias señaladas no parecen atribuibles a que en los puntos de partida, por lo menos desde donde comienza este análisis, fueran mayores en los países desarrollados que los actuales de América Latina, ni a la diferente distribución por edades, ni tampoco a las distintas tasas de crecimiento de la población. Aun tomando en cuenta todos estos factores, subsisten las diferencias. La matrícula de la enseñanza media en relación a la población de 15 a 19 años en México, era en 1965 del 17.9 por ciento, porcentaje que Francia alcanza alrededor de 1933, y la tasa media anual de crecimiento en 1956-1965 de la matrícula es del 17.6 en México. Si

se descuenta la tasa de crecimiento de la población, queda una tasa neta de crecimiento de la matrícula de enseñanza media del 14.5 por ciento, mientras que el crecimiento neto de la matrícula en Francia entre 1931 y 1939 no excedía del 5.5 por ciento. Aunque una parte considerable de los niños en edad escolar no concurría a la escuela, la enseñanza primaria creció en México con una tasa algo superior a la tercera parte de la tasa de crecimiento de la enseñanza media y algo más del doble de la de incremento de la población. Durante ese mismo período, la matrícula de la enseñanza superior creció en México a razón del 17 por ciento anual. Este país tiene una población universitaria que, en relación a la escolarizable en ese mismo nivel, es análoga a la que tuvo Estados Unidos entre 1900 y 1910. Sin embargo, por entonces en Estados Unidos la matrícula universitaria no crecía a más del 5 por ciento, y sólo lo hizo con una tasa anual media del 8.4 por ciento entre 1920 y 1930 cuando alcanzó un ingreso por habitante de más de 750 dólares de 1929, es decir, por lo menos el doble del actual de México en valores reales. En otras palabras, aun considerando las diferencias del crecimiento de la población durante todo este período, la tasa neta de incremento de la matrícula nunca excede en los Estados Unidos de la mitad de la que tiene México. Consideraciones muy análogas a las aquí efectuadas para México se podrían hacer para Perú, Colombia, Venezuela y Brasil, es decir, para los países que, con México, tienen las dos terceras partes de la población total de América Latina. Nótese que las elevadas tasas de crecimiento de la matrícula universitaria se producen no obstante que la mayoría de estos países limitan el ingreso a la enseñanza superior, cosa que, por ejemplo, no ocurría en los Estados Unidos ni en Francia.

5. Los rasgos que se enumeran a continuación parecen indicar las diferencias más dignas de destacarse:

a) Los países hoy desarrollados, cuando tenían niveles de ingreso por habitante más altos o análogos a los actuales de los países latinoamericanos, tenían una matrícula mucho más elevada en la enseñanza primaria, y claramente inferior en la secundaria y en la universitaria.

b) Las tasas de crecimiento de la matrícula, a partir de los niveles anteriores, son mucho mayores en los países latinoamericanos que en los países desarrollados.

c) Si se mantuviesen estas tendencias, los países latinoamericanos alcanzarían los niveles actuales de los países desarrollados en un plazo mucho menor que el empleado por éstos para lograrlo, pero con un proceso muy distinto.

La diferencia inicial puede caracterizarse como el adelanto relativo, no de todo el sistema educativo en su conjunto, sino de sus grados medio y superior en relación con los niveles de desarrollo medidos en relación con el ingreso por habitante. La segunda indica que las presiones que impulsan el crecimiento del sistema educativo son mucho más fuertes y diversificadas que en los países desarrollados. La previsión final merece un examen más detenido.

6. ¿Cuáles son las principales causas de esas diferencias? Por ahora sólo podrían adelantarse hipótesis más o menos plausibles.

Si la cuestión se considera desde el punto de vista de las demandas del sistema económico sobre el educativo, todo parece indicar que la estructura productiva de los países desarrollados exigía que la gran mayoría de la mano de obra primero y la totalidad después tuviera un cierto nivel de estudios primarios, en tanto que sólo requería una proporción reducida de jóvenes con mayores calificaciones.

Esta hipótesis es objetable. La expansión de la educación primaria y la práctica desaparición del problema del analfabetismo en muchas zonas de Europa parecen ser una conquista anterior a la industrialización, la que en sus primeras etapas requería poca calificación de la mano de obra. Es muy posible sin embargo, que una mezcla compleja de factores políticos y religiosos, de peso respectivo variable según los países, hayan sido la causa fundamental de la expansión de la enseñanza, la cual, a su vez, ha contribuido, en etapas posteriores de la industrialización, a facilitarla por la existencia de una mano de obra preparada al nivel primario. El requerimiento de calificaciones más altas va creciendo después, pero en un proceso de ritmo muy lento y que sólo se acelera cuando los niveles de ingreso por habitante alcanzados eran muy altos con respecto a los existentes en América Latina en la actualidad.

Esto plantea la cuestión, probablemente insoluble en términos exactos, de saber hasta dónde esa aceleración es consecuencia de la demanda creciente de calificaciones del sistema económico y hasta dónde lo es de los altos niveles de ingreso que éste alcanzó. En términos algo más simplistas puede plantearse la misma cuestión preguntándose hasta dónde la elevación de los niveles educativos es una causa del desarrollo o en qué medida es sencillamente su consecuencia. Sea como sea, parece claro que a medida que se registra la diversificación del aparato productivo y la creación de nuevas funciones ocupacionales que exigen mayores calificaciones educativas, aumenta en forma correlativa la matrícula de la enseñanza media y superior.

Si el problema se analiza desde el punto de vista de la presión de los diferentes grupos sobre el sistema educativo y sobre el Estado para lograr acceso al mismo, la situación parece muy semejante a la que resulta de las demandas del sistema económico y político. Una buena parte de los estratos altos y medios logra alcanzar la enseñanza media y la universitaria; el resto, incluyendo en la práctica la totalidad de los estratos bajos, sólo concluye la primaria. Unos y otros parecen admitir la situación como satisfactoria o no son capaces de romper las barreras que se oponen a su acceso a los niveles superiores.

Una de las posibles explicaciones de este hecho es que, dada la estructura del sistema productivo y el tipo de cambios que sufre, los medios de movilidad social que no requieren un nivel medio o alto de educación formal son proporcionalmente muy numerosos. Parece poco oportuno abrir aquí una discusión profunda acerca de las relaciones entre educación y movilidad. Aunque pueda compartirse, como hay

razones para hacerlo, el escepticismo de Anderson,<sup>6</sup> parece innegable cierta influencia de la educación, y tal vez sea, entre todos los factores que suelen mencionarse, el que tiene una correlación más alta con la escala jerárquica de las ocupaciones.<sup>7</sup> Blau y Duncan<sup>8</sup> han mostrado, además, que aumenta la correlación entre niveles educativos y niveles ocupacionales a través de las generaciones incluidas en su estudio acerca de los Estados Unidos. Folger y Nam<sup>9</sup> por su parte, han establecido que la correlación aumenta entre los censos de 1940 y 1950 para disminuir en el de 1960. Este hallazgo, que puede explicarse por las razones que he intentado dilucidar en otro trabajo,<sup>10</sup> no contradice el anterior, puesto que son diferentes las bases cuando Blau y Duncan toman varias generaciones definidas por criterios cronológicos y Folger y Nam la estructura educativa y ocupacional total en diferentes censos. Por consiguiente, puede admitirse que a lo largo de este siglo aumentó en los Estados Unidos la influencia de la educación sobre la movilidad, por lo menos hasta muy recientemente. Por otra parte, aunque existan opiniones discordantes y una intensa discusión sobre este punto, todo parece indicar que hubo escasa variación en las tasas de movilidad, lo que confirmaría la hipótesis que aquí se sostiene. Si la movilidad registrada en el pasado fue más o menos análoga a la actual y la influencia que ejerció la educación sobre ella aumentó de manera constante hasta hace poco, habría que concluir que la movilidad dependía más que ahora de otros medios distintos de la educación durante la época a la cual nos referimos.

En América Latina las demandas del sistema económico parecen muy diferentes. A una estructura económica que puede considerarse relativamente simple en su base estrictamente productiva, se superpone —en parte gracias a la dependencia— una compleja estructura de funciones ocupacionales que requieren altas calificaciones educativas. Casi en todos los países del Continente, cerca de la mitad o quizás más, de la población activa se encuentra en el campo y una buena parte de su explotación utiliza métodos que hacen innecesaria cuando no inútil, desde el punto de vista estrictamente económico, la educación formal. Esta causa basta quizás, para explicar que el sistema productivo no

<sup>6</sup> C. Arnold Anderson, "A skeptical note on education and mobility", en *American Journal of Sociology*, vol. 66, N° 1, (mayo de 1961), reproducido en *Education, economy and society*, editado por A. H. Halsey, Jean Floud y C. Arnold Anderson (The Free Press, 1961).

<sup>7</sup> Entre otros, Peter M. Blau y Dudley Duncan, *The american occupational structure*, (Nueva York, 1967), en especial pp. 178 y 202.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 178 y 180.

<sup>9</sup> John K. Folger y Charles Nam, "Trends in education in relation to the occupational structure", en *Sociology of Education*, vol. 38, pp. 19-33.

<sup>10</sup> Aldo E. Solari, Néstor Campiglia y Suzana Prates, "Educación, ocupación y desarrollo", en *América Latina*, Año 10, N° 3 (julio-septiembre de 1967), pp. 43-61 en *International Social Science Journal*, vol. XIX, N° 3, 1967.

demande en la práctica una ampliación de la enseñanza primaria hasta abarcar toda la población escolarizable. A su vez, la estructura productiva urbana presenta una serie de características especiales; ofrece papeles ocupacionales muy numerosos, y proporcionalmente importantes, que tampoco requieren calificaciones educativas, como en el caso del servicio doméstico o los vendedores ambulantes, por ejemplo. La industria es artesanal casi en su mitad y, como es sabido, para la mayoría del artesanado las calificaciones de educación formal son también secundarias. En definitiva, es la industria fabril propiamente dicha —que ocupa un porcentaje rara vez superior al 10 por ciento de la mano de obra—, una parte del comercio, los servicios del gobierno y las profesiones llamadas liberales quienes demandan niveles relativamente altos de educación. Estas son, al mismo tiempo, las actividades a las que deben dirigirse los estratos medios, porque son las únicas compatibles con el mantenimiento de su *status* y la posibilidad de ascenso. Por su parte la concentración del poder económico y el lento ritmo de la diversificación productiva tienden a orientar los estratos medios hacia un número relativamente pequeño de funciones ocupacionales. Lo mismo ocurre con la porción alta de los estratos bajos urbanos que socialmente desean ascender. Para una parte considerable de la población urbana importa mucho, por consiguiente, tener niveles relativamente altos de educación. Cuando el acceso se amplía, se hacen necesarios niveles cada vez más altos porque el crecimiento de la oferta de personas educadas intensifica la competencia. Esto revela que sólo en un sentido muy relativo puede afirmarse que el desarrollo del sistema educativo esté adelantado con relación al nivel de desarrollo. Ello es cierto si se lo relaciona con los niveles de ingreso por habitante, sobre todo tomando en cuenta la enseñanza media y superior, pero no lo es si se considera el elevado porcentaje de quienes no llegan a la escuela primaria o sólo acceden a ella por muy poco tiempo. El fenómeno esencial consiste en que las características de la estructura productiva y la alta concentración de ciertos grupos sociales sobre una parte de las funciones ocupacionales que ella ofrece, sumada al lento ritmo de creación de nuevos papeles de ese tipo estrictamente productivos, crea una demanda creciente de educación que satisfaga los niveles cada vez más elevados que se exigen para asumir los papeles ocupacionales.

7. Dichos fenómenos explican la aparente paradoja caracterizada por el fenómeno simultáneo de escasez y exceso de mano de obra calificada en América Latina. La escasez se advierte, en la mayoría de los casos, en actividades como las fabriles, que ofrecen pocos atractivos para los estratos medios dada su concepción del trabajo y los distintos valores que atribuyen a los diversos tipos de tareas. El exceso, perceptible en el subempleo o en la emigración de los profesionales, para sólo citar dos ejemplos, aparece en actividades de alto prestigio social que se perciben como las que proporcionan amplias oportunidades de movilidad ascendente o, por lo menos, de mantenimiento del *status*.

8. Esto acarrea diversas consecuencias. De una parte puede creerse que para muchos sectores de los estratos medios el "umbral" educativo creció mucho más rápidamente que en los países hoy desarrollados.<sup>11</sup> A generaciones urbanas muy recientes en América Latina les bastaba, para ser empleados de comercio, con tener 3 ó 4 años de educación primaria; sus hijos, en cambio, requieren en las mismas ciudades, completar el ciclo secundario para mantener el mismo nivel ocupacional u otro análogo. Antes de él, consideradas iguales las demás condiciones, más educación no permitirá al sujeto ascender; por encima del umbral las posibilidades de hacerlo empiezan a darse. El umbral se define, pues, por un lado, con relación a la educación del padre y a su *status*, y por otro, con relación a la educación que necesita el hijo para alcanzar ese mismo *status*. En otras palabras, es una noción relativa, no absoluta. Un individuo con muchos años de educación puede sufrir un fenómeno de movilidad vertical descendente si el *status* de su padre es relativamente alto. Se trata de un fenómeno bien comprobado en los Estados Unidos en quienes no llegan a terminar el *college*.<sup>12</sup> y esto pese a los muchos años de permanencia dentro del sistema educativo que implica llegar a él. En suma, todo parece indicar que para ciertos papeles ocupacionales el umbral subió muy rápidamente en la mayoría de los países de América Latina.

Por otra parte, estos fenómenos están ligados a la gran velocidad con que se produce la "devaluación" educacional en América Latina. Cuando los países desarrollados llegaron a escolarizar toda la población en el nivel primario y muy pocos cursaban enseñanza media y superior, la importancia de ser egresado de la escuela elemental era relativamente significativa y comportaba la credencial necesaria para tener acceso a la inmensa mayoría de los papeles ocupacionales existentes en la sociedad. Cabría esperar entonces que tuviese mucha mayor significación en países donde una buena parte de la población escolarizable permanece fuera del nivel primario. Sin embargo, la observación revela que tal cosa no ocurre o sólo se advierte en los estratos bajos de la población. Es probable que sólo tenga una significación definida en algunos sectores del proletariado industrial. Esto puede explicarse porque hay muchísimos papeles ocupacionales para los cuales es innecesaria la enseñanza primaria y muchos otros para los cuales no basta. Precisamente sobre estos últimos se vuelca toda la presión de los estratos medios y altos, los que rápidamente logran ampliar el sistema, primero en su nivel medio y luego en el superior. En una primera etapa, la condición de egresado del ciclo medio conserva alto prestigio, pero también lo pierde muy pronto, pues hay plétora de personas que han cursado todo el ciclo medio y pocas funciones ocupacionales en términos relativos. De ahí que resulte,

<sup>11</sup> Llamamos "umbral" educativo al número adicional de años que un individuo necesita permanecer en el sistema educativo para conservar el *status* de sus padres.

