

Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina*

*Comisión Económica para América Latina.
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analiza el desarrollo de la enseñanza, en particular la enseñanza media, a la luz de las diversas interpretaciones sobre el fenómeno educativo, con el objeto de precisar los rasgos originales que presenta la estructura de la enseñanza en América Latina, entendida como la configuración de los niveles educativos en la región. Para ello es indispensable comparar esta estructura con la que tuvieron o tienen países hoy más desarrollados. La comparación permitirá, además, considerar con mayor amplitud los problemas de la relación entre educación y desarrollo.

He aquí las hipótesis que sirven de punto de partida:

- a) La estructura de la educación en América Latina no reproduce el proceso que conocieron los países europeos en etapas anteriores de su desarrollo. La gran diferencia radica en que estos países lograron, desde comienzos de siglo, una cobertura casi total de la población en un ciclo de enseñanza primaria que homogeneizó las respectivas sociedades, limitando simultáneamente la enseñanza media y superior a un porcentaje mínimo de matrícula. Mientras tanto, en América Latina la escolarización total de los niños sigue siendo, aun en los países más avanzados, una meta por lograr.
- b) En comparación con lo que ocurre en la etapa actual de los países medianamente desarrollados de Europa, en América Latina se ha expandido la enseñanza media cubriendo un porcentaje igual o superior de la población en edad teórica de asistir que el que registran aquellos países. Esto se ha logrado pese a que sólo alrededor de la mitad de los niños elegibles concluyen el ciclo primario de 6 años promedio.
- c) Inicialmente la expansión de la enseñanza primaria o básica en los países actualmente desarrollados no dependió tanto de las demandas de la industrialización como de motivaciones éticas, religiosas y fundamentalmente políticas. La cobertura del sistema educativo primario fue una consecuencia de proyectos de integración nacional, de movilización o de control político o de valoraciones ideológicas, que se adelantaron a las futuras demandas de educación que pudieran derivar de la industrialización en expansión. De igual forma, en América Latina los países más avanzados en educación originalmente tuvieron la misma motivación al desarrollar su enseñanza básica.

* Documento, de distribución general, que fue presentado a la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO (Venezuela, 6-15 dic., 1971).

- d) América Latina tiene una peculiar estructura educativa; mientras mantiene altos porcentajes de población por debajo del umbral educativo mínimo o marginados de la enseñanza, conoce un pujante crecimiento de la enseñanza media, con relativa autonomía de las condiciones de desarrollo y urbanización, configurando una situación de progresiva diferenciación. La falta de homogeneidad de base en los diversos niveles de educación produce profundas y graves consecuencias en el desarrollo económico y social.
- e) El crecimiento de la enseñanza media demuestra que los grupos sociales que son sus potenciales usuarios tienen una capacidad de presión sobre los centros de decisión muy superior a la que poseen en otras sociedades. Sin embargo, la presión no guarda una relación directa con el mercado de empleo, sino con una dura competencia por acceder a la parte desarrollada del mercado de empleo existente en cada sociedad latinoamericana.
- f) Dado que la mayor cobertura de la enseñanza media no se origina en el desarrollo ni en la expansión de mercados de empleos cualitativamente exigentes, el papel activo que puede desempeñar la enseñanza en el proceso de desarrollo dependerá más de los contenidos y las orientaciones de la enseñanza que del mero crecimiento de las tasas de escolarización.

II. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

1. Alfabetización

En América Latina, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más descendió del 42.2% en 1950, al 33.9% en 1960 y al 23.6% en 1970. Como el descenso ha sido resultado de políticas de escolarización más que de alfabetización de adultos, casi todos los países, con la excepción de Cuba, mantuvieron la posición relativa que ocupaban antes. El cuadro 1 muestra los países clasificados por tasas de analfabetismo en tramos de menos del 10%, entre el 10 y el 20% y así sucesivamente hasta el grupo de países con más del 40% de analfabetos entre los mayores de 15 años. En cada categoría se experimentan reducciones de las tasas, pero no se producen transiciones bruscas por las cuales un país pasa de una categoría alta de analfabetismo a una mucho más baja. Dicho en otra forma, las distancias relativas entre los países más alfabetizados y los menos alfabetizados, a grandes rasgos se mantienen y todo parece indicar que sólo se reducirán cuando los países más avanzados queden en un punto próximo a cero y comiencen a ser alcanzados por los países de menor desarrollo educativo.

Los países de las categorías A (menos del 10% de analfabetos) y B (entre el 10 y el 20% de analfabetos) son, por un lado, los que tuvieron desde el siglo XIX un proyecto de integración nacional en el que se atribuía a la enseñanza un papel fundamental (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay), más el caso de Cuba que de una situación media pasa a una situación avanzada; a esta categoría se agregan los países de colonización inglesa recientemente independizados.¹ Es evidente que no se pueden establecer analogías entre aquellos y este último grupo en lo relativo a sus estructuras económicas, y que es necesario referir el avance de la alfabetización a la existencia de proyectos que atribuyeron, con independencia de otros objetivos, una enorme prioridad

CUADRO 1
América Latina: nivel de analfabetismo por países y tramos de edad

País	Nivel de analfabetismo 1960%	Tasas de analfabetismo			
		Mayores de 15 años		Tramo 15-19 años	
		1960	1950	1960	1950
a) Argentina	-10	8.6	12.8 ^a	5.0	8.3
Barbados		1.8			
Cuba		3.9 ^{bc}	22.1 ^d		22.5
Uruguay		9.6 ^e		2.4	
	-20				
b) Costa Rica		15.6 ^e	20.6	8.6	18.4
Chile		16.4	19.6 ^f	9.4	13.9
Chile		11.7 ^g		4.0 ^g	
Jamaica		18.1		9.3	
Guayana		12.9			
Trinidad-Tobago		11.3			
	-30				
c) Colombia		27.1 ^h	37.3 ⁱ	17.5	31.4
Panamá		23.3	30.1	12.7	20.4
Paraguay		25.4 ^j	34.2	13.2	22.7
	-40				
d) Brasil		39.4	50.5	33.4	47.2
Ecuador		32.5 ^j	44.2	20.2	34.7
México		34.6	42.5 ^k	25.9	42.5
Perú		38.9 ^b		26.2	
República Dominicana		35.5	56.8	17.4	46.7
Venezuela		36.7 ^b	49.0	25.3	42.6
	+40				
e) Bolivia			67.9		57.3
El Salvador		51.0 ^b	59.0	39.3	55.6
Haití			89.3		86.4
Honduras		55.0 ^b	64.8 ^l	45.7	64.8
Guatemala		62.2 ^h	70.6	56.4	68.0
Nicaragua		50.2 ^e	61.1	44.9	61.4

^a 1947.

^b 1961.

^c Aparentemente el cálculo se ha efectuado sobre la base de los analfabetos con respecto a la población total del país.

^d 1953.

^e 1963.

^f 1952.

^g Anticipación resultados del censo de 1970.

^h 1964.

ⁱ 1951.

^j 1962.

^k 6 años y más.

^l 10 años y más.

a la integración en un cuadro de valores, ya fueran estos políticos, de identificación nacional o de modernización social.

La evolución de las tasas de analfabetismo en el tramo de edad de 15 a 19 años demuestra que para la mayoría de los países latinoamericanos la instrucción de masas sigue siendo ineficaz, o lo ha sido hasta hace muy poco, para lograr la cobertura de la población más joven, lo que es aún más grave que la existencia de tasas de analfabetismo elevadas por el peso de la población adulta y vieja. Hacia 1960, diez países, entre los que figuran los dos de mayor

población, mantuvieron en el analfabetismo por lo menos a uno de cada cuatro jóvenes de 15 a 19 años, y el país de mayor población de América Latina no logró alfabetizar más que dos de cada tres jóvenes.

Hacia 1960 sólo tres países —Argentina, Cuba y Uruguay—, a los que posteriormente se agregaron Costa Rica y Chile, habían logrado la integración total de su población joven en el medio alfabetizado, manteniendo en consecuencia una distancia con los países de menor desarrollo educativo que varía de una relación de uno a cinco a una relación de uno a veinte.

El cuadro 2 indica la situación, en cuanto a analfabetismo, de algunos países europeos hacia 1850 y 1900, relacionada con las tasas de urbanización en ciudades de más de 20 000 habitantes en el año 1920. En el mismo cuadro se presenta la situación de algunos de los países latinoamericanos de mayor volumen de población y tasas altas de analfabetismo en el año 1960 relacionadas con las tasas de urbanización. La comparación con los países europeos es significativa para apreciar las relaciones entre alfabetización y desarrollo económico de estructuras sociales diferentes en distintas etapas históricas.

En la evolución de las tasas de analfabetismo europeo se pueden observar las siguientes situaciones:

- a) Países de bajas tasas de urbanización y bajas tasas de alfabetización.
- b) Países de altas tasas de urbanización y altas tasas de alfabetización.
- c) Países de bajas tasas de urbanización y las tasas más altas de alfabetización.

Las tres situaciones, según los casos, expresan la relación de alfabetización con desarrollo económico, de una parte, y con valores sociales que producen demandas autónomas de las demandas del sistema económico, por la otra.

El desarrollo de la economía comercial primero y de la economía industrial después, estableció una exigencia de un grado o umbral mínimo de conocimientos para que la mano de obra empleada en las actividades no agrícolas pudiera desempeñarse con un nivel adecuado de capacitación. En sentido inverso, las demandas de alfabetización de la economía agrícola hasta comienzos del siglo XX fueron casi nulas, si se considera que la mayor parte de las habilidades necesarias para el desempeño de las funciones ocupacionales se aprendían en la familia y requerían la adquisición de una experiencia de transmisión verbal sin exigencias ni de conocimientos técnicos ni de capacidad de analizar procesos complejos.

Sin embargo, se puede trazar una línea de demarcación entre zonas alfabetizadas y no alfabetizadas que no corresponde con el grado de urbanización ni de industrialización, sino con zonas culturales que adjudicaron alta o baja prioridad a la alfabetización con independencia de cualquier uso económicamente productivo de los conocimientos.

Los límites de este trabajo no permiten estudiar *in extenso* el papel que tuvieron en la alfabetización los valores religiosos y políticos. Baste recordar que en la cultura religiosa protestante una de las formas más importantes de la comunicación del hombre con Dios consistía en la lectura de su mensaje estampado en la Biblia y que en la cultura religiosa judía el conocimiento de los textos sagrados era la condición más alta de la realización del hombre en cuanto ser religioso. En cuanto a los valores políticos como causantes de la

CUADRO 2
Urbanización y analfabetismo en algunos países europeos y latinoamericanos

<i>País</i>	<i>Grado de urbanización en 1920. Ciudades de más de 20 000 habitantes ^a</i>	<i>Analfabetismo adulto b/ Censo del año</i>	<i>Tasa</i>	<i>Año</i>	<i>Tramo de edad</i>	<i>Tasa de analfabetismo ^b</i>	<i>Grado de urbanización hacia 1960. Ciudades de más de 20 000 hab. ^c</i>	<i>Analfabetismo 15 años y más ^d</i>
Reino Unido (Escocia)			20					
(Inglaterra y Gales)	64	1851	30-33					
Francia	37	1851	40-45	1901	5 y más	18		
Alemania Oriental (Prusia)	40	1849	20	1871	10 y más	12		
Polonia	18							
Bélgica	49	1856	45-50	1900	10 y más	19		
Suecia	23	1850	10					
Austria	36							
Imperio Austro-Húngaro		1851	40-45	1910	10 y más	17		
Hungría	32							
España	26	1857	75	1910	más de 10	50		
Brasil		1960					28.1	39.4
Colombia		1964					36.6	27.1
México		1960					29.6	34.6
Venezuela		1961					47.3	36.7
Perú		1961					28.9	38.9

^a Naciones Unidas: *Crecimiento de la población urbana y rural del mundo, 1920-2000*. Cuadro 45.

^b Carlos Cipola: *Educación y desarrollo en Occidente, 1970*. Cuadros a base de censos nacionales.

^c Naciones Unidas: *Estudios económicos de América Latina, 1968*.

^d Naciones Unidas: *Estadísticas sobre la infancia y la juventud en América Latina*, suplemento del Boletín Estadístico de América Latina, 1970.

alfabetización se pueden citar antecedentes muy lejanos desde la época de las comunas medievales, en que la condición de ciudadano se establecía en la carta de derechos de la ciudad; en buena parte, la obtención de sucesivas libertades estuvo vinculada a la evolución del derecho escrito bajo patrocinio de las monarquías. En el siglo XIX la lucha por los derechos políticos implicó necesariamente la extensión de la alfabetización. El ciudadano era el que pagaba una determinada renta de impuestos, o sea quien estaba vinculado a un aparato burocrático de fiscalización y era capaz de entenderse con él. El cartismo en Inglaterra reclamando la extensión de los derechos ciudadanos no sólo fue un movimiento de masas sino que también se manifestó en la reiteración de petitorios al parlamento con millones de firmas pidiendo derecho al voto. Por último, no se puede omitir el papel de sindicatos y partidos obreros en la alfabetización de las masas como condición previa de la ideologización y también del acceso a la condición de votante.

La reducción del analfabetismo es un resultado complejo de factores sociales entre los cuales figura el desarrollo económico; pero éste generalmente no ha sido el primer motor, y en algunos casos ha jugado un papel muy secundario. Su importancia se acrecienta en las etapas de industrialización avanzada. El primer país que redujo el analfabetismo a un porcentaje ínfimo, Suecia, lo logró en virtud de valores religiosos y políticos y no a consecuencia de las demandas de mano de obra calificada de una economía industrial, ya que ésta no se estableció sino medio siglo después de la liquidación prácticamente total del analfabetismo.

El fenómeno de la perduración del analfabetismo en América Latina se debe situar, por lo tanto, en un marco diferente del de la mera relación con tasas de urbanización y de industrialización, que si bien ponen de relieve ciertas condiciones estructurales, por su carácter estático y fragmentario no permiten comprender la naturaleza social global del problema.

El análisis del tema se puede resumir en la siguiente serie de proposiciones:

- a) La eliminación del analfabetismo en los países latinos en que se ha logrado, provino de políticas iniciadas en el siglo XIX a las que se concedió una alta prioridad no en razón de una necesidad de reclutamiento de mano de obra calificada, sino fundada en valores supraeconómicos. Entre esos valores se destacó la voluntad de integración nacional, particularmente necesaria en países conformados por la migración internacional, y el proyecto de transformar el sistema político de participación formal en un sistema en el que los integrantes estuvieran en condiciones por lo menos teóricas de una participación plena. En tal sentido los proyectos de alfabetización estuvieron orientados más hacia la modernización de los sistemas sociales que a su desarrollo económico, aunque esta expectativa haya sido considerada, pero siempre subordinada a los objetivos mayores de lo que se llamaba en su momento la *civilización*.
- b) En los casos de sociedades que redujeron notablemente las tasas de analfabetismo en la segunda mitad del siglo XX, los valores de participación, integración nacional y socialización en un determinado marco de valores volvieron a ser los motores de las políticas alfabetizadoras.
- c) Inversamente, la disminución del analfabetismo en las otras sociedades expresa una alta dependencia de las variables del desarrollo económico, especial-

- mente urbanización, industrialización y desarrollo del sector moderno de servicios. Esa dependencia explica la evolución gradual de la alfabetización y las fuertes desigualdades según se trate del medio rural o urbano y dentro de éste según el volumen demográfico y el grado de diferenciación social del mismo.
- d) Para el conjunto de la sociedad latinoamericana, la alfabetización no fue un valor de alta prioridad, ya que de haberlo sido la educación de masas habría sido asumida por grupos sociales autónomos que espontáneamente hubieran realizado la mayor parte de la obra alfabetizadora, tal como ocurrió en algunos países europeos y en los Estados Unidos en el siglo XIX. En casi todos los casos se esperó que la obra alfabetizadora la realizara el Estado. No hubo grupos o partidos, ni aun entre los que daban gran importancia al proceso electoral y a su legitimidad, que asumieran esa función o complementaran de manera verdaderamente efectiva la función alfabetizadora, pese a que la transformación de los individuos en ciudadanos suponía como condición previa la alfabetización.
- e) Al aceptar que sólo el Estado fuera el responsable de la alfabetización y establecer que ésta se hiciera por canales institucionalizados, se limitó el proceso en varios sentidos: i) por los recursos económicos que un proceso institucionalizado requiere; ii) porque limitó el alcance de la alfabetización al nivel considerado como necesario por los grupos en el poder y mientras existieran otras formas tradicionales de control político —paternalismo, gamentalismo o mera exclusión— la alfabetización no se presentó como un logro imprescindible para el funcionamiento del sistema político; iii) porque implícitamente hizo de la alfabetización una variable dependiente de los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico y como por el momento éste sólo ha logrado en pocos países la incorporación plena a la producción moderna de la totalidad de la mano de obra, no se hizo necesaria la incorporación a la condición de alfabetos de una masa que no era imprescindible para el funcionamiento del sistema económico vigente.
- f) De otra parte, sin embargo, el haber asumido el Estado la plena responsabilidad de la alfabetización permitió que, en algunas sociedades, el proceso no finalizara cuando fueron alfabetizados los integrantes de los grupos sociales en condiciones de participar en los beneficios del desarrollo económico. La alfabetización rural de algunos países ha sido el resultado de la constancia de la acción estatal en un medio que no requiere alfabetización desde el punto de vista de la demanda de mano de obra, y que carece de grupos sociales en condiciones de presionar ante los centros de decisiones para obtener adjudicaciones de servicios o incluso para percibir una condición social distinta de la pasiva en que se encuentran.
- g) A condición de no limitar la alfabetización a un proceso institucionalizado, su eliminación o reducción considerable es teóricamente posible por lo que toca a recursos humanos y económicos, pero para llevarla a cabo se está condicionado por el grado de movilización que un centro de poder pueda lograr, transmitiendo la prioridad del objetivo a grupos sociales educados en condiciones de ser alfabetizadores, y que necesariamente pertenecerán a clases medias y altas. Estos grupos, ¿se sienten o se sentirían motivados para realizar esa labor? ¿O su desinterés por la alfabetización no es más que una expresión de su desinterés por una homogeneización educativa que afectaría gravemente las condiciones de sus posiciones de clase? Las

próximas etapas del análisis permiten considerar y responder a tales preguntas.

2. Niveles de instrucción

Un segundo paso en el análisis lleva a revisar el carácter del acceso a la enseñanza formal y de la realización de cursos regulares para la población más joven en condiciones de haber completado por lo menos el ciclo de enseñanza primaria.

Los países fueron elegidos siguiendo la escala de los cuadros anteriores en cuanto a analfabetismo y de acuerdo con la información disponible, de forma tal que representaran algunos de los niveles que es posible distinguir en la enseñanza en América Latina.

La UNESCO considera que una persona es alfabetizada definitivamente luego de haber aprobado cuatro años de educación primaria en el sistema regular. Es el lapso mínimo para fijar las técnicas de lectura y escritura y el manejo de las técnicas de cálculo; se cree poco probable que una persona que haya pasado esa barrera pueda recaer a la condición de analfabeto y simultáneamente se considera que con ese nivel básico está en condiciones de realizar futuros aprendizajes y adaptaciones a distintos medios de relación social y de trabajo.

La condición de escolarizado con uno a tres cursos es, por tanto, insuficiente para una alfabetización total. Hay que preguntarse, sin embargo, si la formación que un niño recibe en el lapso de cuatro años es proporcionalmente muy diferente de la que recibía en la generación de los padres un individuo que era apenas alfabetizado, si se tienen en cuenta las exigencias de la sociedad contemporánea progresivamente intelectual. Dicho de otra forma: se discute la legitimidad de utilizar, con fines comparativos, ciertos niveles de enseñanza como si tuvieran un valor inmutable. La meta de la alfabetización, que tenía un determinado valor en una sociedad preindustrial, tiene un valor menor en una sociedad industrial y un valor casi nulo en una sociedad postindustrial. Es posible establecer equivalentes del umbral mínimo que para cada tipo de sociedad un individuo debe lograr para estar en condiciones de participar en el sistema y no ser marginal a él. Los requisitos para el desempeño de roles ocupacionales y para estar en condiciones de participar en un sistema social más complejo van creciendo a medida que toda la estructura social se hace más compleja e intelectualizada; en consecuencia, el umbral depende de la etapa en que se encuentra la sociedad respectiva. Un estudio más afinado permitiría establecer el umbral de participación con bastante exactitud, pero a falta de él es evidente que la condición de escolarizado con menos de cuatro cursos es para la sociedad urbana y en proceso de industrialización de América Latina similar a la condición de analfabeto cuando esa sociedad era rural y preindustrial en los primeros decenios del siglo. Por eso se agrupan aquí los grupos excluidos del sistema de enseñanza con los insuficientemente escolarizados como una categoría potencialmente marginada del proceso social contemporáneo y que seguramente se verá aún más marginada en el futuro, salvo que se realicen importantes programas de educación de adultos; con toda probabilidad, el umbral continuará ascendiendo en los decenios que aún faltan para terminar el siglo, y los individuos de esta categoría continuarán

actuando de acuerdo con una razonable expectativa de vida activa de unos cuarenta años de duración.