<sup>12</sup> Blau y Duncan, *op. cit.*, pp. 159-161.



importante ingresar a la Universidad primero y egresar de ella después. Denominamos a este proceso “devaluación educacional”. No es que la educación pierda prestigio, pero sí lo pierden los títulos o credenciales expedidos por los diversos niveles del sistema. En casi todas las grandes ciudades latinoamericanas la condición de graduado del ciclo medio ya ha perdido importancia porque abunda. En la práctica sólo tienen acceso a ese ciclo los hijos de familias de estratos medios y altos; y a éstos últimos sólo se llega, si es que se llega, para mantener el *status* de sus padres. Por ello la demanda de educación universitaria tiende a crecer, y así sucesivamente.

Otra consecuencia digna de señalarse resulta de que este proceso tiene una independencia muy significativa con respecto a la tasa de desarrollo. Así, tasas bajas de desarrollo o el estancamiento tienden a acentuar el proceso porque la creación de cargos de nivel medio y alto se hace más lento y mayor la presión de la oferta de educados que pretenden ocuparlos. Esto explica que mientras en Estados Unidos las tasas de crecimiento de la enseñanza superior disminuyeron durante la década de 1930 como consecuencia de la crisis, lo que es bastante comprensible, en muchos países latinoamericanos se mantuvo al mismo ritmo o creció, incluso considerablemente, en los períodos de estancamiento.

Desde este punto de vista, las relaciones entre sistema educativo y sistema económico y, dentro de un marco más amplio, entre educación y sociedad, tienen características muy peculiares en América Latina. En los países desarrollados la ampliación del sistema educativo en sus niveles medios y superiores parece obedecer de manera muy directa a los requerimientos del sistema económico, por lo cual, salvo en épocas de crisis, la absorción ocupacional de los egresados no ofrece mayores problemas. Además, hay una correspondencia bastante evidente entre niveles educativos y ocupacionales: a medida que surgen ocupaciones que requieren mayores calificaciones educativas, más personas terminan el nivel medio y el superior. El ajuste, que no debe suponerse perfecto, es bastante significativo.

Las ideologías en materia de política educativa, punto que merecería un detenido análisis —fuera de lugar aquí—, son bastante contradictorias entre sí, pero el resultado práctico de su confrontación se acerca bastante, en ciertos países, a una racionalización de las exigencias del sistema económico. Así ocurrió en Inglaterra durante buena parte del siglo XIX, cuando predominaba la idea de que los pobres, —es decir, sobre todo los obreros y campesinos—, necesitan una educación muy elemental de orientación fundamentalmente ética. Hay declaraciones expresas en el sentido de que sería incomprensible que los pobres se educaran. Esta ideología guarda muy estrecha relación con las escasas calificaciones requeridas para la inmensa mayoría de las ocupaciones que desempeñaban los obreros agrícolas e industriales de la época y con la gran independencia que tienen, respecto del sistema educativo formal, las pocas que requieren calificaciones. Desde este punto de vista, se justifica la educación de los pobres por la necesidad que tienen

de aprender ciertos principios religiosos y morales que los impulsen a respetar el orden constituido y a admitir que la ciudad de los hombres es, en lo esencial, una réplica de la ciudad de Dios. Existen, desde luego, corrientes más liberales que perciben la educación como un derecho humano, pero sólo se abren las puertas de la primera enseñanza cuando aumentan las exigencias de la industria en materia de mano de obra calificada.

Todavía en 1867, durante la discusión del *Reform Bill*, el vicepresidente del Departamento de Educación pudo decir que “los trabajadores como tales deben ser excluidos ... teniendo en cuenta su inadecuación moral e intelectual”.

En otros países europeos, convicciones religiosas o ideologías políticas parecen haber llevado a la expansión de la enseñanza primaria, a través de un proyecto político definido y concretado, mucho antes que las transformaciones económicas lo requieran. Desde muy temprano, sin embargo, hubo justificaciones complementarias derivadas del papel de la educación respecto a la economía. En el notable informe de Condorcet a la Asamblea Legislativa, en 1792, se insistía sobre la función primordial de la educación como formadora de verdaderos ciudadanos, como el instrumento para destruir la existencia de la dualidad “de los hombres que razonan y los hombres que creen, la de los dueños y los esclavos”.<sup>13</sup> Pero al lado de esas consideraciones y de otras que sientan claramente los fundamentos de lo que hoy parece tan novedoso bajo el nombre de educación permanente, la utilidad práctica de la educación se menciona muchas veces. El progreso de las luces o sea el de la razón, no sólo crea verdaderos ciudadanos, sino que permite transformar el mundo. Son bien conocidas las reflexiones de Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776), que explícitamente incluían las habilidades adquiridas a través de la educación, en sentido más amplio, dentro de un concepto de capital fijo, pero muy poca influencia pueden haber tenido sobre los educadores, ya que fueron olvidadas por los propios economistas durante mucho tiempo. Sin embargo, entre los educadores más influyentes en las reformas del siglo pasado pueden hallarse muchos casos en los que es considerado importante el papel de la educación en el progreso económico. Así, un hombre como Horace Mann insistió siempre en el papel económico de la educación y la consideró “el más prolífico generador de riquezas materiales”. En cambio, aunque análogas reflexiones estuvieron presentes en el pensamiento de muchos de los reformadores latinoamericanos del siglo pasado como Sarmiento y Varela, la justificación esencial posterior más influyente se expresaba en términos morales o de derechos humanos más bien que con relación a las exigencias del sistema económico.

Con los matices y reservas con que siempre deben interpretarse las

<sup>13</sup> Informe de Condorcet, reproducido casi enteramente en el artículo respectivo del *Dictionnaire de Pédagogie* dirigido por F. Buisson (París, 1911).

afirmaciones sobre ideologías, todo parece indicar que las predominantes en las sociedades desarrolladas y en las latinoamericanas estuvieron estrechamente vinculadas con la realidad. Si las últimas subrayaron mucho menos los aspectos económicos fue porque efectivamente el desarrollo de sus sistemas educacionales tuvo menor relación con las demandas del sistema productivo que con otras demandas. Desde otro punto de vista, la diferencia podría explicarse porque en los países hoy desarrollados las ideologías educacionales siguieron de cerca las posibilidades del sistema económico, en tanto que en América Latina fueron mucho más allá de ellas y el sistema económico actuó como un freno.

Ciertas corrientes ideológicas y transformaciones políticas crearon en América Latina demandas educacionales que, por ir más allá de las posibilidades del sistema económico, a la larga tenían que cumplirse muy parcial e incompletamente. Por otro lado, la incapacidad de la economía para absorber a los egresados debía influir desfavorablemente sobre la eficiencia de los sistemas educativos. Estas consideraciones permiten comprender no sólo el escaso porcentaje de las carreras científicas y técnicas sobre la matrícula universitaria, sino la escasa relación que la mayoría de los egresados, aún los de esas carreras, tienen con la estructura productiva propiamente dicha. El escaso dinamismo de las transformaciones económicas no pudo frenar la expansión de los niveles medio y superior de la educación, pero sí fue suficiente para convertir sus funciones en una trasposición distorsionada de las que tuvieron en los países desarrollados.

9. Desde el punto de vista de la enseñanza superior, que en América Latina quiere decir esencialmente la universidad, todos estos fenómenos conspiran para generar la paradoja de un rápido paso de la universidad de élite a la universidad de masas, y posibilitaría rápidamente la universalización de la universidad si no fuera por el límite infranqueable que a esa posibilidad oponen el elevado ausentismo y la gran deserción en los niveles primario y medio. Ciertas manifestaciones que parecen indicadoras de masificación son en parte ilusorias, pues obedecen a que el muy reducido número anterior de universitarios determinaba una cierta estructura de la universidad que ahora estalla como resultado de una ampliación, aunque todavía no sea muy considerable. Aun así, el fenómeno es real, al menos en parte. Las causas antes analizadas hacen que una proporción cada vez más elevada de quienes ingresan a la enseñanza media quieran proseguir a la universidad. Pese a que se multiplica el número de universidades y el de matrículas que éstas ofrecen, la demanda crece constantemente.

Parece legítimo plantear algunas dudas acerca de la naturaleza del proceso que estamos considerando. ¿En qué proporción el número de estudiantes universitarios registrados en las estadísticas de matrículas nacionales concurren a instituciones que seriamente puedan llamarse universidades? Aunque una respuesta genérica es imposible, no cabe duda que muchas de las llamadas universidades sólo tienen de tal el

nombre y no son otra cosa que decorosos establecimientos de nivel medio, cuando alcanzan este nivel. Pero precisamente la presión que se ejerce para crearlas indica la naturaleza del problema. Por una lado, para muchos grupos sociales la enseñanza universitaria, sobre todo en los primeros años, constituye una continuación necesaria de la enseñanza media. Por otra parte, al devaluarse la condición de egresado del nivel medio, las distinciones entre los grupos estratificados ya no pueden hacerse en función de este ciclo. El título de bachiller, en efecto ha dejado de ser en América Latina el título de nobleza que fue para la burguesía francesa, según la feliz expresión de Goblot.<sup>14</sup> Aunque las diferencias sociales favorecen la creación de establecimientos de enseñanza media de diversos niveles de prestigio, la condición de egresado tiende a nivelarlos en perjuicio de los grupos más altos. De ahí que se haga necesaria la creación de diferentes universidades que atiendan a distintas clientelas y ofrezcan títulos de prestigio distintivo. Ello revela una paradoja formidable: para responder a los requerimientos que plantean la igualdad y el derecho de acceso a la enseñanza superior se crean universidades o centros regionales de dudoso nivel superior o por lo menos de nivel muy inferior a los establecimientos principales; en su inmensa mayoría, los egresados de aquellas universidades sólo tienen probabilidades de cubrir los cuadros del sector terciario municipal, con lo que la desigualdad que se quiso corregir en el punto de partida se reproduce en el de llegada. En definitiva, la convicción, que algo tiene de mágica, de que llamando universidad a una serie de estudios que difícilmente podrían denominarse superiores, se logrará la igualdad con los grandes centros sólo cumple la función de establecer diferencias entre las clases medias locales y sus niveles inferiores, así como con respecto a los estratos bajos que ni siquiera pueden llegar a ese tipo de universidades. Por otra parte, es evidente que para muchos grupos significa una posibilidad potencial de acceso a posiciones más altas que los que antes solían alcanzar. Esta función innegable, que podría justificar la creación de esas universidades según el punto de vista que se adopte, no puede hacer olvidar que casi nunca pueden cumplir la función manifiesta de igualación, que se supone es la principal que tienen.

Ese fenómeno de diferentes clientelas y diversos prestigios asociados a los centros educacionales superiores también existe en los países desarrollados, y en este sentido es bien conocido el caso de los Estados Unidos. Sin embargo, lo característico de América Latina es la enormidad de recursos públicos y privados que se vierten para multiplicar esos centros, en nombre de la lucha contra el privilegio, cuando una buena parte de la población no puede ir a la escuela primaria o sólo logra hacerlo durante muy pocos años. El grupo de referencia de las clases medias que no puede acceder a la enseñanza

<sup>14</sup> Edmond Goblot, *La barrière et le niveau. Essai sur la bourgeoisie française contemporaine* (París, Alcan, 1925).

superior y reclama la multiplicación de las universidades es el que ya tiene acceso a ella, no el que constituyen los grupos rurales que carecen de escuelas primarias o que sólo las tienen hasta el tercer o cuarto curso. La lucha por suprimir el privilegio es realmente la brega por igualarse en el más notable de los privilegios. Los grupos de izquierda que reclaman nuevas universidades o la ampliación de las antiguas no hacen otra cosa que reflejar las presiones que reciben de sus grupos de apoyo, y además confían en agregar nuevos estudiantes negadores del sistema. Por su parte, los grupos de derecha que comparten las mismas presiones y esperan que las universidades menores sean más tranquilas y menos turbulentas, tienen expectativas muy diversas, pero las consecuencias que se siguen de su comportamiento son las mismas: garantizar el acceso de las clases medias.

10. Es oportuno referirse en forma somera a otras consecuencias de la enorme diferencia que existe entre la evolución de los sistemas educativos en América Latina y en los países desarrollados: las relativas al financiamiento.

En los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, el desarrollo de la educación primaria adquirió algunos de estos rasgos:

a) Parte importante del servicio docente era voluntario o tenía un costo relativo mínimo. Anderson recuerda el papel de la hija del granjero o del empresario agrícola en la educación primaria de su comunidad.

b) El personal docente no voluntario carecía de organización gremial o ésta sólo existía en forma embrionaria. En consecuencia, los maestros estaban mal remunerados. En América Latina el papel del servicio voluntario suele ser de escasa importancia y el personal docente remunerado tiene medios de presión de los que carecían sus colegas de los países desarrollados. Aunque esto no impide que los maestros primarios estén mal remunerados, es muy probable que la proporción de los costos totales, directos e indirectos, que absorben del ingreso nacional sea bastante mayor ahora en América Latina que a fines del siglo pasado en los Estados Unidos, por ejemplo, si se consideran datos comparables sobre escolares. De ello resulta que un mayor esfuerzo financiero, en función de los recursos disponibles, dé menores resultados.

c) Cuando toda la población de los Estados Unidos estaba alfabetizada, el personal docente no gozaba allí de las jubilaciones y pensiones que tan gravosas suelen ser hoy para algunos países latinoamericanos.

11. Cualquiera que sea el ángulo desde el cual se lo considere (acceso, ausentismo, deserción, proporción de los diferentes niveles, financiamiento, etc.), la evolución de los sistemas educativos latinoamericanos revela notables diferencias en comparación con la de los países hoy desarrollados. Sin abordar los contenidos, esto por sí solo indica que muchas de las comparaciones, supuestos y predicciones que se suelen

enunciar en América Latina son por lo menos discutibles. En este trabajo sólo se ha intentado explorar, en primera aproximación, algunas de las posibles consecuencias que esas diferencias podrían tener sobre la evolución; por lo demás, sólo se han mencionado algunas otras, sin desconocer que muchas más serían dignas de reflexión en el futuro. Si persiste la actual evolución cabría aguardar que --como resultado de una paradoja inconcebible hasta hace algunos años y quizás inconcebible todavía dentro del marco de ciertas interpretaciones-- América Latina se verá enfrentada al desempleo y al subempleo de buena parte de su mano de obra mejor calificada. Algunos resolverán el problema como ya lo están haciendo, vale decir, emigrando, pero otros difícilmente podrían recurrir a ese medio. Dada la lentitud del ritmo del desarrollo económico en muchos países, en varios de ellos ya es insuficiente la creación de ocupaciones del nivel correspondiente a las expectativas de los egresados y en el futuro también lo será en otros. Desde hace muchos años, en numerosos países ciertos profesionales, los abogados por ejemplo, se defienden de esta situación creando obligaciones legales que exigen se recurra a ellos para todo acto que tenga carácter jurídico, lo que ocurre en casi todos los actos de la vida social. Los contadores han empezado a hacer otro tanto. Pero los mecanismos artificiales siempre resultan impotentes a largo plazo, pues no comportan la creación efectiva de nuevas oportunidades. Uno de los arbitrios complementarios, el de exigir calificaciones educativas más altas para funciones ocupacionales que no las requieren, además de significar una subutilización de las calificaciones disponibles, también tiene sus límites y ni siquiera satisface plenamente las expectativas de los egresados.