Un comentario final en torno al mismo tema se refiere a lo que efectivamente se trasmite en un mismo periodo de estudios en las diversas épocas. Es posible considerar que, en la medida en que se ha ido incrementando la duración programada de los ciclos de estudios, la práctica de transmitir y fijar un determinado número de conocimientos en un periodo breve, fue sustituida por técnicas de aprendizaje más lentas y de rendimientos más positivos en los cursos superiores del ciclo, dejando simultáneamente tiempo para la atención del desarrollo de la personalidad, la libre expresión infantil y la formación en un número más extendido de áreas. De esta manera, cuando un plan de estudios prevé un número mayor de años, cabe pensar que quienes desertan en los tres años iniciales, por ejemplo, tienen comparativamente una menor capacitación que quienes completaran un ciclo de estudios cuyo plan hubiera sido diseñado precisamente para tres años.

La lectura del cuadro 3 indica que hacia 1960 sólo dos países habían llegado a la incorporación total de la población escolarizable en el sistema regular, que otros dos países de desarrollo educativo avanzado se acercaban a dicha meta, mientras que países de desarrollo educativo medio mantenían a alrededor de un quinto de los jóvenes fuera del sistema escolar, porcentaje que para los países de menor desarrollo educativo se eleva a la mitad de la población del tramo de edad joven.

Si se consideran conjuntamente los *sin instrucción* y los *escolarizados de 1 a 3 años*, el cuadro revela que incluso los países avanzados tienen entre un sexto y un cuarto de su población joven por debajo del umbral mínimo, situación que asciende a la mitad para los países de mediano desarrollo educativo y se sitúa en los alrededores del 80% en el caso de Guatemala, como ejemplo de los países de menor desarrollo.

El acceso a los años terminales de la enseñanza primaria sigue siendo una meta difícil de alcanzar para las poblaciones de muchos países del área, y como se ha de ver posteriormente al mostrar las cifras de egresos del ciclo escolar completo, para la enorme mayoría de los países, incluso los desarrollados educativamente, esa meta no la logran alcanzar todavía ni la mitad de los niños.

A la inversa, es un fenómeno digno de destacarse el importante porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que está matriculado o que realizó algún curso de enseñanza media y/o superior. Sin duda, las distancias son muy grandes entre Uruguay y Guatemala —o Chile, con los datos provisionales de 1970— que señalan los casos extremos, pero es muy interesante apreciar que los restantes países tienen una mayor aproximación entre sus tasas de escolarizados medios y superiores que la existente entre las tasas que registran el umbral educativo. Si algo hace homogénea la situación de las sociedades latinoamericanas en cuanto a enseñanza son sus elevadas tasas de escolarizados de nivel postprimario, logradas a pesar de las diferencias enormes en cuanto a la incorporación de la población al umbral educativo.

Argentina y Colombia, por ejemplo, muestran bien esta configuración, ya que mientras la primera tiene 19.3% antes del umbral educativo mínimo y 31.6% en media o superior, Colombia con 55.6% por debajo de ese umbral alcanza a cubrir el 20.3% de su población del tramo 15 a 19 años en la enseñanza media.

CUADRO 3
Niveles de instrucción en algunos tramos de edad

I. Tramo de edad 15 a 19 años						
País	Sin instrucción ^a	Primaria 1 a 3 cursos ^b	3=1+2	Primaria 4 a 6 cursos ^c	Media y superior	
Argentina ^d	4.0	15.3	19.3	53.1	31.6	
Uruguay ^e	2.1	13.8	15.9	46.1	38.0	
Chile ^d	9.4	18.2	27.6	40.1	30.8	
Chile ^f	2.8	13.7	16.5	30.1	51.6	
Costa Rica ^e	8.6	28.7	37.3	43.0	19.7	
Colombia ^g	17.5	38.1	55.6	24.1	20.3	
México ^h (15 a 29 años)	22.3	25.8	48.1	34.5	17.4	
Guatemala ^g	59.4	20.0	79.4	14.2	6.4	

II. Tramo de edad 20 a 24 años							
País	Sin instrucción ^a	Primaria 1 a 3 cursos ^b	3=1+2	Primaria 4 a 6 cursos ^c	Media 1 a 3	Media 4 y más	Superior
Argentina	4.4	11.2	15.6	57.9	10.6	10.3	5.6
Uruguay	3.3	17.1	20.4	45.7	13.1	16.4	4.4
Chile	11.6	18.0	29.6	37.9	14.9	12.4	2.6
Chile ^f	4.3	16.2	20.5	32.0	21.9	16.7	6.6
Costa Rica	12.7	31.4	44.1	37.9	7.8	5.7	4.5
Colombia	20.0	37.5	57.5	24.5	10.6	5.6	1.8
Guatemala	62.3	19.3	81.6	12.4	2.8	2.5	0.7

^a Los datos de Colombia corresponden a analfabetismo y los de Uruguay incluyen la población que cursaba el primer año de primaria.

^b En Uruguay, los datos fueron estimados porque la información censal sólo clasifica en "primaria incompleta" (uno a cinco cursos) y "primaria completa".

^c Los datos para Colombia consideran cuatro o cinco cursos aprobados. Para Chile no está considerada la extensión del sistema a ocho años de primaria.

^d Censo año 1960.

^e Censo año 1963.

^f Anticipación de los resultados del censo de 1970.

^g Censo año 1964.

^h Censo año 1970.

El análisis de los tramos 15-19 y 20-24 años permite distinguir algunos casos que representan la situación de varios países del área:

- a) Un primer tipo es el de los países que han reducido la parte de los que permanecen por debajo del umbral educativo a un porcentaje que fluctúa entre una sexta y una cuarta parte del total, elevando el porcentaje de los que cumplen entre 4 y 6 años de enseñanza primaria a alrededor del 50% del total, mientras que por lo menos un tercio continúa estudios postprimarios, generalmente de una duración mayor a la de nueve años de estudios.
- b) El caso de los países en que la población joven se distribuye aproximadamente en tercios, siendo el primer tercio el de los no escolarizados o escolarizados hasta tres años de primaria, el segundo tercio estaría cons-

tituido por quienes logran superar el umbral educativo y alcanzar entre 4 y 6 años de enseñanza primaria, y el tercer tercio por quienes disponen de enseñanza larga, que para la mayoría de ellos es de más de 9 años de estudios.

- c) El tercer caso estaría constituido por países que aún mantienen alrededor del 50 de la población más joven en el umbral educativo, pero con la característica que de la otra mitad que supera el umbral educativo, sólo un 25% se detiene en los cursos terminales de la enseñanza primaria, mientras que otro porcentaje aproximadamente igual accede a estudios medios y superiores, lo que a sitúa estos países en una posición no muy diferente de la que muestran los países más avanzados en lo que concierne a la generalización de la enseñanza media.
- d) Finalmente, el cuarto caso sería el de los países en los que entre tres cuartos y cuatro quintos de la población no logra superar el umbral educativo, reduciéndose a porcentajes mínimos los sectores que acceden a los cursos superiores de la primaria y con mayor razón los que acceden a la enseñanza media.

3. Comparación con las sociedades europeas en el pasado

Se puede resumir el esquema de la estructura educativa de América Latina hacia 1960 diciendo que por un lado no logró incorporar en el sistema de educación a la población más joven en su totalidad, permaneciendo por debajo del umbral educativo entre el 15 y el 80% de la categoría de edad según los países, mientras que por otro ha extendido la enseñanza media, incluyendo la de más de 9 años de duración, a un porcentaje muy considerable de personas en edad teórica de realizarla. En efecto, las tasas de matriculación hacia 1970 muestran un enorme crecimiento. Dicho de otra forma: lo peculiar de la estructura educativa de América Latina ha sido su incapacidad de establecer un ciclo de enseñanza estrictamente básico, que superando el umbral educativo necesario para la integración en la sociedad contemporánea, incorpore a la totalidad de la población en edad escolar. A pesar de no haber logrado cumplir esta meta, ha desarrollado un servicio de enseñanza media y superior que comprende porcentajes de la población en edad de asistir, que son comparables con los de países desarrollados, y en algunos casos incluso superiores.

Esta estructura no tiene antecedentes en etapas anteriores de los países actualmente desarrollados ni tampoco es comparable con su situación actual. La estructura educativa latinoamericana, y esto es válido incluso para los países más avanzados en materia de modernización y desarrollo, es un fenómeno peculiar que guarda estrecha relación con la especificidad de las estructuras sociales originadas en el subdesarrollo y la dependencia.

Para analizar el fenómeno hace falta en primer término estudiar el perfil educativo de algunos países desarrollados —pero no los de mayor desarrollo, para evitar las deformaciones que pueden surgir de la comparación con los países más industrializados—, tal como se presenta en su generación más vieja y en sus generaciones más jóvenes. Para el primer caso hubiera sido deseable disponer de censos de comienzos de siglo que permitieran conocer la estructura educativa de los tramos de edad más jóvenes. A falta de ellos se ha recurrido a censos de alrededor de 1960 que contienen información sobre

el nivel de instrucción de las personas pertenecientes a los tramos de mayor edad y que por consecuencia tienen el nivel de instrucción que correspondía a comienzos de siglo.

Se presume que las personas que tenían 65 y más años hacia 1960 conservaron el nivel de instrucción que se recibía hacia 1900 y antes, ya que los programas de educación de adultos, como es sabido, en general no han logrado modificar los niveles de instrucción que recibieron en la edad escolar los distintos grupos de edad. Aunque debe tomarse en cuenta la posibilidad de que la proporción de alfabetizados sea mayor entre los sobrevivientes en 1960 que la que existió en la generación total, ello no alteraría la validez de las consideraciones que siguen.

Los países elegidos (véase el cuadro 4) no fueron países altamente industrializados, e incluso en algunos de ellos el comienzo de la industrialización es un fenómeno posterior o contemporáneo a la guerra de 1914-1918. Esto es particularmente válido para Canadá e Italia; en cuanto a Holanda habría

Referencias del cuadro 4

- ^a Comprende las personas que han completado los primeros 4 años de enseñanza primaria.
- ^b Comprende las personas que han completado 5 o más años de enseñanza primaria.
- ^c Comprende las personas con título universitario.
- ^d Comprende las personas que han terminado la enseñanza secundaria de nivel intermedio, y también las que han completado 3 años de enseñanza secundaria general.
- ^e Comprende las personas que han completado la enseñanza secundaria general.
- ^f Comprende las personas que actualmente estudian y no han completado ningún nivel en la rama respectiva.
- ^g Comprende las personas que han completado, con el 4o. año, la enseñanza secundaria general.
- ^h Comprende el tramo de 14 a 20 años de edad.
- ⁱ Comprende todas las personas que tienen certificado de primaria.
- ^j Comprende el tramo de 14 a 17 años de edad.
- ^k Comprende las personas que han completado 7 años de nivel primario y aquellas que aún asisten a la escuela sin completar el nivel.
- ^l Comprende las personas que han terminado la enseñanza secundaria de nivel intermedio, con duración de 2 o 3 años, y que no constituyen base para seguir estudios superiores.
- ^m Comprende las personas que han terminado la enseñanza secundaria con duración de 4 a 5 años, y que son base para seguir estudios superiores. Incluye, además, las personas que siguen estudiando, y a las que dejaron de estudiar, pero que no han completado la enseñanza secundaria.
- ⁿ Comprende el tramo de 21 a 24 años de edad.
- ^o Comprende el tramo de 18 a 24 años de edad.
- ^p Comprende a las personas con nivel de estudios desconocidos que en la información censal aparecen determinadas en el tramo de 25 y más años de edad.
- ^q Comprende el tramo de edad de 50 y más años.

CUADRO 4
Nivel de instrucción en algunos países seleccionados por tramo de edad

País	Sin instrucción o menos de 1	Tipo de enseñanza por número de cursos				Superior graduados y no graduados	Nivel desconocido	Total
		Primaria		Media				
		1 a 3	4 y más	1 a 3	4 y más			
				15 a 19 años de edad				
Canadá, 1961	0.4	1.7 ^a	23.8 ^b	53.1	18.4	2.6 ^c	-	100.0
Holanda, 1964	-	-	62.5 ^b	7.0 ^d	0.7 ^e		29.8 ^f	100.0
Hungría, 1960	1.4	1.5	75.7	15.8	5.2 ^g	0.4	0.0	100.0
Italia ^h , 1964			64.1 ⁱ	25.6	3.4	0.0	6.9	100.0
Polonia ^j , 1969			60.4 ^k	0.8 ^l	38.1 ^m	0.2	0.2	100.0
20 a 24 años de edad								
Canadá, 1961	0.6	2.5 ^a	25.8 ^b	37.4	24.0	9.7 ^c	-	100.0
Holanda, 1964	-	-	77.8 ^b	13.4	3.5	0.2	5.1 ^f	100.0
Hungría, 1960	1.9	2.6	73.9	5.0	13.1	3.5	0.0	100.0
Italia ⁿ , 1964			65.5	14.8	10.5	0.3	8.9	100.0
Polonia ^o , 1960	0.4		61.1	6.3	28.7	3.3	0.2	100.0
65 y más años de edad								
Canadá, 1961	4.8	16.9 ^a	46.6 ^b	18.0	9.5	3.9 ^c	0.3	100.0
Holanda, 1964			95.3 ^b	2.2	1.2	0.1	1.2 ^p	100.0
Hungría, 1960	8.3	9.1	76.7	1.1	2.7	2.0	0.1	100.0
Italia, 1964			50.5	3.9	2.6	1.1	41.9	100.0
Polonia ^q , 1960	20.1		68.0	1.3	8.4	1.9	0.3	100.0

Fuente: Canadá: Naciones Unidas, Anuario Demográfico 1963.
 Holanda: Naciones Unidas, Anuario Demográfico 1964.
 Hungría: Naciones Unidas, Anuario Demográfico 1963.
 Italia: Naciones Unidas, Anuario Demográfico 1964.
 Polonia: Naciones Unidas, Anuario Demográfico 1963.

que hablar de un alto desarrollo artesanal y fabril, mientras que en Hungría y Polonia predominaba la actividad agrícola hasta muy avanzado el siglo XX. Canadá es un país de considerable extensión y que tenía evidentes dificultades de comunicación a comienzos de siglo; Holanda, en cambio, es un país pequeño. En la edad en que fueron escolares los más viejos, Canadá había accedido (en 1867) a la condición independiente, Italia era también reciente estado independiente y unificado desde el punto de vista político, y Hungría formaba parte del Imperio Austro-húngaro, siendo la región menos industrializada y menos modernizada dentro de él.

La información censal permite extraer algunas conclusiones: a) el país de más bajo nivel de instrucción, Italia, tiene por lo menos el 60% de su población con estudios de cuatro o más años de enseñanza primaria (el porcentaje de nivel de instrucción desconocido se considera aquí como sin instrucción o por debajo de lo que hemos definido como el umbral educativo); b) en los países restantes, sólo Polonia figura con un porcentaje significativo (20%) de personas sin instrucción; Holanda y Canadá tenían hace más de 60 años a toda la población incorporada al sistema de enseñanza; c) Holanda tenía a la totalidad por encima del umbral educativo; Canadá, Polonia y Hungría a los cinco sextos e Italia a los cuatro sextos; d) salvo Canadá —que adelanta ya lo que sería posteriormente el alto nivel de desarrollo educativo de los dos países sajones de América del Norte—, los otros tres países tienen menos del 10% con estudios medios o superiores.

En países fundamentalmente agrícolas y artesanales, de desarrollo mediano y mediano bajo, en los alrededores de 1900 el sistema de enseñanza se caracterizó por haber incorporado a la casi totalidad de la población en un ciclo de enseñanza cuya duración era como mínimo de cuatro años. En tales ciclos se estableció una homogeneización de la población nacional en un patrón cultural superior a lo que hoy definimos como umbral educativo. Simultáneamente la enseñanza media y superior tuvo un desarrollo mínimo: el estrictamente necesario para formar a las *élites* dirigentes.

La introducción generalizada de la enseñanza elemental para ir cubriendo la totalidad o casi totalidad de la población en edad escolar, se realizó por el peso de valores políticos y culturales, ya que de la enseñanza se esperaban consecuencias de carácter político y social. “La expansión de la educación fue visualizada como un instrumento indispensable para la ampliación de la capacidad racional del pueblo” dice Jorge Graciarena, empleando la expresión “la capacidad racional del pueblo”, que sintetiza en forma adecuada el propósito de la política educativa de los países europeos hace casi un siglo.

El siglo del racionalismo, de las ideologías democráticas, del romanticismo idealizador de esa categoría difusa llamada pueblo, de la construcción de las sociedades nacionales que superaban barreras lingüísticas e históricas, fusionando las variadas culturas regionales, confió en la instrucción como medio de alcanzar la realización de los distintos valores sociales hacia los que tendían sus ideologías. Las ideologías que se pueden agrupar bajo el rótulo de socialismo también confiaron en la instrucción como condición sine qua non para realizar sus proyectos. La gran diferencia consistió en que para el marxismo específicamente, no se trataba de instruir en cualquier esquema de valores, sino de instruir para crear y apoyar una cultura proletaria de valores opuestos a los valores burgueses.

Es muy interesante comprobar cómo por diversas motivaciones y con expectativas diferentes los grupos sociales e ideológicos opuestos coincidieron en apoyar la generalización de la enseñanza elemental de masas.

El origen de la coincidencia estuvo en la intención de obtener el consenso de las masas en torno a un determinado esquema de valores. Los métodos tradicionales de control social habían entrado en crisis con los profundos cambios estructurales —más agudos en las sociedades más desarrolladas, pero igualmente difundidos entre las restantes sociedades europeas por lo menos al nivel de las ideologías—, y la alternativa consistía en obtener un nuevo consenso mediante la difusión de valores a través de un sistema educativo institucionalizado. Esta orientación, coherente para las sociedades en que la burguesía había ingresado al poder y necesitaba transmitir sus esquemas de valores, era igualmente necesaria para las sociedades que aspiraban a mantener el *statu quo* amenazado por los cambios que se estaban gestando en la región europea. Salvo las sociedades más tradicionales aún no iniciadas en los cambios estructurales, las restantes tenían necesidad de la enseñanza aunque no fuera más que para integrar la población en estados nacionales recientes o para obtener fidelidad a los sistemas políticos monárquicos vigentes.

La búsqueda de un nuevo sistema de control social por la enseñanza coincidía con la ampliación de la participación política y con la aparición de la prensa de masas. Las corrientes anti-*statu quo* y los grupos sociales que las sostenían se constituyeron en ideólogos de la enseñanza de masas y esperaban con su extensión obtener la base electoral o de opinión necesaria para su éxito.

Finalmente, muchos grupos sociales coincidían en que la legitimidad de los sistemas reposaba en el consenso ciudadano y el concepto de ciudadano requería para su plena vigencia la educación de masas.

Si la educación de masas hubiera dependido de las demandas del sistema económico en cuanto a calificación de la mano de obra, en ningún caso y para ninguna sociedad se hubiera cubierto a toda la población. Incluso en las sociedades más industrializadas de la época se conservaba un sinnúmero de actividades que no requerían para su ejercicio de la educación básica, y aun considerando el más racional y previsor de los programas de formación de mano de obra, necesariamente se concluiría que la inversión en enseñanza generalizada no era ni rentable ni necesaria desde este punto de vista. Por lo demás, la generalización de la educación primaria básica no era una demanda sostenida por todos los grupos sociales como reivindicación de participación o de movilización, y en el caso específico de los campesinos se puede recordar que para lograr su cumplimiento hubo necesidad de una imposición estatal, acompañada de fuertes sanciones.