Los economistas se preocupan con razón de las altas tasas de desocupación y subempleo, de la posibilidad de que aumenten en el futuro, y del hecho de que ahora afectan y después afectarán principalmente a los estratos bajos. En suma, si crecen mucho las tasas de subempleo entre los egresados de las universidades y aparece lo que alguna vez se llamó erróneamente un "proletariado intelectual", las frustraciones serán formidables y los conflictos y tensiones de gran envergadura. El número de los afectados por este tipo de desempleo y subempleo será mucho menor; pero ellos tendrán mucho más poder y lucharán con denuedo, valiéndose de las más diversas justificaciones y racionalizaciones, para canalizar en su favor las oportunidades y los recursos escasos. De no producirse cambios profundos, esto significará un enfrentamiento directo hoy difícil de imaginar.

#### Algunas sugerencias polémicas

12. En América Latina no se concibe la educación como instrumento del desarrollo sino como valiosa en sí misma. Este criterio corresponde, por lo menos en apariencia, a una concepción mucho más justa de su naturaleza, puesto que evidentemente la educación tiene un valor específico, no meramente instrumental. Esta oposición, que desde el

punto de vista teórico nunca puede descuidarse, en términos prácticos tiene muchas ambigüedades. Los educadores latinoamericanos repiten con gusto las ideas de Dewey o las de sus discípulos o imitadores: la educación es un proceso que no tiene ni puede tener otro fin que ella misma; atribuirle algún fin exógeno sería negar su propia naturaleza. En ciertos planos de la reflexión, la tesis puede parecer exacta, pero rara vez se recuerda que ha nacido en un país desarrollado, que se refiere a algo que trasciende la educación formal en un sentido estricto y que de alguna manera responde al estado que la educación había alcanzado allí y a las exigencias presentes y futuras de la sociedad norteamericana. En esas condiciones y con tales exigencias, tenía un marco fáctico que le atribuía determinadas consecuencias necesariamente distintas de las que puede tener en América Latina, donde la educación no tuvo el mismo valor instrumental, con respecto al sistema económico, que en los países desarrollados. Si a pesar de ello ha gozado y goza de tanto prestigio social es porque se le han asociado otros valores. En términos ideológicos, esos valores se han referido al pleno desarrollo de la persona humana. Si por principio hay gran distancia entre esos valores y la realidad social, la que existe en América Latina es de tal magnitud que mal podría explicar el aludido prestigio. En sociedades donde un importante porcentaje de niños no puede llegar a la escuela primaria, el desarrollo de la persona humana como valor social de la educación es apenas poco más que un ejercicio declamatorio cuya función principal parecería justificar no tanto la educación como a los educadores, quienes como todo grupo ocupacional necesitan hacerse valer o imponer sus criterios.

El prestigio de la educación parece asociado, sobre todo, a los valores simbólicos y a las expectativas de ascenso social a ella vinculados. Por uno y otro camino los niveles educativos constituyen un símbolo de *status*, cuya importancia se acrecienta cuanto menores son los demás valores que se poseen, aunque por lo general unos y otros exhiben una asociación muy alta. Negarse a pensar el sistema educativo en términos instrumentales para la sociedad global es en definitiva lo mismo que pensarlo en términos instrumentales para asegurar la ventaja de unos grupos sobre otros. En América Latina se crean ciclos educativos pensados muchas veces en términos de exigencias ideales de política educativa y a imitación de los países desarrollados, lo que tiene por consecuencia que esos ciclos sean inaccesibles para la mayoría y probablemente poco funcionales para las exigencias reales de la sociedad. Así, un ciclo primario pensado para lograr la plena expansión de la personalidad del niño cuando lo complete casi no tiene función útil alguna para quienes concurren al mismo muy pocos años; por lo demás, la personalidad que forma entre quienes lo terminan tiene bastante poco que ver con la sociedad en que viven.

A pesar de los esfuerzos realmente formidables de algunos países en favor de la educación, la evaluación de los resultados efectivos ha jugado un papel mínimo, lo que parece explicarse porque en el fondo, pese a todas las declaraciones, esos resultados interesan a muy pocos. La

educación parece confinada a un mundo que crea valores como por arte de magia, más bien que al de la prosaica realidad instrumental. De ahí que se esperen sus efectos en forma poco menos que automática y también de ahí la convicción de que cuanto más prolongada sea la exposición del educando al influjo del sistema, mayores serán sus efectos. ¿Para qué comprobarlo? Hacerlo podría reducir el prestigio de los ciclos, de los títulos, de los educadores, en fin, de toda una mitología consagrada. Si se hiciesen esas verificaciones podría resultar que las calificaciones educativas exigidas para el desempeño de ciertas ocupaciones no derivan de la naturaleza intrínseca de las ocupaciones mismas, sino que más bien parecen una manera legitimada de reservarlas para los integrantes de ciertos grupos sociales, en definitiva los únicos que puedan alcanzar la educación requerida.

Esta falta de preocupación por los resultados efectivos no es sino otra faceta del carácter poco instrumental que posee la educación con respecto al sistema económico. Denota un fenómeno que está presente en todas las manifestaciones del sistema educativo y reaparece en todas las discusiones que suscita. Se supone que la expansión de dicho sistema tiene un valor en sí misma, y todo lo que no la ataque sólo para los pedagogos es tema de discusión. En los países desarrollados cualquier reforma educativa profunda interesa y preocupa a todos. Así lo demuestra la intervención efectiva no sólo de los educadores, sino de las organizaciones patronales y obreras y de quienes de alguna manera representan el aparato productivo. La reacción de la mayoría de los intelectuales latinoamericanos, comprendida la de casi todos los educadores, cuando se enteran de ese hecho, es de estupor y rechazo. La idea que, explícita o implícitamente subyace tras esa reacción es que no pueden admitir que discutan sobre el tema quienes no son especialistas teóricos o prácticos en materia de educación. Esta reacción epidérmica es muy significativa. En los países desarrollados los sindicatos, por ejemplo, tienen asesores que opinan sobre la reforma con tanta competencia como los del gobierno, aunque como es lógico tratan de destacar el significado real que tendrá sobre los hijos de sus asesorados. Su intervención en la polémica no es el producto de una subestimación de los aspectos técnico-educativos, sino del convencimiento de que en la educación hay mucho más que educación, juicio a todas luces correcto. La educación es siempre el producto de una política educativa y no deja de serlo por que esa política se justifique en términos ideales que parecen trascender a toda política. Una reforma educativa, por lo tanto será meramente verbal si no es un cambio en la distribución del poder, que los involucrados tienen derecho a discutir. Si lo hacen en los países desarrollados es porque tienen más conciencia de esta circunstancia, y si la tienen es en buena parte porque la relación entre educación y estructura productiva es mucho más íntima que en América Latina. Limitar los debates sobre la educación al plano académico es, en suma, una manera de ocultar la significación política que en última instancia los sostiene.



## APENDICE ESTADISTICO

**Cuadro 1**

### RELACIONES ENTRE LA MATRICULA POR NIVELES EN DIFERENTES PAISES Y AÑOS

(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Matrícula de enseñanza media en relación con la primaria</i>	<i>Matrícula de enseñanza superior en relación con la primaria</i>	<i>Matrícula de enseñanza superior en relación con la enseñanza media</i>
Estados Unidos (1900)	4.8	1.1	22.5
Francia (1900)	2.7	0.6	23.3
Inglaterra (1900)	2.3	-	-
América Latina (1963)	19.4	2.4	12.3
Bolivia (1965)	17.2	1.5	9.0
Brasil (1965)	21.7	1.6	7.4
Chile (1965)	19.9	2.1	10.4
Perú (1965)	18.9	3.7	19.5
Argentina (1965)	33.3	6.9	20.6

Fuentes: Estados Unidos: U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census. *Historical Statistics of the United States. Colonial times to 1957.*

Francia: Porcentajes calculados utilizando las cifras correspondientes de INSEE, *Annuaire Statistique*, 58 éme volume, 1951 *Resumé Rétrospectif* (París, 1952).

Inglaterra: Bouisson, *Dictionnaire de Pédagogie* (París, 1907).

América Latina: Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*. Cuadro 2.

Cuadro 2

MATRICULA DE LA ENSEÑANZA MEDIA Y PRIMARIA  
EN DIVERSOS PAISES Y AÑOS

(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Matrícula de la enseñanza media en relación con la población de 15 a 19 años</i>	<i>Tasa media anual de crecimiento de la matrícula</i>	<i>Matrícula de la enseñanza primaria sobre población de 7 a 14 años</i>
Francia (1901)	5.5	-	94 (aprox.)
Francia (1911)	7.4	2.7	96 (aprox.)
Francia (1921)	8.4	2.1	
Francia (1931)	13.8	3.7	
Brasil (1965)	25.9	13.8 <sup>a</sup>	61.6 (1965)
Colombia (1965)	23.8	13.1 <sup>a</sup>	57.9 (1965)
Chile (1965)	36.3	6.3 <sup>a</sup>	62.9 (1965)
México (1965)	17.9	17.6 <sup>a</sup>	76.4 (1965)
Argentina (1965)	51.4	3.9 <sup>a</sup>	90.5 (1965)
Uruguay (1965)	53.7	5.6 <sup>a</sup>	92.0 (1965)

Fuentes: Las mismas del Cuadro 1.

<sup>a</sup> De 1956 a 1965.

Cuadro 3

MATRICULA UNIVERSITARIA E INGRESO POR HABITANTE  
EN DIVERSOS PAISES Y AÑOS

(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Matrícula con relación a la población de 20 a 24 años</i>	<i>Tasa media anual de crecimiento de la matrícula universitaria</i>	<i>Ingreso por habitante (dólares)</i>
Estados Unidos (1890)	2.2	-	424 <sup>a</sup>
Estados Unidos (1900)	3.2	5.2	496 <sup>a</sup>
Estados Unidos (1910)	3.8	4.9	
Estados Unidos (1920)	6.6	6.8	688 <sup>a</sup>
Estados Unidos (1930)	10.6	8.4	772 <sup>a</sup>
Estados Unidos (1940)	14.0	3.6	916 <sup>a</sup>
México (1965)	3.6	17.0 <sup>b</sup>	610 <sup>c</sup>
Brasil (1965)	2.3	10.0 <sup>b</sup>	314 <sup>c</sup>
Chile (1965)	4.7	11.2 <sup>b</sup>	585 <sup>c</sup>
Colombia (1965)	2.7	18.0 <sup>b</sup>	336 <sup>c</sup>
Argentina (1965)	12.6	4.0 <sup>b</sup>	851 <sup>c</sup>
Uruguay (1965)	7.9	-	628 <sup>c</sup>

Fuentes: Las mismas del Cuadro 1.

<sup>a</sup> A precios de 1929.

<sup>b</sup> De 1956 a 1965.

<sup>c</sup> En 1968.

**Cuadro 4**  
**EUROPA: ESTIMACION DEL ANALFABETISMO**  
**ADULTO HACIA 1850**

<i>Grupos de países</i>	<i>Censo del año</i>	<i>Indice aproximado de analfabetismo adulto (porcentajes)</i>
<i>Grupo A:</i>		
Prusia	1849	20
Escocia	1851	20
Suecia	1850	10
<i>Grupo B:</i>		
Imperio austriaco	1851	40-45
Bélgica	1856	45-50
Inglaterra y Gales	1851	30-33
Francia	1851	40-45
<i>Grupo C:</i>		
Italia	estimaciones	75-80
España	1857	75
<i>Imperio ruso</i>	1850	75

Fuente: Adaptación de la tabla 24 del libro de Carlo Cipolla, *Educación y desarrollo en Occidente*. (Barcelona, 1970), p. 145.

*Continuación del cuadro 5*

Fuente: Carlo Cipolla, *ob. cit.*, tabla 30, pp. 157-158.

<sup>a</sup> Comprende los distritos administrativos siguientes: 1) Austria, septentrional y meridional, Salzburgo, Estiria, Carinzia y Carinola; 2) Trieste, Gorizia, Gradisca e Istria; 3) Tirol y Voralberg; 4) Bohemia, Moravia y Silesia; 5) Galizia, Bucovina y Dalmacia.

<sup>b</sup> Excluyendo los individuos cuyo grado de instrucción no ha sido verificado.

<sup>c</sup> En Italia, en 1891, no se efectuó ningún censo.

<sup>d</sup> Los censos de 1860 y 1877 no distinguían los analfabetos por grupos de edad. Los que sabían leer pero no escribir no están comprendidos entre los analfabetos.

Cuadro 5

ANALFABETISMO ENTRE LA POBLACION ADULTA EUROPEA,  
SEGUN CENSOS NACIONALES

Area	Año	Grupos de edad considerados	No saben leer ni escribir (porcentajes)		
			V	H	V y H
Imperio austriaco <sup>a</sup>	1890	10 años y más	27	30	29
	1900	10 años y más	21	25	23
	1910	10 años y más	15	18	17
Bélgica	1880	10 años y más	27	34	31
	1890	10 años y más	23	28	26
	1900	10 años y más	17	21	19
Francia	1872	6 años y más <sup>b</sup>	27	34	31
	1901	5 años y más	15	20	18
Italia <sup>c</sup>	1871	6 años y más	62	76	69
	1881	6 años y más	55	69	62
	1901	6 años y más	42	54	48
	1911	6 años y más	33	42	38
Portugal	1890	7 años y más	68	84	76
	1900	7 años y más	65	82	74
	1911	7 años y más	61	77	70
Prusia	1871	10 años y más	10	15	12
España <sup>d</sup>	1860	todas las edades	65	86	76
	1877	todas las edades	63	81	72
	1887	todas las edades	59	77	68
	1887	más de 10 años	49	73	61
	1900	más de 10 años	45	66	56
	1910	más de 10 años	41	59	50
Imperio ruso	1897	10 años y más	61	83	72
Imperio ruso	1897	todas las edades	71	87	79
Rusia europea	1897	todas las edades	72	90	81
Area polaca	1897	todas las edades	71	77	74
Cáucaso	1897	todas las edades	86	96	91
Siberia	1897	todas las edades	84	97	90
Asia central	1897	todas las edades	95	99	97



## **SOBRE LOS INDICADORES EN EDUCACION**





## I

### INTRODUCCION

Los indicadores sociales del desarrollo plantean problemas teóricos que aquí se consideran en forma muy sumaria porque constituyen el objetivo de otros documentos presentados a este Seminario. Sin embargo, sería imposible ignorar por entero la cuestión y se hace necesario referirse a ella en los aspectos más relevantes para la educación.