Los requerimientos de calificación de la mano de obra para el funcionamiento de los sectores más avanzados del sistema económico, eran relativamente difusos y se satisfacían con una formación básica como la que procuraba la enseñanza primaria. Su segunda característica fue que los requerimientos de formación intelectual o desarrollo de la inteligencia eran escasamente diferenciados por actividades; un artesano, un funcionario administrativo, un obrero industrial calificado o un artillero requerían aproximadamente el mismo entrenamiento académico de tipo intelectual, con un posterior aprendizaje de técnicas determinadas de trabajo que se realizaba en las mismas empresas

u organizaciones donde comenzaban a trabajar. La tercera característica fue que la primera etapa de industrialización tuvo efectos negativos sobre la demanda de calificación de la mano de obra por la fragmentación en operaciones simples y mecánicas de las tareas anteriormente desempeñadas en forma global por el artesanado.

La primera etapa de la industrialización tuvo efectos en la reducción del artesanado sin creación simultánea de ocupaciones medias que requirieran una calificación elevada en el nuevo proceso industrial. Este fenómeno, que ha sido apreciado en la teoría social, particularmente en la marxista, con referencia a la declinación de las clases medias independientes, tuvo proyección en la enseñanza con características similares. De una parte, el mercado de ocupación artesanal, al reducirse, limitó las demandas de personas con nivel de instrucción de enseñanza primaria, base necesaria para el aprendizaje ulterior de las técnicas artesanales; de otra parte, la mano de obra que comenzó a reclutar la industria en la etapa inicial se caracteriza por la mínima instrucción y carencia de conocimientos en técnicas empíricas; y finalmente, la proporción de empleados y de administradores con relación a los obreros ocupados era muy baja y en ningún caso implicó una sustitución en la demanda de personas con nivel de instrucción que tenía anteriormente el artesanado.²

Este tipo de relación se modifica esencialmente en las siguientes etapas de la industrialización, ya que el incremento de la tecnología requiere mano de obra formada intelectualmente, como condición previa de cualquier entrenamiento, y se modifica la relación entre productores manuales y técnico-administrativos con la consiguiente demanda de personas con formación académica prolongada.

Si bien no es posible explicar la temprana extensión de la enseñanza básica por demandas del desarrollo económico, sí se puede vincular la reducida cobertura de la enseñanza posprimaria a la ausencia de requerimientos de personal con avanzada formación para el desempeño de los papeles económicos. En consecuencia, la enseñanza media y superior tuvo el desarrollo justamente imprescindible para asegurar la formación diferenciada y exclusiva de las élites nacionales y sus cuadros inmediatos.

A partir de esta homogeneización inicial se desenvuelven los sistemas educativos de los países considerados, elevando paulatinamente la cantidad de años o cursos que realiza la totalidad de la población en edad escolar. La lectura del cuadro 4 en lo relativo a los tramos de edad 20-24 y 15-19 años indica que el proceso experimentado por la instrucción ha sido en grandes rasgos el siguiente: a) eliminación definitiva de personas sin instrucción o con menos cursos que los previstos en el ciclo de enseñanza primaria o básica; b) entre dos tercios y tres cuartos de la población tienen como enseñanza terminal la realización de ese ciclo cuya duración fluctúa entre 5 y 8 años, a excepción de Canadá en que sólo una cuarta parte de la población de los tramos jóvenes queda limitada al ciclo primario o básico; c) la enseñanza media comienza a generalizarse como enseñanza básica, pero los porcentajes de población de cada tramo de edad que cubre aún no son muy altos; dentro de la enseñanza media se puede distinguir entre la parte que corresponde a un ciclo obligatorio total de ocho, nueve o diez años de educación, y el ciclo posterior a la enseñanza básica, que tiene porcentajes débiles de cobertura; d) la enseñanza superior tiene porcentajes de cobertura bajos no sólo en relación

con los países más avanzados en la materia —como Estados Unidos y Canadá—, sino bajos con relación a los porcentajes de los países latinoamericanos de mayor extensión de la enseñanza superior (véase el cuadro 3).

4. Comparación con las sociedades europeas en el presente

La comparación sincrónica con países desarrollados muestra igualmente que la estructura educativa, y en consecuencia el fenómeno de la expansión de la enseñanza media, es cualitativamente diferente, pese a que ciertos indicadores cuantitativos induzcan a pensar en la comparabilidad de los fenómenos.

Los cuadros 5 y 6 presentan las tasas de inscripción por años de edad

CUADRO 5
Tasas de inscripción por año de edad en las enseñanzas de primer y segundo grados (general)

País	Año	Edades						
		7	9	11	13	15	17	
Austria	Total	1967	100	98.0	100	92.2	28.6	9.0
	1º grado		100	98.0	10.1	1.1	0.1	
	2º grado				91.5	91.1	28.5	9.0
Bélgica	Total	1966	100	98.6	96.4	56.2	31.9	19.7
	1º grado		100	98.6	93.6	10.6	0.3	-
	2º grado				2.8	45.6	31.6	19.7
Bulgaria	Total	1967	100	97.4	100	96.0	48.8	25.7
	1º grado		100	97.4	100	95.9	29.1	1.8
	2º grado					0.1	19.7	23.9
España	Total	1967	92.3	92.0	94.6	72.2	-	-
	1º grado		92.3	92.0	59.6	37.3	-	-
	2º grado				35.0	34.9	21.2	10.4
Francia	Total	1966	100	98.9	97.9	95.5	38.2	19.0
	1º grado		100	98.9	62.3	40.6	1.0	0.1
	2º grado				35.6	54.9	37.2	18.9
Italia	Total	1966	98.6	97.3	92.3	70.1	16.6	6.8
	1º grado		98.6	97.3	35.8	6.4	-	-
	2º grado				56.5	63.7	16.6	6.8
Noruega	Total	1967	94.7	98.6	100	98.5	83.4	35.0
	1º grado		94.7	98.6	100	59.5	0.2	-
	2º grado					39.0	83.2	35.0
Polonia	Total	1967	95.1	100	100	98.4	41.0	19.0
	1º grado		95.1	100	100	98.4	28.3	2.7
	2º grado						12.7	16.3
R. Federal Alemana	Total	1966	100	100	100	99.4	45.4	16.4
	1º grado		100	100	8.7	0.5	0.1	-
	2º grado				91.8	98.9	45.3	16.4
Suecia	Total	1966	96.8	98.8	99.8	98.1	75.9	23.2
	1º grado		96.8	98.8	99.8	6.6	0.1	-
	2º grado					91.5	75.8	23.2

Fuente: UNESCO, *Annuaire Statistique*, 1969, CUADRO 2.6.

CUADRO 6
Tasas de inscripción por años de edad en las enseñanzas
de primer y segundo grados (general)

País	Año	Edades						
		7	9	11	13	15	17	
Argentina	Total	1966	95.5	97.4	92.2	72.2	40.2	23.8
	1° grado		95.5	97.4	90.5	42.4	5.9	0.4
	2° grado				1.7	29.8	34.3	23.4
Chile	Total	1967	85.9	94.0	83.8	64.8	38.1	20.3
	1° Grado ^a		85.9	94.0	83.8	61.4	22.3	2.2
	2° grado					3.4	15.8	18.1
Uruguay ^b	Total	1963	88.8	94.8	91.8	83.3	39.5	22.8
	1° grado		88.8	94.8	88.9	45.5		
	2° grado				2.9	37.8	39.5	22.8
Cuba	Total	1968	100	82.6	77.9	74.6	42.1	16.4
	1° grado		100	82.6	75.7	58.4	14.5	—
	2° grado				2.2	16.2	27.6	16.4
Colombia	Total	1968	—	70.4	69.2	55.5	20.9	17.2
	1° grado		70.4	69.2	41.1			
	2° grado					14.4	20.9	17.2
Venezuela	Total	1968	79.5	81.9	78.2	66.1	40.8	22.6
	1° grado		79.5	81.9	76.6	46.8	13.2	1.5
	2° grado				1.6	19.3	27.6	21.1
México	Total	1970	88.0	91.7	82.1	—	—	
	1° grado		88.0	91.7	82.1	48.4	23.0	
	2° grado							
El Salvador	Total	1969	61.1	72.6	71.1	58.3	38.3	26.1
	1° grado		61.1	72.6	71.1	54.8	23.5	7.4
	2° grado					3.5	14.8	18.7
Nicaragua	Total	1968	54.6	59.0	58.5	57.2	—	
	1° grado		54.6	59.0	58.5	50.5	—	
	2° grado					6.7	15.0	17.2

Fuente: UNESCO/MINESLA, Cuadro 4.9: Porcentaje de la población de cada edad, escolarizadas en enseñanzas de primer y segundo grado, ambos sexos.

^a El primer grado comprende 7o. y 8o. años.

^b Ministerio de Instrucción Pública, "Informe sobre el estado de la educación en Uruguay" (1965).

en las enseñanzas de primer y segundo grado de países latinoamericanos y europeos sobre los cuales se dispone de información y simultáneamente representan distintos casos de desarrollo económico y social. La información se refiere al último año para el que se dispone de datos, que según el país varía entre 1966 y 1970.

La lectura de los datos permite obtener una serie de informaciones comparativas que se resumen en los siguientes puntos:

- a) La totalidad de los países europeos considerados tienen casi el 100% de la población entre 7 y 11 años de edad comprendida en el sistema educativo,