Todo indicador supone uno o más *datos*, elaborados de manera afinada o burda, pero éstos no bastan por sí mismos para constituir un indicador, es preciso insertarlos en una teoría. Esta afirmación parecerá poco menos que evidente, pero es necesario enunciarla porque el empirismo más elemental predomina en los análisis de indicadores. Se los toma como si tuvieran una significación en sí mismos y como si en las inferencias que de ellos se saca no hubiere ninguna mediación teórica. Tómese como ejemplo el número promedio de alumnos por profesor primario o secundario. Este se considera un indicador de la calidad del sistema escolar estudiado y, desde ese punto de vista, cuanto menor es la cifra, más satisfactoria se considera la situación. Ello hace que se realicen esfuerzos para reducir ese cociente por lo menos mientras dicho gasto no adquiera una magnitud tal que lo vuelva incompatible con otras exigencias. La imposibilidad financiera aparece como el único obstáculo para aproximarse a un ideal que culminaría en la relación 1 por 1.

Para considerar ese dato como un indicador de la calidad y en tanto de la eficiencia del sistema escolar hay que partir de algún supuesto. Algunos pensarían que también podría partirse de la investigación empírica, pero no es así; el indicador se usó *antes* de que ninguna investigación empírica respaldara la significación que se le atribuye. En general, parece darse por supuesto que mientras menos alumnos haya por profesor, más tiempo tendrá éste para dedicarle a cada uno y tanto más eficaz debe ser el resultado. Esta idea implica, a su vez, otro supuesto, que es en realidad una ideología educativa: creer que la educación individual es superior a la colectiva, de lo cual se desprende que la educación se torna tanto más eficaz cuanto más individualizada.

No interesa aquí discutir la validez de tales puntos de partida ni la de la ideología subyacente, sino demostrar el proceso mental implícito que transforma un dato en un indicador. La demostración puede completarse en sentido contrario. Si se diera por sentado que la educación colectiva es una estructura con características propias, irreductible a la simple suma de las interacciones de los alumnos con el maestro en un salón de clases, entonces el tiempo que el maestro puede dedicar a cada alumno individualmente no tendría, en principio, significación alguna. Para transformar el dato en un indicador sería necesario especificar el criterio de esa concepción estructural o

determinar empíricamente la influencia que tendría el número sobre el rendimiento de alumnos por maestro. *A priori* nada permitiría afirmar las ventajas de los coeficientes bajos; incluso podría ocurrir que el número fuera indiferente o que sólo tuviera significación dentro de ciertos límites, etc.

Por el sólo hecho de no haber recurrido a ninguna consideración empírica se intenta demostrar mejor la afirmación de que los datos nada dicen por sí mismos sino a través de los supuestos, que son los que permiten atribuirles el carácter de indicadores.

Un razonamiento desde un ángulo estrictamente empírico revela los peligros de aceptar aquéllos como evidentes, o mejor dicho, de darlos como inexistentes tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico.

Diversas investigaciones<sup>1</sup> parecen demostrar que el número de alumnos por maestro no guarda relación con el rendimiento. No hay correlación significativa alguna entre ese factor y los resultados. Casi todos los planes educacionales en América Latina, se han propuesto como meta disminuir el número de alumnos por maestro basándose en los supuestos teóricos e ideológicos antes mencionados. Esa política es muy costosa y tanto menos justificable cuando ella se aplica en sociedades cuyo sistema escolar deja fuera una buena parte de la población escolarizable. Subir, por ejemplo, el promedio a 42 ó 45 alumnos por maestro parecería no tener influencia apreciable sobre el rendimiento escolar y disminuiría, desde luego, muy considerablemente los costos, lo que permitiría dedicar el excedente a expandir la escolarización. Podrá argüirse, y con razón, que las actuales investigaciones no permiten afirmar con absoluta certeza que tal factor sea indiferente, pero puesto que se trata de fundamentar una política, cabe preguntarse qué investigaciones avalan la proposición contraria. El hecho que no haya ninguna, permite considerar por lo menos como prudente elevar el coeficiente de alumnos por maestro hasta ciertos límites, dentro de los cuales parece probado que no produce efectos negativos, ahorrando recursos; entretanto nuevas investigaciones quizás aclaren y decidan en forma definitiva el criterio a adoptar.

Enormes son los riesgos del empirismo en materia de indicadores. Algunos creen que un análisis riguroso de su teoría carece de sentido —para empezar porque se ignora que semejante teoría exista— o, en el mejor de los casos, se afirma que dicho análisis es inútil puesto que el desarrollo requiere con urgencia soluciones prácticas. Lo que ocurre a menudo, es que la ignorancia de teorías lleva a soluciones muy poco prácticas.

<sup>1</sup> En Estados Unidos de América, se han realizado varias investigaciones sobre la materia. En América Latina puede tomarse en cuenta la investigación realizada en Chile sobre la prueba nacional de 8º básico citada más adelante.

## II

### FUENTES Y CLASIFICACIONES DE LOS INDICADORES

En esta parte del trabajo se mencionarán algunos problemas relativos a fuentes, fidelidad, clasificaciones y se discutirá la significación de algunos indicadores.

#### 1. Fuentes

Como ya se ha dicho en la introducción, los indicadores suponen datos, pero no son meramente datos, pues éstos pueden servir de base a diferentes indicadores. Las fuentes utilizadas con más frecuencia son los censos y las estadísticas públicas y privadas. Estos datos rara vez aparecen como indicadores, son más bien recopilaciones de censos y estadísticas, confeccionadas según razones de distinta índole.

Para escoger algunos datos y desechar otros, se parte de una definición explícita o implícita de qué es educación. Permite establecer entre qué lapsos y dentro de qué instituciones se considera que las personas deben educarse. Estas ideas y concepciones acerca de la educación, se mezclan con supuestos relativos a otros problemas, y llevan, en definitiva, a establecer qué debe saberse con respecto a la educación.

Durante mucho tiempo se careció de estadísticas de educación preescolar en América Latina, incluso algunos países no las tienen todavía. La explicación no debe buscarse en la escasa importancia atribuida a la educación preescolar por el número de alumnos que ella abarcaba, como podría parecer a primera vista, puesto que simultáneamente se cuantificaban las matrículas de escuelas técnicas con menos alumnos todavía. La verdadera razón, consciente o no, debe buscarse en la circunstancia que la verdadera educación comenzaba, según los criterios admitidos, con la enseñanza primaria. Más que como educación la preescolar era considerada como un juego. Es interesante comprobar que algunas investigaciones sobre actitudes con respecto a la educación en América Latina,<sup>2</sup> demuestran que la gran mayoría de los padres aún comparten esa idea que admitían los estadísticos. A pesar de todo es innegable que la situación ha cambiado. Casi todos los países se preocupan por llevar estadísticas de educación preprimaria, y esto evidentemente es consecuencia de que las teorías educacionales más recientes atribuyen cada vez mayor importancia a la base preescolar.

En otras ocasiones no se trata tanto de que se desconozca el carácter educativo de un proceso, sino en el hecho de que quienes preparan los

<sup>2</sup> Así ocurre con una investigación realizada por el Departamento de Educación Preescolar de la Universidad de Chile, cuyos resultados se están analizando.

datos, sean estadísticos o educadores. Proviene, en ciertos casos, de un medio sociocultural tan lejano y a veces tan hostil, que ni siquiera se les ocurre recogerlos. Así, por ejemplo, casi nunca las estadísticas incluyen los alumnos que reciben enseñanza media en colegio o institutos militares.

Otro estímulo para la recolección de datos es lo que podría llamarse el "efecto demostración". Se recogen ciertos datos y sobre ellos se basan algunas clasificaciones porque son los usuales en los países adelantados. Muchos de los llamados "progresos" de la estadística escolar consisten, precisamente, en la incorporación de nuevos criterios procedentes de los países desarrollados. En algunos casos tal introducción significa efectivamente un mejoramiento; en otras carece de toda utilidad. Por eso las estadísticas anuales incluyen, en algunos países, datos que pueden ser muy relevantes si se posee un material estadístico general, como el que proporciona el censo de Estados Unidos, pero que mal pueden utilizarse cuando los censos se limitan a los rasgos más elementales de la población.

Una fuente distinta de datos e indicadores está constituida por las diversas formas de investigación (*surveys*, muestreos, etc.) relativas a ciertos problemas educacionales, es decir, por aquellos que intentan ir más allá del material brindado por las estadísticas y los censos. En este caso, lo habitual es que el investigador mismo haya elaborado los indicadores en función de las hipótesis de las cuales parte o aquellas que intenta probar. Numerosos son los indicadores utilizados en este tipo de investigaciones, y algunos pocos ejemplos aparecen en la lista contenida en el apéndice. Sobre su significación nos referimos más adelante.

En cuanto a las fuentes de los indicadores parece necesario agregar una última distinción. Casi todos los indicadores disponibles se refieren a la educación formal y hay muy pocos relativos a las diversas formas de educación extraescolar. La inmensa mayoría de los indicadores sobre educación escolar, provienen del sistema escolar mismo, pocos o ninguno, de fuentes independientes o relativamente independientes. El número de alumnos matriculados en el primer año de la escuela primaria resulta de la suma de los datos enviados por los establecimientos escolares; así, el número de promovidos y los datos de rendimiento, tienen el mismo origen. Construir indicadores con esa carencia de datos cobra una importancia considerable en este análisis, puesto que ellos son los que deben juzgar todas las cuestiones relativas al rendimiento del sistema y a la calidad del servicio escolar. Si ese juicio sólo puede formularse en función de las decisiones adoptadas dentro del sistema escolar mismo, su valor debe ser necesariamente relativizado. Cuando un maestro juzga a sus alumnos, en cierta medida se juzga a sí mismo, y además su juicio depende de una serie de factores cuya diversidad de sentido puede hacer muy dudosa su objetividad. No se alude aquí a los problemas que estudia la docimología, mucho de los cuales se le plantean también al "juez imparcial", sino más bien a la cuestión más general de que el sistema escolar tiende a constituirse en un todo autosuficiente y que por lo tanto debería analizarse con

critérios independientes a él. Así, numerosas investigaciones muestran que cuando se estudian los alumnos con técnicas adecuadas para medir su capacidad de aprender y resolver problemas nuevos, los resultados guardan muy poca relación con las calificaciones hechas por sus maestros. Aun empleando pruebas concebidas dentro del sistema escolar y por personas que pertenecen al mismo, los resultados pueden no tener ninguna correlación significativa con las calificaciones que los alumnos obtuvieron durante el año escolar. Esto surge, por ejemplo, de una investigación realizada en Chile.<sup>3</sup> Con esto no se pretende insinuar que las apreciaciones de los maestros o profesores sean necesariamente erróneas. Lo que importa subrayar es que la falta de indicadores elaborados con cierta independencia del sistema escolar dificulta la formación de ideas claras acerca del funcionamiento de un sistema educativo y sobre las funciones que cumple o deja de cumplir, más allá de las que aparentemente realiza. Algunas investigaciones independientes, parecen probar, por ejemplo, que en el transcurso de la enseñanza media los alumnos hacen progresos en ciertas áreas, pero no ocurre lo mismo en otras, que también son importantes. Tanto padres como educadores creen que, sin embargo, son éstas funciones esenciales del sistema educativo y en las que, efectivamente, éstas consiguen hacer progresar a los niños.

## 2. Los problemas de fidelidad

La mayoría de los entendidos en la buena mesa prefieren no entrar a la cocina para averiguar cómo se preparan los guisos; seguir tal actitud parece más que prudente en materia de estadísticas educativas. Por esta razón, y porque mucho se ha escrito sobre la fidelidad de esas estadísticas, sólo se harán algunas consideraciones:

Hay ciertos problemas, sobre los que se volverá más adelante, relativos a la normalización y homogeneidad de la información, factores básicos para la posibilidad de establecer comparaciones fidedignas. Un ejemplo puede aclararlo: en algunos países los datos de las matrículas se toman a principios de año y en otros al término del mismo. Con esos datos se construyen indicadores de escolarización que sirven para comparar diversos países. Puesto que las diferencias pueden llegar a ser de hasta más del 10 por ciento dentro del mismo país, según las épocas en que se tomen las inscripciones, es fácil advertir las deformaciones que tales comparaciones introducen.

En otros casos, el deseo mismo de llegar a la normalización, que podría llamarse forzada, conspira contra la fidelidad pues admite como homólogo aquello que no lo es. Así, los autores de los datos saben que uno de sus destinos posibles son los anuarios de los organismos internacionales y los preparan según las clasificaciones que allí

<sup>3</sup> Ernesto Schiefelbein y Joseph Farrell, *Factores y resultados del proceso educativo chileno. Informe preliminar* (Santiago, octubre de 1971).

aparecen. Por lo menos hasta hace unos años un país de América Central tenía, en el nivel primario, un primer año inferior y un primer año superior, y luego venía, como es natural, el segundo año. Pero como las estadísticas internacionales sólo reconocían uno, aparecían matriculados en un fantasmagórico primer año, tanto los del inferior como los del superior. Si alguien se hubiese interesado en calcular los índices de deserción entre primero y segundo años habría encontrado coeficientes increíblemente elevados aun para una región donde por entonces ya eran muy altos. En realidad ocurría que se estaba calculando la deserción de los dos primeros sumados, con respecto a un segundo que, en rigor, era un tercero. Desconocida esa circunstancia, algunos estudios sobre el punto, mencionan con cierta prudencia, que el índice de deserción era uno de los más altos del mundo.

Un tercer caso de falseamiento de los datos proviene de factores derivados de la misma realidad educacional. Un ejemplo de éste fenómeno se tiene cuando las necesidades de empleo se convierten en otra fuente de distorsión de las estadísticas educativas. Cuando se abren nuevos cursos, ya sea por primera vez en el país o en nuevos lugares, es frecuente que los reglamentos exijan para su funcionamiento un número mínimo de inscriptos iniciales. El poder de los reglamentos es tal que obliga a inscribir un número cualquiera según las exigencias reglamentarias y, por lo general uno o dos más para que no haya dudas acerca de la fidelidad. Se encuentran así cursos que a principios del año tenían entre 15 y 20 inscriptos, y de los cuales sólo egresan tres al final. Importa reflexionar sobre las causas que explican índices tan altos de deserción. En un caso similar, ocurrido en cursos técnicos impartidos en el Uruguay, algún autor pensó que era posible explicar este curioso fenómeno por las dificultades del curso, el bajo nivel social de los estudiantes, sus escasas oportunidades ocupacionales, o por todos estos factores sumados. Tales factores actúan, efectivamente, en muchos casos sobre la deserción, pero en otros, como el que aquí interesa, lo que ocurre es que no hubo tal deserción, simplemente porque jamás hubo tal inscripción a comienzos del año lectivo. Los registros fueron falseados, y esto se explica porque de otro modo profesores ya en funciones, pero en situación precaria, perderían sus cargos, y otros no lograrían ser nombrados. A su vez los directores de los establecimientos ignoran el hecho, o fingen hacerlo, puesto que uno de los elementos que expresa el prestigio de un establecimiento educacional es la multiplicidad de los cursos que imparte.

Un cuarto problema surge cuando se hace dudoso que pueda obtenerse del indicador la dimensión que se pretendía recoger a través de él, como ocurre con las calificaciones escolares.

### 3. Clasificación

Los indicadores educacionales pueden ser clasificados desde muy diversos puntos de vista. Según el área que cubren, pueden ser escolares y extraescolares; la casi totalidad de los indicadores utilizados se

refieren a la educación escolar, a las instituciones que imparten educación formal, muy pocos son los datos e indicadores existentes sobre educación extraescolar. A veces, en las estadísticas de los ministerios de trabajo, aparecen datos sobre formación en el trabajo, pero en general nada fáciles son de sistematizar. Esta situación es el producto de dos tipos de factores coincidentes. Primero, de la ideología educacional más aceptada que privilegia la educación formal. Hay ciertos indicios de cambio en este sentido ya que aparecen, dispersos por América Latina, corrientes que insisten sobre la importancia de la formación extraescolar, pero la ideología predominante está muy lejos de ser desalojada. El segundo factor indica que, en la práctica, la educación extraescolar tiene mucho menos importancia en América Latina que en otras regiones del mundo. La política efectiva coincide con la ideología, sea porque ésta es un elemento que la justifica o porque la política haya derivado de la ideología, punto que por cierto no interesa dilucidar aquí.

Escolares o extraescolares, los indicadores educacionales pueden ser estructurales o de cambio y, tanto en uno como en otro caso, los hay cuantitativos o cualitativos, o mejor dicho, los que se refieren a dimensiones relativas a la cantidad y a la calidad de la enseñanza. De donde es posible obtener el siguiente cuadro:

	Cuantitativos	Cualitativos
Estructurales	a	c
Cambio	b	d

Quedan determinados de este modo cuatro tipos que hemos designado, convencionalmente, con las cuatro primeras letras del alfabeto. Como es evidente estas distinciones son relativas, pues pueden superponerse y un mismo indicador servir tanto para aspectos cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, en sentido estricto, no es el mismo indicador. Supongamos que en una región determinada, el número de alumnos por maestro es de 25; este dato puede juzgarse un indicador de la calidad del sistema, o también, simplemente como un indicador cuantitativo que servirá al planificador para saber, por ejemplo, que si el próximo año hay un incremento de 2.500 alumnos, deberá aumentarse en 100 el número de maestros. Considerado cuantitativamente, 25 alumnos por maestro indica una norma que se supone aceptada en materia de planificación educacional para establecer el número necesario de maestros. Considerado cualitativamente, 25 alumnos por maestro es una suerte de indicador de un cierto nivel de calidad del sistema educacional en función de los supuestos mencionados en la introducción. En realidad se trabaja con la misma cifra, pero considerada como dos indicadores diferentes.

Los indicadores que hemos designado como *a* y *b* son los más comunes; los *c* mucho más raros y los *d* prácticamente inexistentes. En general, disponemos de poquísimos indicadores cualitativos y éstos son muy indirectos.

Es obvia, aunque a menudo se olvida, la gravedad de esta situación; sobre algunos de los problemas que plantea se volverá en la parte final de este trabajo. Baste mencionar uno en este momento: supongamos que dos países tienen la misma tasa de escolaridad, medida de la manera más refinada y discriminada posible, para el nivel del sexto curso de la escuela primaria. La conclusión obvia es considerar que la situación escolar es la misma. Realmente nada sabemos sobre si en el sexto curso del país A, el nivel de la enseñanza es el mismo que en el curso correspondiente del país B, o si corresponde a lo que en este último se enseña en el cuarto curso. La observación ocasional, y no sistematizada científicamente, de varios países latinoamericanos hace sospechar que esto es lo que ocurre y que hay notables diferencias de magnitud como las recién mencionadas. En esos casos ¿cuál es la validez, o por lo menos, cuáles los límites de la validez de las comparaciones que pueden hacerse? Problemas análogos se plantean con las comparaciones efectuadas dentro de un mismo país en diversas épocas. Cuando se expande la enseñanza primaria, ¿es la misma enseñanza primaria, en términos cualitativos, la que se expande, como parece surgir de los indicadores cuantitativos; o realmente se agregan enseñanzas primarias de segunda y, a veces, de tercera categoría? Tales preguntas, que carecen de respuesta, volverán a considerarse más adelante.

Con letras se designan los indicadores que aparecen en el Apéndice de este trabajo. Cuando aparece más de una, expresa que el indicador puede ser usado en más de un sentido y en este caso debe tenerse presente que se trata realmente de más de un indicador. Se estimó fuera de lugar incluir en el texto del trabajo una lista de indicadores, imposible de comentar en detalle sin alargarlo desmesuradamente, y además se consideró que razones prácticas aconsejaban agruparlos en un Apéndice. Debe recordarse que tal lista está lejos de ser exhaustiva pese a que es mucho más extensa que la que aparece en el *Anuario Estadístico* de UNESCO e inclusive más amplia que la utilizada en un trabajo como el de la OCDE sobre la Argentina,<sup>4</sup> para citar sólo algunos ejemplos. Se ha tratado de incluir todos los indicadores más usuales y aun aquellos que, aunque poco utilizados, se estima que pueden ser importantes; de todas maneras esto no excluye que, pese a todo, probablemente se hayan omitido algunos relevantes.

Otra característica de la lista consiste en que los datos e indicadores incluidos en ella son, sobre todo, los derivados de estadísticas y censos. Los originados en otros tipos de investigaciones serían innumerables.

<sup>4</sup> OCDE, *Education, Human Resources and Development in Argentina* (París, 1967).



Por ello se ha optado por mencionar y clasificar los temas o dimensiones más relevantes a los que se refieren estos indicadores.

Por último, y luego de muchas dudas, se han excluido los indicadores sobre edificación escolar; además se han mencionado muy pocos relativos al financiamiento del sistema educativo. Su explicación es sencilla: ambos se refieren a cuestiones bastante especializadas y de relevancia menor en estudios sobre el desarrollo educacional. Es posible que la extensión de la lista, aún admitidas esas limitaciones, haya favorecido la adopción de estas conclusiones.

Sería imposible, salvo en términos muy someros y por lo tanto de muy escasa utilidad, analizar cada uno de los indicadores. Se ha preferido elegir algunos que, por diversas causas en cada caso, sirven para ilustrar en su conjunto cuestiones que se plantean con respecto a casi todos los indicadores, o que son particularmente importantes para los análisis del desarrollo educacional. La primera razón aducida indica que la selección es bastante arbitraria; el análisis de otros indicadores distintos podría haber cumplido quizás la misma función. Pero la elección era ineludible.

### III

#### ANÁLISIS DE ALGUNOS INDICADORES

##### 1. Indicadores de alfabetización

Los indicadores de *alfabetización* están, sin duda, entre los más usados para estudiar el desarrollo educacional, pero, como es sabido, implican diversas dificultades. Los resultados censales se vinculan mucho más con la disposición de las personas a responder preguntas concretas en uno u otro sentido, que con el número real de analfabetos. Es seguro que siempre hay más analfabetos reales que declarados, pero carecemos de algún criterio universalmente válido, para estimar cuál sería el porcentaje que debería agregarse. Es probable que este porcentaje sea todavía mayor en los países que tienen muchos analfabetos censales, precisamente porque el nivel cultural general es más bajo, pero es difícil formular mayores precisiones al respecto, de donde la importancia de las encuestas que tratan de determinar la magnitud de la alfabetización funcional. De cualquier manera, con todos sus defectos, estos indicadores ofrecen una imagen aproximada de una dimensión importante, como es la penetración del sistema educacional. Sin embargo no reside aquí su mayor interés, sino en los análisis que se hacen posible a partir de ellos. Los datos censales suelen ser distribuidos por sexos y edades; pero puede presumirse razonablemente que los defectos antes señalados gravitan de igual manera sobre los distintos valores de cada una de estas variables; por consiguiente las diferencias

que surgen pueden considerarse significativas y las comparaciones más dignas de confianza que cuando se trata de datos de dos censos diferentes.

Tómese, como ejemplo ilustrativo, entre muchos otros que podrían usarse, los datos que surgen del censo realizado en 1963 en Costa Rica, y que se transcriben a continuación:

**Cuadro 1**

**COSTA RICA: POBLACION ANALFABETA DE 10 O MAS AÑOS,  
POR EDAD Y SEXO, 1963**

*(Porcentajes)*

<i>Grupos de edad (años)</i>	<i>Ambos sexos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
10 a 14	8.9	9.2	8.5
15 a 19	8.5	8.9	8.1
20 a 24	12.1	13.0	11.3
25 a 29	15.6	15.0	16.2
30 a 34	15.1	15.0	15.1
35 a 39	15.3	13.9	16.9
40 a 44	18.0	17.5	18.5
45 a 49	19.2	18.0	20.4
50 a 54	23.8	22.9	24.8
55 a 59	20.6	19.9	21.2
60 a 64	24.1	21.2	26.8
65 a 69	24.9	19.4	30.6
70 a 74	29.6	21.9	35.1
75 y más	35.6	30.5	40.5

Las diferencias son enormes. La cifra mínima es de 8.1 por ciento y aparece en las mujeres del grupo 15 - 19 años; la máxima es de 40.5 por ciento y aparece en las mujeres mayores de 75 años.

Puede distinguirse, también, entre población rural y urbana, como se hace en el cuadro 2.

La variación es mucho mayor todavía ya que parte desde el analfabetismo prácticamente inexistente —sólo el 2.9 por ciento en las mujeres urbanas de 15 - 19 años— hasta un punto donde el mismo porcentaje supera la mitad del grupo considerado, 53.6 por ciento, entre las mujeres de la población rural de más de 75 años.

Datos de esta naturaleza permiten diferentes tipos de análisis. Por un lado pueden subrayarse las enormes discontinuidades existentes entre la población urbana y rural, entre los diversos grupos de edad y entre los sexos dentro de la población actual. El analfabetismo disminuye con la

Cuadro 2

COSTA RICA: POBLACION ANALFABETA URBANA Y RURAL,  
DE 10 O MAS AÑOS, POR EDAD Y SEXO, 1963

(Porcentaje)

<i>Grupos de edad (años)</i>	<i>Ambos sexos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<b>Población urbana</b>			
10 a 14	3.3	3.5	3.1
15 a 19	3.1	3.5	2.9
20 a 24	4.0	3.2	4.5
25 a 29	4.5	2.7	5.8
30 a 34	4.5	3.7	5.1
35 a 39	4.6	3.2	5.8
40 a 44	5.9	3.6	7.8
45 a 49	7.3	3.9	10.0
50 a 54	9.1	6.6	11.2
55 a 59	7.9	4.3	10.6
60 a 64	11.8	8.3	14.2
65 a 69	13.3	6.3	19.6
70 a 74	18.0	12.8	23.9
75 y más	23.8	19.1	27.1
<b>Población rural</b>			
10 a 14	11.6	11.8	11.3
15 a 19	11.6	11.5	11.7
20 a 24	16.6	17.5	15.7
25 a 29	22.0	20.8	23.2
30 a 34	21.7	21.5	22.0
35 a 39	22.3	20.1	24.7
40 a 44	25.2	24.3	26.3
45 a 49	26.7	25.4	28.0
50 a 54	33.0	31.2	35.3
55 a 59	29.6	28.9	30.5
60 a 64	32.5	27.9	38.2
65 a 69	33.6	28.0	40.1
70 a 74	38.2	33.7	44.0
75 y más	44.3	36.9	53.6

edad, pero las diferencias relativas entre los sectores rural y urbano siguen siendo prácticamente las mismas para los grupos de edad más jóvenes que para los que tienen cincuenta años y más. Si se piensa que en realidad ningún grupo de edad porcentualmente significativo excede

el 15 por ciento de analfabetos en el medio urbano, con porcentajes ínfimos para las nuevas generaciones, es fácil comprender que el analfabetismo es un fenómeno esencialmente rural. En otras palabras, incluso un análisis sumario permite determinar a través del indicador, problemas básicos de la situación actual del sistema escolar y plantea una pregunta esencial que no es posible contestar usando el indicador mismo, pero que su análisis vuelve ineludible. ¿La persistente diferencia entre el medio urbano y rural debe buscarse en las mayores deficiencias del servicio escolar en el medio rural, o en causas estructurales que hacen que la educación desempeñe para los pobladores rurales un papel mucho menor que para su contraparte urbana, o es una mezcla de ambos factores? En el caso de Costa Rica, un análisis hecho en función de otros indicadores permitiría demostrar que sobre todo son causas estructurales las que explican la magnitud de las diferencias, como se verá más adelante.

En el pasado, el analfabetismo fue mucho mayor entre las mujeres, pero las cifras indican que no sólo se han igualado con las de los hombres, sino que, en pequeña medida, es más favorable la situación femenina.

Un análisis de este indicador hubiera permitido sospechar que, como ocurrió en la práctica, la creciente participación de la mujer en la educación era el prólogo de su irrupción relativamente masiva en el mundo ocupacional. Y efectivamente ha ocurrido así; entre los años 1963 y 1967, de 63.000 nuevos puestos, 36.000 fueron ocupados por mujeres y sólo 27.000 por hombres.

El indicador es bastante claro con respecto al futuro del analfabetismo en Costa Rica. Con solo mantener la relación entre población escolarizable y matrícula escolar actualmente existente, está destinado a desaparecer, por el solo ministerio de la muerte. Los problemas centrales del sistema escolar ya no están en el ausentismo, como sucedía hasta no hace mucho tiempo, sino en la retención dentro del sistema. Entiéndase bien, no es que aquellos hayan desaparecido o carezcan de importancia, sólo que ésta es mucho menor que la adquirida por los otros. Habría que recurrir a diferentes indicadores para saber si las proporciones relativamente importantes de analfabetos que aparecen en ciertos tramos de edad que corresponden a la población activa, no exigen un esfuerzo muy considerable en materia de educación de adultos.