- mientras en América Latina sólo dos países —Argentina y Uruguay— abarcan a más del 90% de los niños de esas edades; Chile, Cuba y México se sitúan por encima del 80%, y los restantes cubren porcentajes inferiores con el punto más bajo en Nicaragua, en que sólo alrededor del 50% de los niños entre 7 y 11 años de edad están matriculados en el sistema escolar.
- b) A la edad de 11 años en todos los sistemas todos los niños debieran estar matriculados en los establecimientos educativos, ya que esa edad queda comprendida en el periodo de enseñanza obligatoria, y en el caso de realizarse el ciclo sin repetición, correspondería al cuarto, quinto o sexto curso según el sistema, o dicho de otra forma, a cursos inmediatamente por encima del umbral educativo. En los países europeos la tasa de inscripción escolar de esa edad es de más del 96%, con la excepción de España que figura con el 94.6% y de Italia con el 92.3%. En América Latina, Argentina y Uruguay tienen tasas similares a las de Italia; Chile y México mantienen en la enseñanza el 83% de los niños de esa edad; Cuba, Venezuela y El Salvador tienen algo más del 70%; Colombia el 64%, y Nicaragua el 58%.
 - c) A la edad de 13 años, en Europa, a excepción de tres países, sigue estudiando más del 90% de la población de ese tramo de edad, mientras que en América Latina, en Uruguay estudia el 83%, en Argentina y Cuba más del 70%, en Chile y Venezuela más del 60%; los porcentajes de los restantes países considerados son aún inferiores. Es decir que a esa edad la disminución porcentual en América Latina es muy fuerte en relación con la que se da en los países europeos.
 - d) En cambio, a la edad de 15 años la situación de los países latinoamericanos en cuanto a cobertura de la población en edad escolar por el sistema de enseñanza de primer y segundo grados, se aproxima a la de los países europeos y en muchos casos supera las tasas de inscripción que éstos ostentan. En Europa sólo los países escandinavos continúan educando a más del 75% de los jóvenes de esa edad; Bulgaria, Francia, Polonia y la República Federal Alemana cubren con el sistema educativo a alrededor del 40% de los jóvenes de 15 años de edad, mientras que Bélgica, Austria, España e Italia se sitúan en orden decreciente entre el 31 y el 16%. En América Latina, Argentina, Chile, Uruguay, Cuba, Venezuela y El Salvador tienen estudiando a alrededor del 40% de los jóvenes de 15 años, mientras que México, Colombia y Nicaragua comprenden en el sistema entre el 23% y el 15%.
 - e) La originalidad de la situación la muestra el hecho de que a la edad de 17 años la relación entre América Latina y Europa se invierte. Cualquiera de los países latinoamericanos tiene aún estudiando un porcentaje de jóvenes de esa edad, superior al que registran Austria, España, Italia, Polonia y la República Federal Alemana. En cuanto a cobertura educativa, Chile, Venezuela, Uruguay, Argentina y El Salvador, con porcentajes entre el 20.3% y el 26.1%, están por encima de todos los países europeos a excepción de Noruega, Bulgaria y Suecia. Los dos últimos, con el 23% de escolarizados, están en la misma situación que Argentina, y sólo Noruega, con el 35% de jóvenes de 17 años comprendidos por el sistema, se sitúa por encima de las tasas alcanzadas por los países latinoamericanos.

En conjunto, la comparación es explícita al mostrar dos estructuras diferentes de sistemas educativos. En Europa, los países considerados, con

distintos sistemas sociales y en diferentes niveles de desarrollo económico, tienen como característica común que la enseñanza está estructurada en un ciclo básico para la totalidad de la población de la correspondiente edad escolar, pero con un ciclo de segundo grado al que sólo accede una minoría.

La estructura educativa es reflejo de un proyecto social. En grandes líneas consiste en incorporar a toda la población en un ciclo básico, cuidando de que no permanezca un sector de potenciales educandos fuera de él y que no se produzcan deserciones con la consiguiente pérdida de estudiantes. Ese ciclo es de seis o más años y tiende a situarse en ocho años, fluctuando la duración según el desarrollo económico o según las políticas de desarrollo social vigentes en los respectivos países. Cumplido ese ciclo general, la oferta educativa de la enseñanza y en consecuencia las oportunidades de prolongación de estudios están limitadas por diversos criterios. Paralelamente a la restricción, existen en algunos países ofertas de aprendizaje tecnológico que en ciclos de desigual duración permiten el acceso a funciones ocupacionales de diferentes jerarquías.

El análisis detallado de cada país mostraría muchas divergencias con relación a esta generalización y también muchos incumplimientos respecto a los objetivos. Mostraría igualmente que las tasas de inscripción no se corresponden necesariamente con la finalización del ciclo básico para toda la población y que hay retrasos pedagógicos de diversa índole. Pero no es nuestro propósito estudiar el funcionamiento de los sistemas educativos de cada país, sino indicar las grandes líneas de su estructura y la naturaleza del proyecto social que revela.

En América Latina la estructura educativa muestra una fuerte contradicción entre los proyectos sociales declarados y los logros alcanzados. La característica fundamental de la estructura común es no haber logrado cubrir a toda la población en edad escolar en un ciclo básico de efectiva realización, mientras simultáneamente la oferta de enseñanza general para las edades más altas es muy considerable e incongruente con la ausencia de logros en el ciclo básico. La estructura expresa la incapacidad de homogeneizar e integrar la población en un nivel mínimo de educación y la adjudicación progresiva de estudios prolongados para un sector de la sociedad que, sin embargo, por su volumen no puede ser confundido en ningún caso con una élite social. Las políticas que aquí se expresan, de hecho implican —independientemente de las intenciones— la diferenciación estratificada de sectores de la población según se hayan mantenido excluidos o limitados a una enseñanza que los ubica por debajo del umbral educativo, según hayan logrado terminar la enseñanza básica o disfruten de las posibilidades de una enseñanza prolongada para la cual no existen prácticamente limitaciones, a condición de que se haya franqueado el nivel de enseñanza primaria o básica.

Algunos países están próximos a lograr la cobertura educativa en un ciclo básico, de duración real inferior a la de los países europeos, lo que los distingue en alto grado de los restantes de América Latina; pero la homogeneidad entre todos ellos se establece porque los distintos países, sea cual fuere el porcentaje de los no incorporados al sistema educativo o excluidos antes de finalizar el nivel de enseñanza primaria, logran para las edades superiores a 15 años un porcentaje de matriculados cuya entidad se revela al superar las tasas europeas.

5. Rendimiento de los sistemas educativos

La información sobre tasas de inscripción por años simples de edad, es muy útil para indicar el alcance de la penetración o cobertura que el sistema educativo tiene para cada edad individualmente considerada, pero poco dice sobre el rendimiento del sistema mismo. Si en un país las tasas de repetición son muy elevadas los alumnos permanecerán, por ejemplo, seis años calendario para realizar dos o tres cursos, y en consecuencia, aun cuando por la edad deberían estar finalizando el nivel primario, en realidad por la condición de extraedad —relación edad-curso—, son candidatos seguros a la deserción sin finalizar el conjunto de grados que comprende el nivel de estudio primario.

En América Latina las tasas de inscripción por años simples de edad son muy engañosas por su débil correspondencia con la tasa de egresos. Los factores que explican tal discrepancia son: ingresos a edades tardías, tasas elevadas de repetición, y deserción con reingreso al sistema en años posteriores. Los efectos sumados de estos indicadores de ineficiencia educativa explican que los egresos sean muy inferiores a lo que las tasas de inscripción permitirían esperar y que elevadas tasas de inscripción en edades tales como las de 14 o 15 años, que permitirían suponer la realización de un ciclo largo de estudios, en verdad se deben a retraso pedagógico. Así por ejemplo, en Argentina a la edad de 13 años todos los educandos debieran encontrarse matriculados en enseñanza de segundo grado —calculando que el ciclo de 7 años se realice en 8 años, si se considera como normal un año promedio de repetición—, y sin embargo del total de niños de esa edad, 42.4% permanecen en la enseñanza de primer grado y sólo el 29.8% acceden a la enseñanza de segundo grado. El fenómeno de la extraedad es aún más intenso en Colombia, donde el 41.1% de la población de 13 años está matriculado en la enseñanza de primer grado y el 14.4% en la enseñanza de segundo grado; los datos son más graves todavía en El Salvador. La edad de admisión es 6 años y la enseñanza de primer grado dura 6 años; sumándole un año de repetición o de atraso daría que todos los niños debieran haber egresado a los 12 años; sin embargo, a los 13 años el 54.8% continúa matriculado en la primaria y aún a los 15 años lo está el 23.5% (véase el cuadro 6).

Dada esta situación de bajo rendimiento educativo, lo que podría considerarse un logro educativo, en el ejemplo de El Salvador, se debe reformular diciendo que si bien la tasa de inscripción del 38.3% a los quince años de edad aparentemente es un avance educativo, en realidad se puede reputar como tal la tasa de 14.8% de matriculados en la enseñanza de segundo grado y reconocer como costosa ineficiencia del sistema el que aún se retenga el 23.5% de los jóvenes de 15 años de edad en el nivel primario de enseñanza.

El desajuste edad/curso explica que para toda América Latina las tasas de inscripción por edad sean relativamente muy superiores a las tasas de egresos de la enseñanza primaria. El cuadro 7 muestra los egresos por 1 000 ingresos a la enseñanza primaria o básica en algunos países de América Latina y de Europa. Obviamente, el cuadro no incluye a los niños que no llegaron a ingresar al sistema, por lo que las tasas de egresos no se deben confundir con las tasas de escolarización de la población en edad teórica de asistir a la enseñanza primaria. En principio, los países con altas tasas de egresos

CUADRO 7

Egresos de la enseñanza de primer nivel en países de A. Latina y algunos de Europa. Cohortes 1960-1970

País	Extensión del ciclo (cursos)	Relación del egreso por cada 1 000 ingresos	Egresos del 3er. curso	Egresos en 6º curso	PNB per cápita en 1968 ^a	Grados de urbanización en ciudades de más de 20 000
América Latina						
Argentina	7	543	770	593	857	70.7
Brasil	4	356	439	-	319	43.4
Colombia	5	273	409	-	349	43.4
Costa Rica	6	572	796	572	499	31.1
República Dominicana	6	304	541	304	198	29.9
Ecuador	6	372	579	372	284	31.9
El Salvador	6	433	597	433	313	19.4
Guatemala	6	253	442	253	327	18.0
México	6	384	587	384	632	40.5
Panamá	6	453	818	453	619	38.2
Paraguay	6	316	588	316	266	20.9
Uruguay	6	669	879	669	640	66.8
Venezuela	6	394	632	394	731	69.4
Europa						
Bulgaria	8	774	975	891	770	
Checoslovaquia	9	770	970	921	1 240	
Grecia	6	933	977	933	740	
Hungría	8	852	955	911	980	
Italia	5	902	998	-	1 230	
Polonia	7	952	985	964	880	
Portugal	4	814	909	-	460	
Rumania	8	817	964	877	780	
Yugoslavia	8	583	966	750	510	
Suecia	6	993	-	993	2 620	

Fuente: UNESCO, *International Conference on Education, XXI Ind session*, Geneva, 1-9 julio 1970. "The Statistical Measurement of Educational Wastage".

^a **Fuentes:** Los datos para A. Latina corresponden a 1968 y se obtuvieron del documento E/CN.12/L.51/Add.2, "Producto interno bruto de los países de A. Latina", parte II, 1 oct. 1970. Para Europa, se obtuvieron del "World Bank ATLAS, Population, *per capita* Product and Growth Rates", publicado por The International Bank for Reconstruction and Development, 1970.

tienen porcentajes ínfimos de no ingresados al sistema educativo y los países con bajas tasas de egresos son también aquellos que tienen los más altos porcentajes de población en edad escolar excluida del sistema (compárense los cuadros 3, 6 y 7).

En América Latina, en 13 países de los que se dispone de información, sólo uno tiene más de 600 egresos por 1 000 ingresos en un ciclo de 6 cursos o años de estudio (Uruguay, 669); dos países tienen más de 500 egresos sobre 1 000 ingresos (Costa Rica, 572 y Argentina, 593); otros dos países tienen más de 400 egresos (Panamá, 453 y El Salvador, 433); los restantes países tienen menos egresos con el punto más bajo en Guatemala con 253 egresos por 1 000 ingresos a la enseñanza de primer grado.

Inversamente, de los países europeos para los cuales se tiene información sobre la realización de seis cursos escolares, el punto más bajo corresponde a Yugoslavia con 750 egresos y el más alto a Suecia con 993 egresos de cada 1 000 ingresos.

Si se considera únicamente el logro educativo medido por el número de educandos que aprueban el tercer curso de enseñanza primaria o básica, se aprecia que los países europeos se ubican entre un mínimo que tiene Portugal, con 909 egresos de tercer curso de cada 1 000 ingresos a primer curso, y un máximo en Italia con 998 egresos. Mientras tanto, en América Latina y para las cohortes que realizaron sus estudios en el decenio de 1960, los resultados son los siguientes: con más de 800 egresos figuran Uruguay (879) y Panamá (818); entre 700 y 800 egresos figuran Costa Rica (796) y Argentina (770); en el escalón siguiente se encuentra Venezuela (632); entre 500 y 600 egresos se encuentran El Salvador (597), Paraguay (588), México (587), Ecuador (579) y República Dominicana (541); finalmente, con menos de 500 egresos, se registran los casos de Guatemala, Brasil y Colombia.

Con estos datos se aprecia otra de las facetas de la peculiar estructura educativa de América Latina. Las tasas de inscripción por años de edad revelan un importante y considerable esfuerzo, tanto en recursos humanos como económicos, que hacen semejar la permanencia en el sistema a la que presentan los países europeos, pero mientras en éstos la inversión reditúa en tasas de egresos de casi el 100% para el tercer curso y de alrededor del 90% para el sexto curso en la mayoría de los países considerados, en el caso de América Latina para el curso terminal los porcentajes para tres países son de más de 50%, mientras que los restantes se hallan muy por debajo de ese porcentaje.

A pesar de esta profunda diferencia, como ya se vio anteriormente, a la edad de 17 años la mayoría de los países latinoamericanos tienen matriculados en la enseñanza de segundo grado porcentajes iguales y superiores a los de los países europeos.

En los países considerados, el acceso a la enseñanza media, aunque aparentemente se ha establecido por criterios académicos, encubre una selección fundada en las diferencias de estratificación y clase social. La abundante investigación empírica así lo ha comprobado. Pero la enorme diferencia entre países europeos y latinoamericanos proviene de que al haber logrado los primeros la inclusión de toda la población en el ciclo básico, las condiciones de selección son menos clasistas que las vigentes en América Latina y más amplias las oportunidades de movilidad ascendente y de reclutamiento de talentos.

6. Enseñanza, urbanización e ingreso

El cuadro 8 presenta el grado de urbanización de los distintos países —considerado como población residente en ciudades de más de 20 000 habitantes— en relación con el nivel de instrucción de la población entre 15 y 19 años.

Se ha elegido el tramo de edad 15 a 19 años por registrarse en él los esfuerzos más recientes en materia de instrucción y el grado de urbanización en ciudades de 20 000 y más habitantes, debido a su carácter de unidades propiamente urbanas que influyen efectivamente en las demandas de instrucción.

Las posiciones polares de menor y mayor instrucción corresponden a los países que también se ubican polarmente en cuanto a menor y mayor grado de urbanización. Haití con 5.1% de población urbana tenía en 1950 al 86.4% de la población sin instrucción formal, mientras que Uruguay con el 61.3% de grado de urbanización tenía en 1963 sólo un 2.3% de la población del tramo de edad mencionado sin instrucción formal.

En las posiciones intermedias figuran los restantes países sobre los que hay información, clasificados en grandes categorías según su grado de urbanización; la primera abarca aquellos que tienen menos de un 20% de población urbana, la segunda los que tienen entre el 20% y el 30%, y así sucesivamente. La tendencia es que el porcentaje de población sin instrucción decrece en la medida en que el grado de urbanización aumenta. Esto es evidente cuando se comparan países de menos de un 15% de población urbana con aquellos de más del 40% en esa condición: los primeros tuvieron cerca del 50% fuera de sistemas regulares de enseñanza, mientras que para los segundos los porcentajes son del 10% o inferiores.

Sin embargo, el cuadro indica una serie de anomalías con relación a esa tendencia y que no son explicables como meras excepciones a la correlación general. En la primera categoría de países con menos del 20% de población urbana, junto a aquellos con altas tasas de población sin instrucción, figuran Paraguay con el 21.8% sin instrucción en 1950 y República Dominicana con sólo el 17% en el año 1960. Estos porcentajes no sólo son inferiores a los de países de grado de urbanización media, sino incluso inferiores a algunos países de grado de urbanización elevado, como es el caso de Venezuela, que con el 47.3% urbano en 1961 aún tenía el 25.2% de la población entre 15 y 19 años sin instrucción formal. En la segunda categoría —entre 20% y 30% de población urbana— los logros de incorporación de la población joven al sistema de enseñanza son altamente divergentes con relación a la urbanización. Países como Costa Rica y Jamaica tienen hacia 1960 alrededor del 25% de población urbana, con tasas de no escolarizados del 8%, mientras en el extremo opuesto figura Brasil con el 56.7% de no escolarizados en el año 1950. En las categorías siguientes el ordenamiento es progresivamente más correlacionable con la urbanización, a excepción de Venezuela, que en su rápido crecimiento urbano no logró la misma tasa de mejoramiento en materia de instrucción.

La relación entre instrucción y urbanización es considerada una correlación clásica entre variables, en que a la urbanización se le atribuye el papel de variable independiente y a la instrucción el de variable dependiente. El supuesto de tales relaciones es que la urbanización es a su vez la manifestación

CUADRO 8
Instrucción en la población entre 15 y 19 años según grado de urbanización de países de América Latina

Urbanización +20 000	País	Grado de urbanización (%)	Año	Instrucción tramo 15 a 19 años ^a				
				Ignorado	Sin instrucción	Primaria	Secundaria y superior	PBI per cápita (dólares)
-20%	Haití	5.1	1950	0.1	86.4	10.8	2.7	97
	Guatemala	11.2	1950	-	67.8	29.0	3.4	253
	Honduras	11.6	1961	1.6	45.7	46.2	6.5	199
	El Salvador	12.9	1950	-	58.7	36.9	4.4	211
	Nicaragua	15.2	1950	-	63.4	33.0	3.6	197
	Guatemala	15.5	1964	-	59.4	34.2	6.4	303
	Paraguay	15.6	1950	-	21.8	71.0	7.2	251
	El Salvador	17.7	1961	0.4	42.7	47.4	9.5	262
	Ecuador	17.8	1950	-	36.2	55.1	8.7	219
	Rep. Dominic.	18.7	1960	-	17.0	70.3	12.7	205
	Brasil	20.2	1950	-	56.7	36.5	6.8	187
	Costa Rica	22.3	1950	-	16.6	74.9	8.5	291
	Colombia	23.0	1951	-	35.0	55.1	9.9	272
	Costa Rica	24.0	1963	-	8.6	71.7	19.7	428
-30%	Jamaica	24.8	1960	-	8.2	81.6	10.2	
	Ecuador	26.9	1962	0.1	20.2	63.2	16.5	264
	Panamá	28.6	1950	-	21.0	60.0	19.0	357
	Perú	28.9	1961	1.2	26.1	55.1	17.6	329
	México	29.6	1960	-	33.2	56.8	8.9	486
	Venezuela	32.7	1950	-	44.6	49.5	5.9	462
-40%	Cuba	35.5	1953	-	23.9	69.8	6.3	
	Colombia	36.6	1964	3.3	24.8	60.1	11.8	331
-50%	Chile	42.8	1952	1.3	14.4	60.3	24.0	445
	Venezuela	47.3	1961	8.8	25.2	53.4	12.6	652
-60%	Chile	54.7	1960	1.5	9.4	58.3	30.8	498
	Argentina	57.7	1960	0.3	5.0	63.5	31.2	755
+60%	Uruguay	61.3	1963	0.6	2.3	58.9	38.2	667

Fuente: 1. **Grado de urbanización:** CEPAL, *Naciones Unidas, Estudio económico de América Latina*, 1968, cuadro 27, "Índice de grados de urbanización y de la concentración urbana en los países de América Latina según censos levantados desde 1920", p. 45.

2. **Nivel de instrucción:** CEPAL, *Naciones Unidas, Estadísticas sobre la infancia y la juventud en América Latina*, Suplemento del "Boletín Económico de América Latina, 1970", "Nivel de instrucción por sexo y edad", p. 257.

3. **PBI:** CEPAL, *Naciones Unidas, Producto interno bruto de los países de América Latina*, Parte II, doc. E/CN.12/L.51/Add. 2, 1º de octubre de 1970, cuadro 1, "América Latina: Producto interno bruto a costo de factores", p. 1.

^a Excepto México, cuyo tramo de edad es de 15 a 29 años.

externa y fácilmente mensurable de un fenómeno más complejo que es el cambio de la estructura social rural a la estructura social urbana. Las respectivas estructuras son consideradas como dos posiciones estáticas asimiladas a posiciones extremas de un continuo, en que una representa la sociedad tradicional y otra la sociedad moderna. Estos conceptos, a su vez, están condicionados por la asignación de contenidos supuestamente inscritos en ellos. Se entiende que la sociedad urbana es moderna porque desde el punto de vista de la actividad económica se caracteriza por la industrialización y por el desarrollo de los sectores de actividades modernas en los servicios. De esto se deducen como corolarios el requerimiento de mano de obra calificada para ejercer los nuevos roles económicos y la diversificación de los estratos sociales, con la consiguiente extensión de grupos sociales medios que ocupan posiciones de igual nivel en el proceso económico. La nueva estructura económica, en virtud de su tecnificación, reclama mano de obra con niveles de instrucción que se obtienen en los sistemas institucionalizados. A la vez, como la estructura económica ha generado un nuevo tipo de estratificación social que se caracteriza por la movilidad vertical y por la asignación de roles de acuerdo con competencias universalmente reconocidas, el logro de los individuos en cuanto a su movilidad requiere la obtención de niveles cada vez más altos de instrucción formal. Se entiende igualmente que la instrucción se incrementa en cuanto consumo cultural de una sociedad más rica y por el conjunto de exigencias que establece el nivel más alto de interacción urbana.