Por último, el análisis del indicador en los términos aquí presentados permite comprender, por lo menos en cierta medida, el pasado del sistema escolar en el país. Algunos aspectos básicos de la evolución del sistema escolar a lo largo del siglo XX están expresados de manera bastante fiel cuando se distingue el analfabetismo por grupos de edad. Existen desde luego dos limitaciones que impiden considerar tales datos como el reflejo de lo que fue la escolaridad, pero en modo alguno impiden alcanzar una imagen bastante aproximada. Una primera limitación consiste en que el censo de 1963 distinguía los pobladores urbanos y rurales, sin que eso signifique que lo eran necesariamente en

el pasado. Más aún, es evidente que una buena parte de la población de los tramos elevados de edad debe haberse escolarizado en el medio rural. Tampoco es fácil inferir de aquí si eso empeora la situación urbana, y por lo tanto las diferencias reales pasadas en favor de las ciudades fueron todavía mayores que las que aparecen en el censo, o si, por el contrario, mejoran la situación urbana del pasado o, por último, si es indiferente. Tal cuestión depende de los niveles educacionales de quienes fueron migrantes, comparados con los niveles educacionales de los nativos de las ciudades. Es probable que la diferencia haya sido todavía mayor, pero es imposible enunciar una hipótesis razonable al respecto. La segunda limitación deriva del hecho que es razonable suponer que las tasas de mortalidad deben ser más elevadas entre los analfabetos que entre los alfabetizados, no por su condición de tales, sino por las diferencias de situación social que tal condición trasunta. Por tanto, es legítimo suponer que en los grupos de edad contemplados en el censo, la proporción originaria de analfabetos debe haber sido más alta que la que aparece y la situación de la escolarización peor que la que surge del análisis del indicador. Pero tales diferencias en las tasas de mortalidad difícilmente pueden haber sido de mucha consideración. Es por ello que si bien es cierto que estas limitaciones no pueden dejar de tomarse en cuenta, están lejos de quitar al indicador el carácter de una aproximación razonable a la situación pasada del sistema escolar.

## 2. Combinaciones de indicadores censales

En el análisis anterior ya se hizo referencia en varias ocasiones a los problemas que plantea un indicador y que sólo pueden ser analizados utilizando otros; o por lo menos, otros indicadores pueden permitir la formulación de hipótesis destinadas a probarse por otros medios. La posibilidad de combinar indicadores originados en estadísticas y censos es bien conocida y sólo se dará aquí una ilustración en ese sentido. Se mencionó antes que, en el caso de Costa Rica, empleando otros indicadores puede enunciarse la hipótesis de que las grandes diferencias entre analfabetismo rural y urbano dependen de causas estructurales, antes que de la disponibilidad de servicios escolares. Con otros datos se puede mostrar que todos los no asistentes a la escuela, comprendidos en el tramo de edad de entre 7 y 12 años, ambos inclusive, sumaban 34.630 en todo el país. De esa cifra el 89.9 por ciento se reclutaba entre la población rural. Haciendo las necesarias distinciones por provincias, se puede indicar, en cada una de ellas, las diferencias entre analfabetismo total, rural y urbano. Las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón) son las que exhiben porcentajes más altos de analfabetismo, en tanto que las de la meseta central son más bajas. Pero si se consideran los cursos ofrecidos en cada provincia con relación a la población teóricamente escolarizable —no respecto a la que concurre efectivamente— se advierte el hecho inesperado de que los coeficientes de población por curso ofrecido, son menores en las

provincias con mayor número de analfabetos y además con un mayor ausentismo en la situación actual del sistema escolar. En Heredia, que es la provincia con menor porcentaje de analfabetos y con menor ausentismo actual, se registra una clase ofrecida por cada 25 postulantes teóricos en edad de ingresar a la misma; esa cifra es de sólo 15 para Puntarenas y de 16 para Guanacaste. Es obvio que este indicador sólo brinda una aproximación muy imperfecta de las facilidades que ofrece el sistema escolar, ya que habría que tomar en cuenta otros factores, tales como dificultades de comunicación, etc. Pero de cualquier manera la combinación de indicadores plantea la hipótesis, que sólo puede verificarse por otros medios, del mayor peso probable de los factores estructurales vinculados con los diferentes niveles de ingreso por habitante de las provincias, las muy diferentes estructuras ocupacionales, las variaciones en la distribución del ingreso, etc.

Este ejemplo, meramente ilustrativo, es bastante representativo, sin embargo, de lo que ocurre en general con las posibilidades de combinar indicadores puramente censales y estadísticos entre sí. Los resultados sólo permiten una aproximación muy general al estudio de las características del sistema educativo considerado, aunque pueda ser útil en muchos sentidos. Desde el punto de vista descriptivo esa aproximación es más fecunda que desde el ángulo explicativo. En pocas ocasiones pueden enunciarse y verificarse hipótesis de rico contenido explicativo a través de la combinación de indicadores de este tipo. Son más las interrogantes que plantean estas combinaciones que las respuestas que puedan ofrecer. Esto no quita validez ni importancia, por cierto, al procedimiento, pero advierte acerca de sus límites. En el plano macroeducativo la utilización de tales combinaciones constituye un instrumento precioso e imprescindible, pero su fertilidad se va agotando a medida que se encaran otros grados de profundidad.

### 3. Combinación de indicadores de diversas fuentes

Corresponde señalar aquí la importancia que tiene la posibilidad de combinar indicadores tomados de estadísticas y censos con otros derivados de investigaciones de otro tipo. Tal combinación es la única que posibilita ciertos tipos de análisis, como se tratará de demostrar en seguida mediante un ejemplo. Es bastante conocido el fenómeno del rendimiento diferencial por sexos en la enseñanza secundaria. En el caso de Uruguay, por ejemplo, se observa que la matrícula total del primer ciclo (cuatro años) de la enseñanza secundaria, cuenta con más mujeres que varones, mientras que en la población en edad escolar la relación es la inversa. Cuando se analiza por cursos, se observa que en primer año los varones exceden a las mujeres en proporción casi igual a la que tienen sobre la población total; es decir, que la selección al ingreso no discrimina entre ellos. A medida que se pasa a los cursos superiores, los sexos primero se igualan y luego predominan numéricamente las mujeres, con un exceso apreciable en el último año, lo que se traduce en

un ligero predominio femenino en la matrícula total. De estos datos e indicadores de origen puramente estadístico surge muy claramente que el rendimiento de las mujeres es superior al de los varones, si se toma como criterio de rendimiento la mayor proporción de quienes terminan el ciclo. En la matrícula de Montevideo en 1962, los varones constituyen el 50.7 por ciento en el primer curso y solamente el 46.3 por ciento en el último.

Una encuesta por muestreo,<sup>5</sup> realizada entre los alumnos del primer ciclo de los liceos estatales de Montevideo permite formular algunas precisiones sobre este fenómeno. Una comprobación inicial puede parecer sorprendente: el origen social del alumnado femenino es ligeramente inferior al del alumnado masculino. En términos relativos el proceso de democratización fue bastante intenso. Los hijos cuyos padres desempeñan ocupaciones manuales constituyen el 37.9 por ciento de la matrícula total de primer año; 33.8 por ciento de los varones y 41.9 por ciento de las mujeres. Esta proporción, aunque inferior a la que tales categorías ocupacionales tienen sobre la población total es, sin duda, muy considerable. Desde el punto de vista que nos ocupa, el fenómeno interesante es que las diferencias de rendimiento por sexos varían mucho según el origen social de los estudiantes, o dicho de otra manera, la resultante global que se obtiene con los indicadores estadísticos, esto es, el mayor rendimiento del sexo femenino, es el producto de compartimientos bastante diferentes según las categorías sociales distinguidas en la encuesta. En casi todas ellas la deserción masculina es mayor que la femenina, con la muy interesante excepción de los hijos de obreros calificados, donde el fenómeno invierte sus términos. Lo más significativo parece ser, sin embargo, las enormes variaciones que se advierten en la magnitud de las diferencias. Por ejemplo, la categoría que mejor retiene sus efectivos en el liceo es la de los cuadros superiores (altos funcionarios, profesionales liberales, etc.), lo que no tiene nada de raro. En cambio, sí es sorprendente que el aumento de representación de las niñas de esa categoría entre el primero y el cuarto curso sea casi el triple del aumento de la representación masculina de la misma categoría. Un fenómeno análogo pero más intenso ocurre con los cuadros medios, donde los varones aumentan su representación en poco más de un 1 por ciento, en tanto que las niñas lo hacen en más del 60 por ciento. En otras categorías las diferencias son mínimas.

El ejemplo muestra hasta qué punto son azarosas las hipótesis que podrían enunciarse acerca de los rendimientos diferenciales por sexo, a partir de los indicadores estadísticos globales. El problema tiene una relación muy alta con las categorías socio-profesionales y los niveles de

<sup>5</sup> Antonio M. Grompone, Aldo E. Solari, Germán Rama y otros, *Encuesta sobre los estudiantes liceales de Montevideo* (inédita). Se trata de una muestra representativa de los estudiantes de los liceos estatales de la ciudad de Montevideo.

instrucción de los padres. Aun disponiendo de los datos de la encuesta es imposible responderla cabalmente. Si se realiza un análisis tomando otros indicadores surgidos de la misma, su resultado indicaría que confluyen diferentes factores como la concepción del papel del hombre y de la mujer en la sociedad que tienen padres de diferentes categorías, cuestión no estudiada en la encuesta, pero que surge claramente como de primera importancia para estudios futuros. Puede enunciarse la hipótesis de que esa concepción atribuye, como punto de partida, al varón una importancia social y una responsabilidad económica bastante mayores que a la mujer. Pero tal manera de ver puede acarrear resultados paradójicos. En ciertas categorías socio-profesionales ocurre que, ante el fracaso escolar en los primeros años, los varones son retirados del liceo en porcentajes más altos que las niñas de las mismas categorías. Es muy probable que el hecho mismo de la mayor responsabilidad atribuida al varón en la actividad económica, lleve a los padres, ante la convicción del fracaso, a ponerlos a trabajar directamente en alguna ocupación o a inscribirlos en establecimientos cuya preparación, aunque menos deseable, tenga un contenido que aparece como más inmediatamente instrumental. En cambio, aun las mujeres que fracasan, quedan en el sistema educacional, quizás porque no se le atribuye tanta importancia a su éxito o a su fracaso, ni resultan tan urgentes los reclamos de una responsabilidad futura que tampoco se les atribuye. En ciertas categorías superiores parece haber un claro conflicto entre las ideas de que los jóvenes deben divertirse, es decir, entre el elemento lúdico de la concepción de la juventud y el papel que también se les atribuye de prepararse para una vida de mayores responsabilidades. La importancia de los requerimientos de una actividad temprana no sólo es diferente para las distintas categorías, sino que también es distinta según los sexos dentro de cada una de ellas. Si la encuesta está lejos de resolver los problemas que se plantean a través de los indicadores globales, y antes bien plantea nuevas cuestiones, es obvio que contribuye a enriquecer el conocimiento del sistema de enseñanza. Pero el caso sobre todo demuestra hasta qué punto sólo es posible enunciar hipótesis muy generales y de muy escaso valor heurístico a partir de indicadores estadísticos generales, aun cuando se les combine adecuadamente.

#### 4. Indicadores cuantitativos y cualitativos

La misma encuesta puede ilustrar los problemas que derivan de la pobreza de los indicadores cualitativos. Muchas investigaciones concluyen afirmando la existencia de una correlación relativamente alta entre rendimiento, deserción y origen social de los estudiantes. Los únicos datos disponibles, por lo general, son los de distribución de los alumnos por origen social en diferentes cursos. Tales datos significan un indicador grueso de aprovechamiento, puesto que se supone que todos los que pasan de un año a otro, tienen el mismo grado de preparación



ya que no hay otros indicadores disponibles. Si se dispone de las calificaciones puestas por los profesores, con todas las objeciones que pueden hacerseles, ellas permitirían construir un indicador mucho más refinado del aprovechamiento efectivo, en este caso se vería que la magnitud de las diferencias, aún entre quienes tenían aprovechamientos iguales según los criterios anteriores, son harto considerables. Así, en la encuesta mencionada los cuadros superiores conservan sus efectivos mejor que cualquier otra categoría socio-profesional, pero mientras que el 18.2 por ciento de los varones tiene calificaciones promedio de "bueno" y más, es decir las calificaciones que pueden considerarse superiores, lo mismo ocurre con el 34.5 por ciento de las niñas, hijas de los mismos cuadros superiores. Si se toma la categoría de hijos de empleados, se nota que sus rendimientos son inferiores, como podría esperarse, a los que logran los hijos de los cuadros superiores, pero también aquí las diferencias entre los sexos son grandes; sólo el 10.8 por ciento de los varones tiene calificaciones "superiores" contra el 19.2 por ciento de las niñas. En otras categorías ocurre a la inversa. En rigor, mientras que la relación entre categorías socio-profesionales y calificaciones es muy neta en el caso de las niñas, es muy escasa entre los varones. Estos mismos ejemplos dan una idea de las grandes diferencias entre las categorías distinguidas, sin considerar los sexos. En otras palabras, el hecho de saber que tales o cuales personas están en un año dado, de conocer incluso los porcentajes diferenciales de deserción según las categorías o unidades que se distinguen, dice muy poco aún dentro de un mismo sistema educacional sobre los niveles de aprovechamiento del sistema escolar. Un hecho que parece cierto es que a medida que se acerca a los cursos superiores la población se hace más homogénea en cuanto a rendimiento y calificaciones. Los pocos representantes de las categorías socio-profesionales más bajas que restan son, sin duda, una selección muy especial del total de la categoría, en tanto que en las más altas constituye casi una muestra de su composición. Pero esa homogeneización tiene límites considerables, pues persisten diferencias importantes por categorías y por sexos en materia de aprovechamiento y de calificaciones, sobre las que nada suelen decir los indicadores habitualmente utilizados. Es posible sostener, y sobre esto se volverá en la parte final de este trabajo, que en última instancia tenemos una enorme acumulación de indicadores y datos, que permiten análisis inclusive muy complejos, pero que se refieren a lo que menos importa saber de un sistema escolar.

##### 5. Indicadores poco utilizados

Vale la pena mencionar algunos indicadores significativos, aunque poco o nada utilizados.

Anualmente, en cada país, se distribuyen una cantidad de años de clase; si se conoce la distribución de la población por edades, se puede elaborar el producto escolar por habitante. Este índice, que no debe confundirse con la duración media de la escolaridad, aunque se

aproxima a resultados que se obtienen por su intermedio, permite comparar la situación de un sistema educativo nacional a través del tiempo y establecer la situación de países diversos,<sup>6</sup> de manera más refinada que empleando otros indicadores.

En términos de años escolares distribuidos anualmente, este indicador da, sin embargo, una aproximación bastante burda respecto al monto de escolaridad efectivamente distribuido. Al tomar años de escolaridad se da por supuesto que tales unidades son idénticas a través del tiempo o en diferentes países. El hecho es que no tienen por qué serlo y esto lleva a mencionar otros indicadores importantes y poco utilizados. La magnitud de la escolaridad distribuida no sólo depende de los años de escolaridad, sino de los días de clase efectivos, del promedio real de asistencia dentro de esos días y de las horas de funcionamiento de la escuela. El indicador ideal estaría constituido por las horas de clase distribuidas, no calculadas en función de los días teóricos, sino de los días de asistencia promedio efectiva. Un ejemplo imaginario, pero con cifras muy cercanas a las reales en la mayoría de los países latinoamericanos y a las corrientes en los países desarrollados, dará una idea de la importancia de la cuestión. Supongamos que dos niños en diferentes países, o en el mismo país durante diferentes épocas, completan seis años de enseñanza primaria, que para uno el número real de días anuales es de 170 y el horario escolar es de 4 horas, mientras que para el otro el número real de días anuales de 190 y el horario es de 6 horas. Una simple operación indica que, al término de los seis años el primer niño recibirá  $170 \times 6 \times 4 = 4.080$  horas de clase mientras que el otro  $190 \times 6 \times 6 = 6.840$  horas. En otras palabras, un niño con los mismos años de escolaridad que otro, recibe realmente un 67.6 por ciento de horas más.

No parece necesario insistir aquí en destacar la importancia que puede tener este tipo de análisis, tanto para la comparación entre países como para trazar la evolución dentro de un mismo país o para determinar la magnitud de escolaridad que reciben diferentes grupos dentro de un mismo país. Hay naciones donde muchas escuelas privadas ofrecen un horario considerablemente mayor que las públicas. De hecho la escolaridad no es la misma medida por horas, que medida, como se hace generalmente, simplemente por años. Aun dejando de lado la calidad de la enseñanza impartida, que desde luego no mide ninguno de estos indicadores, la comparación entre países daría resultados muy diferentes a los que aparecen en los análisis habituales y, probablemente, las distancias que separan a los más desarrollados de los menos desarrollados serían mucho mayores que las que comprobamos en términos de años ofrecidos.

<sup>6</sup> Sobre este indicador puede verse Beverly Duncan, "Trends in Output and Distribution of Schooling" y la bibliografía allí citada, en Sheldon y Moore, *Indicators of Social Change* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 1968).

Si se dispone de la cifra, o se pueden estimar los años de escolaridad distribuidos durante la edad escolar de una cohorte dada, tomada en el momento que comienza la escuela, se pueden calcular los años de escolaridad promedio recibidos por diferentes grupos convencionalmente separados y se obtiene la distribución de la escolaridad de una manera análoga a la que se puede obtener para la distribución del ingreso. (Véase el cuadro 3).

Cuadro 3

ESCOLARIDAD AGREGADA RECIBIDA POR  
LOS MIEMBROS MAS EDUCADOS Y MENOS  
EDUCADOS DE LAS COHORTES DE 6 AÑOS  
DE EDAD, ENTRE 1906 Y 1950

(Porcentajes)

Años de la cohorte	Mas educados			Menos educados			Coefi- ciente de Gini
	10%	20%	30%	30%	20%	10%	
1906-1910	17.7	31.6	44.8	16.4	8.7	2.6	.23
1911-1915	17.1	30.6	43.1	17.5	9.5	3.1	.21
1916-1920	16.3	29.2	41.2	18.2	10.2	3.9	.19
1921-1925	15.7	28.3	39.7	18.6	10.9	3.8	.18
1926-1930	15.4	27.9	38.9	19.1	11.2	4.2	.16
1931-1935	15.2	28.0	38.9	19.7	11.5	4.4	.16
1936-1940	14.7	27.3	38.4	20.9	12.4	4.7	.14
1941-1945	15.0	28.0	39.0	21.0	13.0	5.0	.15
1946-1950	15.0	27.0	39.0	22.0	14.0	6.0	.13

Fuente: B. Duncan, *op. cit.*, p. 619.

Como advierte Duncan, en los Estados Unidos la escolaridad es uno de los "bienes" más equitativamente distribuidos, porque las desigualdades de la distribución son mucho menores que las de la distribución del ingreso. El quinto que percibe mayores ingresos recibió el 45 por ciento del total de ingresos en los años de la segunda postguerra, en tanto que el quinto que recibió más educación sólo recibió entre el 27 y

el 28 por ciento. A su vez, el quinto de quienes recibieron menores ingresos sólo recibieron el 5 por ciento del ingreso total, en tanto que el quinto de los menos educados recibió entre el 13 y el 14 por ciento de la escolaridad existente. Puesto que en los últimos años se elaboraron cálculos de distribución del ingreso para diversos países de América Latina sería importante establecer indicadores sobre distribución de la educación, no sólo para poder comparar unos y otros, sino para comenzar el análisis de un problema tan importante como poco estudiado: las relaciones entre educación y distribución del ingreso.

Para hacerlo habría que tener en cuenta, desde luego, que los más educados no sólo reciben una proporción mayor de los años distribuidos, sino que el costo de estos años es, además, también mucho mayor, puesto que incluye los de enseñanza superior. Duncan sostiene que aun tomando en cuenta esos costos diferenciales, la distribución de la educación es más igualitaria que la del ingreso en los Estados Unidos. Hollister<sup>7</sup> ha demostrado que lo mismo ocurre en otros países desarrollados. Trabajos muy recientes<sup>8</sup> indican que en América Latina la regla es la inversa, pues la educación está peor distribuida que el ingreso. (Véase el cuadro 4).

Argentina es la única excepción en los cuatro países considerados. En el cálculo se han ponderado los años distribuidos, de modo que en tanto los primeros se calculan a razón de 0.75, los últimos se valoran a razón de 2.5 unidades. Barkin encuentra para México que el coeficiente Gini para la distribución de la educación es 0.62 por años de educación; 0.81 ponderado por uso de recursos educativos y 0.85 ponderado por rendimiento de la educación para todas las personas mayores de 30 años de edad.<sup>9</sup> Es notable que en Colombia<sup>10</sup> para el grupo de edad de 20-24 años que expresa una situación relativamente reciente del sistema educativo, en las ciudades cabeceras de departamento, el 1 por ciento recibió el 31.4 por ciento del total de la educación distribuida. En las otras localidades el 1 por ciento que recibió más educación recibió el

<sup>7</sup> Robinson Hollister, *Education and the distribution of income: some exploratory essays*. Background Study N° 11, Conference in Policies for Educational Growth (OECD, 1970), citado por Barkin.

<sup>8</sup> David Barkin, "La educación: ¿una barrera al desarrollo económico?", en *El Trimestre Económico*, N° 152 (México, octubre-diciembre de 1971), pp. 951-993; el mismo, "Acceso a la educación superior y beneficios que reporta en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. I, N° 3 (tercer trimestre de 1971), pp. 47-74; Miguel Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", *ibid.*, vol. II, N° 1 (primer trimestre de 1972), pp. 32-59; David Barkin, "Comentarios al artículo de Urrutia Montoya" y réplica de éste, *ibid.*, vol. II, N° 2 (segundo trimestre de 1972); pp. 85-91.

<sup>9</sup> P. 958. Recuérdese que en América Latina las diferencias de costos entre los distintos niveles son mucho mayores que en los países desarrollados.

<sup>10</sup> Urrutia, *op. cit.*, p. 55.

Cuadro 4

## CONCENTRACION DE LA EDUCACION Y EL INGRESO

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Coficiente de concentración de ingreso 1965</i>	<i>Coficiente de concentración de educación Hombres</i>
Argentina	1947	0.48	0.45 (de 20 años y más)
México	1960	0.53	0.68 (de 30 años y más)
Brasil	1950	0.57	0.78 (entre 25 y 59)
Colombia	1964	0.57	0.84 (entre 15 y 59)

Fuente: Adaptación del de M. Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. 1, N° 3 (tercer trimestre de 1971), p. 43. En el mismo cuadro, el autor da los coeficientes de concentración de la educación correspondientes a Chile (0.54 en 1960) y Guatemala (0.80 en 1957), pero no los de concentración del ingreso.

76.5 por ciento de la educación distribuida. Barkin demuestra, a su vez, que en 20 años de altas tasas de crecimiento económico en México, con una gran expansión del sistema educativo, se acrecentó la concentración del ingreso y prácticamente se mantuvo la de la educación. Nótese, por otra parte, que algunos de los coeficientes citados se acercan mucho a la desigualdad perfecta.

Si se considera que en América Latina siempre se dió por supuesta la influencia favorable de la educación sobre la movilidad social y sobre la distribución del ingreso, no parece necesario insistir sobre la importancia de establecer, para todos los países, indicadores de este tipo.

La no utilización, en la práctica, de los indicadores que acaban de mencionarse, como también de otros que se han omitido, tiene importantes consecuencias. Antes de mencionarlas conviene refutar algunas objeciones que fácilmente podrán plantearse. Es cierto que algunos de los indicadores mencionados no pueden elaborarse en muchísimos países por falta de datos suficientes. Sin embargo, casi siempre podrían prepararse estimaciones aproximadas como se hace, de hecho, para muchas variables económicas; por otra parte, algunos de los mencionados están entre los más fácilmente disponibles en cualquier país. En ninguna parte plantea mayores problemas saber el número establecido de días anuales de escolaridad, el número de días de asistencia efectiva promedio y el número de horas.

La consecuencia de la falta de utilización de estos indicadores hace que las lagunas de nuestros conocimientos sobre los sistemas escolares

sean enormes, pero innecesariamente grandes. Los errores y deformaciones que distorsionan nuestro conocimiento sobre los sistemas educativos latinoamericanos, no sólo provienen de la ausencia casi total de indicadores de dimensiones cualitativas, sino del mal uso, o de la falta de uso, de los indicadores cuantitativos existentes.

No es éste el lugar apropiado para investigar las causas de la falta de utilización de ciertos indicadores. Sin embargo, puede enunciarse como hipótesis general que sería un error creer que tal hecho sólo obedece a razones vinculadas con el estado del desarrollo científico de América Latina en la materia. Innumerables investigaciones demuestran que la educación es uno de los bienes tenidos en mayor estima en América Latina. Todo lo que se refiere a la política educativa tiene gran significación y reacciona con enorme sensibilidad a muy variados factores. Si se dispusiese de indicadores que ofrecieran una visión más realista ellos revelarían que la situación educativa en muchos países es mucho más desfavorable que lo que generalmente se está dispuesto a admitir. Por otra parte, el planteamiento de cuestiones relativas a días y horas de clase, si bien es un problema pedagógico, también constituye un problema político. Los días y horas de clase son los días y horas restados a los de no concurrencia a la escuela, o sea, a los de ocio o realización de otras actividades por parte del personal docente. En países donde la empresa educativa es la que emplea mayor número de personas, el año escolar, el calendario de vacaciones, el horario, etc., tienen una dimensión menos pedagógica y más sindical y política que en otras partes. Estas reflexiones llevarían a un tema aparentemente tan incongruente y nunca transitado como sería el del uso y falta de uso de indicadores educacionales y estructura del poder dentro y fuera del ámbito educativo. El simple hecho de sugerirlo sirve para recordar, una vez más, que la cuestión de los indicadores trasciende los aspectos puramente técnicos.

#### IV

#### SINTESIS Y CONCLUSIONES

1. Sería imposible realizar estudios serios sobre la estructura y los cambios de los sistemas educativos sin disponer de indicadores. Por una parte se han considerado las fuentes, clasificaciones y cuestiones vinculadas a la precisión de los indicadores y, por otra, se han analizado las características y posibilidades de explotación de algunos de ellos.

2. A lo largo de este trabajo fueron apareciendo diversos problemas, algunos mencionados expresamente, otros, a los que sólo se ha hecho alusión. Parece por tanto conveniente un intento de sistematización de los mismos alrededor de algunas dimensiones fundamentales, vinculadas

con la disponibilidad o con las condiciones necesarias para legitimar el uso de los indicadores disponibles.

3. Acerca de la disponibilidad, se afirma corrientemente que uno de los problemas más graves que afronta América Latina es la carencia de datos, pero tal afirmación sólo será cierta si se la juzga adecuadamente.

Como se ha visto al analizar las clasificaciones, en ciertas áreas de indicadores educativos no faltan datos y hasta es posible que los haya en exceso. En muchos casos, el problema para el investigador consiste en elegir los más significativos y relevantes en función de los objetivos propuestos. Hay problemas de fidelidad, pero no de escasez. Es innegable que una serie de factores, entre ellos la acción de organismos internacionales como la UNESCO, han contribuido a mejorar considerablemente la cantidad y calidad de las estadísticas educativas.

El mayor problema reside en la gran escasez de datos existentes en otras áreas, lo que hace que las posibilidades de tener una comprensión completa de un sistema educativo sean muy escasas. Así quedó señalado con respecto a los indicadores de educación extraescolar, los de cambio y los cualitativos.

4. Los problemas esenciales giran, sin embargo, alrededor de las *condiciones para el uso legítimo de los indicadores*. Este aspecto abarca varias cuestiones, algunas ya consideradas suficientemente, pero hay otras que conviene precisar y ampliar.

5. Como se ha visto oportunamente surgen en primer término, las cuestiones de *fidelidad* que se centran alrededor de los problemas de *normalización*, de *homologación forzada*, de *falseamiento puro y simple* en la fuente misma de los datos, y de *relación aleatoria* entre el indicador y la dimensión a la que se refiere.

6. Luego tenemos diversas cuestiones que podrían englobarse en la más general de la *carencia de significación intrínseca e invariante* de los indicadores por diversas causas.

7. Las primeras causas se vinculan con la *dependencia del contexto teórico-conceptual*. Un indicador sólo tiene sentido preciso dentro de la teoría sobre la que se basa; pero tampoco es posible usarlo sin referirlo a algún marco conceptual compatible, desde luego, con sus supuestos teóricos. Se han mostrado numerosos ejemplos acerca de cómo un mismo dato puede servir de base a distintos indicadores, de cómo el uso de los indicadores depende de las teorías generales dentro de las cuales se las inserte. En un trabajo reciente,<sup>11</sup> hemos tratado de mostrar cómo

<sup>11</sup> Aldo E. Solari, "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N<sup>os</sup> 1 y 2 (1971).

partiendo de una concepción del desarrollo que admite que éste tiene metas análogas y etapas casi idénticas a las que se supone han seguido los países hoy desarrollados, es común creer que los sistemas educativos latinoamericanos pasaron, están pasando o pasarán por el mismo proceso que aquéllos. Tal enfoque es contrario a todas las evidencias de hecho. Los países hoy desarrollados tienen como rasgo común el hecho que aunque en diferentes lapsos, y anticipándose unos a otros, llegaron a englobar toda la población en la educación primaria y por lo tanto a suprimir prácticamente el analfabetismo. Cuando esto ocurría, no más allá de fines del siglo XIX o comienzos del XX, la enseñanza media y superior alcanzaba a una parte poco significativa de la población escolarizable. Como consecuencia puede afirmarse que los países desarrollados nunca conocieron nada parecido al hecho de tener porcentajes del 30 ó el 40 por ciento de analfabetos y, simultáneamente, el 25 ó el 30 por ciento de la población escolarizable en la enseñanza media, como ocurre en muchos países latinoamericanos.. Jamás asistieron al crecimiento de la enseñanza media con tasas del 15 por ciento anual como es frecuente también en estos mismos países durante los últimos veinte años; y con la universitaria ocurre algo semejante. Otras diferencias podrían recordarse, pero basten las mencionadas para mostrar que los países latinoamericanos nunca atravesaron y por lo tanto ya no pueden atravesar por etapas análogas a las que se registran en la historia de los países desarrollados. Las causas de esas diferencias no pueden abordarse aquí, pero el ejemplo merece ser recordado ya que muestra cómo en un contexto teórico conceptual erróneo puede hacerse decir a los indicadores cosas que ellos no dicen, simplemente porque se pueden considerar u omitir y, ordenar a los primeros, de tal manera que den validez al marco del que se parte.

8. El segundo grupo de causas se refiere a la *dependencia de los indicadores del mismo contexto educativo y su desarrollo*. Otro ejemplo aclaratorio puede agregarse aquí a los ya mencionados. Supongamos que el 90 por ciento de quienes egresan de la escuela primaria ingresen a la secundaria en dos países diferentes. Su significado puede ser totalmente distinto si uno de los sistemas es de muy baja penetración en la población escolarizable y el otro se caracteriza por una expansión muy alta. Cuando la enseñanza primaria es muy selectiva, los pocos que egresan continúan casi en su totalidad la secundaria. Cuando un sistema de enseñanza primaria se universaliza en el doble sentido de captar y retener a toda o casi toda la población escolarizable, ello se debe tanto a que la condición de egresado de la enseñanza primaria es tan necesaria como insuficiente para casi todos. Esto significa que cuando se compara la evolución en el tiempo del coeficiente dentro de un mismo país, su valor disminuye para subir después. Pero, es obvio que la variación no es puramente cuantitativa sino que el coeficiente cambió su significación ya que varió el carácter del mismo sistema educacional.



9. La tercera causa está determinada por la *dependencia de los indicadores con respecto al cambio estructural interno producido en la escuela*. Quien hoy deserta al terminar el tercer año de la escuela primaria, no sólo está en inferioridad de condiciones con respecto a quien hacía lo mismo treinta años atrás, porque las exigencias de la vida social son mayores, sino también, en muchos casos, porque sabe menos acerca de ciertas técnicas fundamentales. En la escuela que llamaremos “tradicional”, todo estaba orientado desde el comienzo a hacer adquirir al alumno conocimientos sobre la lectura, escritura y nociones fundamentales de cálculo. En las escuelas primarias “modernas”, penetradas por ideas tomadas de los países más desarrollados, las finalidades de la escuela son mucho más amplias, apuntan a la formación integral de la personalidad del niño. La consecuencia general con respecto al conocimiento de las técnicas básicas mencionadas, es que un niño de nuestros días está atrasado respecto de su antecesor cuando hace el mismo curso. Esta es otra causa que modifica por completo el significado del indicador. La solución ideal sería tomar en cuenta los factores de la estructura extra e intraescolar, y construir indicadores verdaderamente equivalentes que situaran en sus términos exactos la significación de las tendencias que surgen de los usuales.

10. La cuarta causa está determinada por la *dependencia de los indicadores de los cambios en la función social del sistema educativo en la sociedad global*, cambios que se traducen en modificaciones en la significación de los indicadores, tanto en el espacio como en el tiempo, así como en diferentes contextos analíticos. Estos hechos obligan a integrar el indicador dentro de la estructura del sistema educativo, e incluso, de la estructura de la sociedad global; en otras palabras, combinar indicadores diversos, para lo cual no es posible formular un recetario. Supongamos que dos países tienen el 50 por ciento de su población activa en la agricultura y un 50 por ciento de analfabetos. Para saber si realmente los dos están en la misma situación, desde el punto de vista de la importancia del problema del analfabetismo, sería indispensable saber cuáles son los tipos de explotación agrícola en uno y otro, las técnicas utilizadas, etc. Si esas técnicas de explotación son muy simples en uno y más complejas en el otro, el mismo índice educativo tendrá una significación más grave para el segundo.

Las anteriores reflexiones permiten comprender hasta qué punto queda limitada la legitimidad de comparar países utilizando indicadores educacionales aisladamente, aun en estudios sobre educación. Más allá de algunas comprobaciones muy simples tal procedimiento pierde toda legitimidad, porque los indicadores, separados de su contexto, carecen de la significación que se les atribuye y carecen de validez aún en relación con el sistema educativo.

Todo ello ayuda a comprender las muchas dificultades que implica la comparación en el tiempo y en el espacio. Indicadores muy cercanos entre sí, y que en ciertos países y en determinadas coyunturas pueden considerarse sustituibles, en otros casos tienen una relación bastante

lejana. La matrícula en la enseñanza superior en relación a la población en edad escolar es, sin duda, una manera de medir la penetración de aquélla. Muy a menudo se le atribuye otra significación adicional, la de medir aunque sea aproximadamente, la oferta de personal profesional. La sustitución de un indicador por otro supone que los rendimientos medidos en términos de egresos se consideren constantes o casi constantes. Cuando así no ocurre, la situación de un país puede ser muy diferente, medida por uno u otro indicador. Así México, por su matrícula universitaria en relación a la población, ocupa el undécimo lugar en América Latina, pero por el número de egresados cada 100.000 habitantes ocupa el segundo.<sup>1 2</sup>

A través del tiempo la significación de los mismos indicadores cambia. Seis años de escuela primaria completos significan mucho como preparación para la vida en cierto estadio del desarrollo de una sociedad; pero tienen escasa importancia en otros niveles. Cuando se habla de la expansión histórica de un sistema, no habría que olvidar que quienes hoy llegan a tener el mismo nivel que fue común para otros grupos hace 10 ó 20 años, realmente no tienen las mismas posibilidades que sus antecesores, o sea, los ritmos reales de la expansión son menores que los que muestra el crecimiento de las tasas de escolarización.

11. Se ha señalado en el § 9 que todos los problemas mencionados sólo podrían resolverse si se dispusiese de indicadores contruidos tomando en cuenta el contexto escolar y social, de manera que realmente fueran equivalentes.

Tal intento supondría disponer de un número mayor de indicadores, de los que poseemos, en dimensiones relativas a la calidad. Como no ocurre así es casi inevitable la impresión de que nuestro trabajo sobre los problemas educacionales parezca, en el mejor de los casos, distorsionado, y en el peor, carezca de sentido. Martin Trow,<sup>1 3</sup> ha destacado que las preocupaciones por la calidad tienen un origen aristocrático, lo cual es exacto. Detrás de las preocupaciones por la calidad subyace, muy a menudo, el criterio de que la educación no puede expandirse sin deteriorarse. Pero también es verdad que la preocupación por la calidad puede tener un origen muy diferente; la necesidad científica de comprender y explicar correctamente las condiciones y funciones sociales del fenómeno educativo. Todos hablan de la explosión de las universidades en América Latina; preocuparse en este caso por los problemas de calidad que ello implica, no quiere decir que sea indeseable, sino antes bien se trata de comprender su exacto

<sup>1 2</sup> Rolando Franco, *Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 17 (Santiago de Chile, 1973).

<sup>1 3</sup> Martin Trow, "The Democratization of Higher Education in America", en *Archives Européennes de Sociologie*, tomo III, N° 2 (1962), pp. 231-262.

significado. Muchas veces una buena parte de la expansión puede ser el resultado de que instituciones de enseñanza, que antes no se llamaban universidades ni se las consideraba de nivel superior, pasaron a serlo y adquirieron ese nombre. Sería apresurado afirmar que tal cambio no significa nada –pues algún valor mínimo debe tener aunque sólo sea para satisfacer expectativas sociales–, aunque tengan los mismos profesores y se enseñen los mismos cursos. Pero también sería apresurado inferir que cambios en la estadística educacional –los mismos alumnos pasan, por ejemplo, a figurar en la matrícula universitaria nacional–, expresan una expansión real de la enseñanza superior. Cualquier libro de aritmética recuerda que carece de lógica sumar aves y árboles; pues bien, eso hacen, y muy a menudo, nuestras estadísticas educacionales. Es posible que no puedan hacer otra cosa, pero tampoco es lícito dejarse engañar por ellas. Quizás convenga que haya universidades de tercera categoría, las que pueden significar un progreso en el proceso de democratización, pero eso no quita que sean diferentes de las de primera y que, precisamente por serlo, el origen social de su clientela y las funciones sociales que cumplen también sean muy distintas.

Sólo la existencia y el uso de indicadores cualitativos, más abundantes que hasta ahora, y la integración de los indicadores cuantitativos con los cualitativos puede evitar los obstáculos señalados y permitir una comprensión adecuada de la situación educacional en los países de América Latina. Por consiguiente, el problema empieza antes de la elaboración de indicadores y termina con la relación de éstos con toda la estructura social.

## ANEXO

### Lista de Indicadores

Bajo cada número hay varios indicadores puesto que se prevé el indicador para la población total y luego para subdivisiones de la misma. El significado de las letras es el siguiente: *a*, Indicador estructural y cuantitativo; *b*, Indicador de cambio y cuantitativo; *c*, Indicador estructural y cualitativo; *d*, Indicador de cambio y cualitativo.

1. Niveles educativos de la población en un año dado (total, por sexo, por edades, por edades y sexo): *a*.
2. Niveles educativos de la población en edad activa en un año dado (total, por sexo, por edades, por edades y sexo): *a*.
3. Niveles educativos de la población activa en un año dado (total, por sexo, por edades, por edades y sexo): *a*.
4. Tasas de analfabetismo (total, por sexo, por edades, por edades y sexo, por regiones, urbana, rural, etc.): *a*.

5. Matrícula total nacional o años de escolaridad distribuidos en un año dado (extensión del servicio educativo): *a*.
6. Pirámide de edades de los matriculados: *a*.
7. Edades de los matriculados en relación a cursos o grados: *a*.
8. Matrícula de la enseñanza pre-primaria: *a*.
9. Matrícula del primer nivel (primaria o básica), (total, por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
10. Matrícula total del segundo nivel (enseñanza media), (total, por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
11. Matrícula total de los diversos tipos de enseñanza media (total, por edades, por sexos, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
12. Matrícula total del tercer nivel (enseñanza superior), (total por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
13. Matrícula del tercer nivel por cada una de las carreras o especialidades (total, por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
14. Matrícula del tercer nivel por niveles internos (subgraduado, graduado, postgraduado), (total, por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
15. Distribución porcentual de la matrícula del tercer nivel por especialidades o carreras. (Total, por sexos, por regiones, etc.): *a*.
16. Número total de personal docente (por edades, por sexo, por edades y sexo, por regiones, etc.): *a*.
17. Maestros y profesores del primer nivel por edades y por sexo (por edades y sexo, por niveles de preparación, etc.): *a*.
18. Maestros y profesores del segundo nivel (por edades, por sexo, por edades y sexo, por niveles de preparación, etc.): *a*.
19. Profesores del tercer nivel (por edades, por sexo, por edades y sexo, por niveles de preparación, etc.): *a*.
20. Profesores del tercer nivel por especialidades o carreras: *a*.
21. Número de alumnos por maestro o profesor en los distintos niveles: *a*.
22. Tasa de matriculación total en relación a la población en edad escolar: *a*.
23. Tasa de matriculación en relación a la población en edad escolar del primer nivel: *a*.
24. Tasa de matriculación en relación con la población en edad escolar al segundo nivel: *a*.
25. Tasa de matriculación en relación con la población en edad escolar al tercer nivel: *a*.
26. Matrícula de la educación especial: *a*.
27. Profesores de la educación especial, (por edades, por sexo, por niveles de preparación, etc.): *a*.
28. Número de establecimientos escolares en la enseñanza pre-primaria (públicos, privados, urbanos, rurales, etc.): *a*.
29. Número de establecimientos escolares del primer nivel: *a*.
30. Número de establecimientos escolares del segundo nivel: *a*.
31. Número de establecimientos escolares del tercer nivel: *a*.

32. Oferta disponible de servicios educativos: *a*.
33. Promedio de alumnos por clase en los diferentes niveles: *a - c*.
34. Número de días anuales de escolaridad legal para cada uno de los niveles: *a*.
35. Número de días anuales promedios de concurrencia efectiva en cada uno de los niveles: *a*.
36. Horas de clase diarias y semanales para cada uno de los niveles: *a*.
37. Tasas de retención en el sistema escolar para un curso dado en los diferentes niveles: *a*.
38. Tasas de repetición (totales, por cursos, por edades, sexos, regiones, establecimientos públicos y privados, etc.): *a*,
39. Tasas de deserción (totales, por cursos, por edades, sexos, regiones, establecimientos públicos y privados, etc.): *a*.
40. Número de egresados por niveles y por especialidades: *a*.
41. Egresados de una cohorte en relación a ingresos de la misma para todos los niveles (por edades, sexos, regiones, etc.): *a - c*.
42. Tasas de egresos por niveles: *a - c*.
43. Porcentaje de egresados, de un nivel que continúa en el siguiente *a*.
44. Rendimiento de los estudiantes según las calificaciones que se le otorgan: *a - c*.
45. Costo educativo del egreso: *a - c*.
46. Origen social de los estudiantes por niveles y cursos (distinguidos por regiones, edades, sexos, edades y sexo, etc.): *a*.
47. Origen social de los egresados por niveles: *a*.
48. Tasas de inscripción en relación a la población escolarizable distinguida según categorías de padres: *a*.
49. Distribución de la educación disponible, (por ejemplo, porcentaje de escolarización recibida por los grupos que se distinguen en una cohorte dada): *a*.
50. Distribución diferencial por subpoblaciones. Años medios de educación recibida por cada subpoblación: *a*.
51. Grados completados por diversas subpoblaciones: *a*.
52. Mediciones de diverso tipo (textos, etc.) para determinar las diferencias de aprovechamiento entre los que completan los mismos años: *c*.
53. Proporción de los gastos destinados a educación en el Producto Bruto Interno: *a*.
54. Proporción de los gastos destinados a educación dentro del Presupuesto Nacional: *a*.
55. Costos de funcionamiento por alumno para cada nivel y tipo de especialización: *a*.
56. Costos de funcionamiento por egresado para cada nivel y tipos de especialización: *a*.
- 57 a 112. Todos y cada uno de los indicadores anteriores referidos a diferentes años: *b* y en su caso *b - d*.





EL INSTITUTO

ESTOS CUADERNOS