Este esquema interpretativo ha sido puesto en duda tanto desde el punto de vista teórico como por la idea implícita de que se repite el proceso de desarrollo de los países más avanzados. El primer aspecto nos llevaría a una discusión sobre la teoría del desarrollo, lo cual rebasa el objetivo del presente estudio. En cuanto al segundo, las facetas son múltiples, pero es necesario considerar al menos las más significativas para poder ubicar la estructura educativa de los países de América Latina.

El primer supuesto de las correlaciones es que el desarrollo de la industrialización es el factor condicionante de la urbanización como demandante de mano de obra, lo que promueve una corriente migratoria del campo hacia la ciudad. La amplia literatura sobre migraciones y urbanización ha puesto de relieve que en América Latina hay fenómenos de expulsión o rechazo rural que son independientes del tipo de mercados de empleo existente en las ciudades y que en éstas el sistema económico ha sido incapaz —y lo será aún más en el futuro de acuerdo con las proyecciones— de asimilar las demandas de ocupación provenientes del crecimiento de la población económicamente activa tanto de origen migratorio como de origen vegetativo urbano. El fenómeno del crecimiento demográfico urbano es inseparable del estancamiento o del leve crecimiento del porcentaje de mano de obra ocupada en la industria por el efecto sumado de la introducción de tecnologías que requieren menor mano de obra y las limitaciones en la expansión industrial de las economías de América Latina.

El segundo supuesto es que la estructura económica urbana provocará las características de simultánea homogeneización y diferenciación de la mano de obra y de los grupos sociales que ostentan las sociedades industriales. Muy por el contrario, tanto los estudios sobre marginalidad como los estudios sobre las nuevas clases medias asalariadas permiten concluir que la

ocupación tiende hacia una diferenciación creciente sin homogeneización en un único sistema. Según los autores, los conceptos para definir el fenómeno varían las interpretaciones sobre los factores condicionantes de la estructura en el sistema moderno de producción; sistemas de productividades elevadas, medias y marginales; sistema económico central y sistema económico marginal; estructuras económicas no integradas como efecto de la dependencia; sistemas económicos propios de la estructura social del atraso, etc. Igualmente varían las interpretaciones sobre los factores condicionantes de la estructura del subdesarrollo o de la dependencia, sobre las relaciones existentes entre los dos o los múltiples sistemas económicos y sociales provenientes de esta falta de integración homogénea y sobre la forma en que ésta se logrará. Lo común en todos los análisis es la percepción de que las fronteras entre el desarrollo y el subdesarrollo no se corresponden con las fronteras nacionales, sino que dentro de cada país hay áreas desarrolladas y áreas subdesarrolladas, de las cuales respectivamente forman parte sistemas productivos y sectores sociales, interrelacionados por diversas formas de complementariedad y dominación. Tal configuración difícilmente cabe en la dicotomía desarrollo-subdesarrollo y para ella es más correcto referirse a estructuras sociales propias de los países dependientes.

En el mismo cuadro se registra el PBI *per cápita* para los años considerados y se manifiesta una correlación con la instrucción del mismo sentido y más marcada que la existente con la urbanización. De la misma forma se manifiestan las incongruencias. Al agrupar los países por tramos de hasta US\$250, entre US\$250 y US\$300, y en tramos sucesivos de cien dólares, se comprueba que las distancias relativas entre países del mismo tramo según los porcentajes de la población sin instrucción son en algunos casos superiores a las distancias promedio entre los distintos tramos. Así, por ejemplo, Guatemala con US\$303 tiene 59.4% de personas sin instrucción frente a Panamá con US\$357 y 21%, y Costa Rica con US\$428 tiene el 8.6% de personas sin instrucción frente a México con US\$486 y 33.2%.

Comentarios similares a los realizados sobre el indicador urbanización se deben hacer con respecto al indicador PBI. La correlación entre ambos descansa en el supuesto de que el PBI expresa un determinado grado de desarrollo económico con valor relativamente homogéneo en la sociedad globalmente considerada y que los polos de desarrollo han sido capaces de incorporar en un sistema de producción moderno los distintos sectores de la economía. Las disparidades en la productividad han sido señaladas como indicador de la superposición de tipos de producción desde el más moderno al más primitivo, que en algunos países donde una parte significativa del PBI se origina en un determinado tipo de explotación —petróleo, minerales, etc.— alcanza una distancia muy considerable que afecta la demanda de mano de obra calificada y en consecuencia la generalización de la instrucción como consecuencia del desarrollo económico.

Otro aspecto es el de la capacidad de un sistema económico de financiar el costo de la instrucción de masas. A niveles muy bajos del PBI dicha capacidad es limitada, pero a partir de cifras nacionales moderadas el problema no lo es de capacidad económica, sino de la prioridad que pueda tener la asignación de recursos a la enseñanza y las políticas vigentes con respecto a enseñanza de masas o concentración de recursos en la enseñanza de *élites*.

7. Educación y estructura social

Los distintos aspectos analizados en este capítulo plantean la necesidad de un enfoque múltiple de las relaciones entre los tipos de instrucción y la estructura social global.

- a) En primer término, es evidente que la incapacidad de los sistemas de enseñanza para cubrir toda la población en un nivel o grado mínimo de instrucción está vinculada a la naturaleza del mercado de empleo. El sistema económico considerado como totalidad no requiere en todos los casos de una mano de obra con un mínimo de educación y calificación técnico-científica. Hay un polo altamente desarrollado de la economía que, para dar ocupación, exige altos niveles de instrucción, un sector medio que se satisface con niveles de instrucción irregulares y que emplea desde apenas alfabetizados hasta técnicos de nivel superior, y finalmente un sector económico marginal que ocupa, cuando lo hace, a analfabetos y escolarizados incompletos. El nivel tecnológico de este sector es tan bajo que para el desempeño de los roles ocupacionales que lo integran no se requiere sobrepasar el umbral educativo y el aprendizaje profesional, cuando existe, es tan escaso que se logra por imitación o transferencia personal. Si para funcionar, la economía requiriera efectivamente recursos humanos que en todos los casos tuvieran un mínimo de enseñanza primaria, los sistemas educativos se extenderían cubriendo a toda la población en edad escolar e incluso cobraría real importancia la instrucción de adultos y con tal objetivo actuaría no sólo el Estado sino también las empresas y organizaciones económicas.
- b) En segundo término, es igualmente evidente que si los grupos sociales que controlan el poder se propusieran la instrucción de masas, ello sería factible para la mayoría de los países de América Latina a condición de optar por una vía que implicara limitar los gastos de funcionamiento en otras áreas —por ejemplo, las fuerzas armadas— y redujera el consumo de los grupos de más altos ingresos en beneficio de una disponibilidad de recursos que se asignarían a la instrucción de masas.
- c) En tercer término, la experiencia de los países europeos que, sin ser los más desarrollados llevaron a cabo la escolarización de masas a comienzos de siglo, y la experiencia de los países precozmente adelantados en materia de enseñanza en América Latina que iniciaron el mismo esfuerzo en la misma época, muestra que incluso en sociedades de predominio rural la escolarización se efectuó en todos aquellos casos en que se planteó como prioridad la socialización de la población transmitiendo los valores predominantes en su sistema social. Los objetivos finales fueron muy variados, desde la integración nacional de poblaciones multinacionales derivadas de la inmigración, hasta la socialización política en un determinado esquema de valores que lograra un consenso indispensable frente a la quiebra de formas tradicionales de dominación, pasando por el objetivo de preparar al ciudadano para nuevos sistemas políticos emergentes. Inversamente, si la sociedad continúa rigiéndose por formas tradicionales de dominación no sujetas a discusión —relaciones de servidumbre, de colonialismo interno, semifeudales, de caudillismo, de paternalismo, etc.—, la enseñanza deja de ser prioritaria para los fines políticos indicados y su desarrollo será, por lo tanto, muy débil.
- d) En cuarto término, las relaciones entre desarrollo y enseñanza pueden establecerse en forma indirecta por las demandas de grupos sociales movili-

zados por el proceso de desarrollo. En América Latina, donde las relaciones entre la industrialización y la modernización económica de una parte y la instrucción como prerrequisito para la ocupación son de naturaleza equívoca, la correlación urbanización-expansión de la enseñanza se realiza a través de la movilización social de los grupos urbanos. La condición urbana permite percibir la existencia de un sector económico desarrollado que ocupa a personas con instrucción mediana y alta, lo cual sirve de estímulo para que parte de la población intente acceder a esa condición por la vía educativa. La percepción de que existe un área desarrollada y la orientación positiva hacia la movilidad social ascendente explican una fuerte demanda de enseñanza no motivada directamente por el promedio de los requerimientos de calificación para la estructura de la ocupación que existe en la economía urbana. El efecto de demostración que tiene la existencia de polos de desarrollo y de áreas económicamente modernas es seguramente más importante para entender la demanda social de enseñanza y en consecuencia su extensión, que los requerimientos en cuanto a calificación de mano de obra que pueda tener la actual estructura económica urbana.

- e) La relación entre desarrollo y enseñanza se daría en este caso mediante la intermediación de las estructuras sociales. El desarrollo influye en forma directa e indirecta en la urbanización, las nuevas estructuras urbanas establecen condiciones potenciales de movilización de grupos sociales cada vez más numerosos con capacidad de presionar sobre el poder político y obtener extensión de la oferta de enseñanza, y a su vez la demanda de instrucción está directamente condicionada por las exigencias en cuanto a calificación de los sectores desarrollados de la economía y en forma indirecta por el estímulo a la movilidad social por la vía educativa, que se genera por la sola presencia de un sector de ocupación e ingresos privilegiados con relación al promedio urbano.
- f) Las clases medias urbanas son las que mejor utilizan la oferta educativa y buena parte de la presión que encabezan para lograr su expansión revierte en estas clases sociales como beneficio exclusivo. Los estratos sociales inferiores, en virtud de las condiciones socio-culturales deprimidas que los caracterizan, no tienen capacidad de lograr que las asignaciones de la oferta estén relacionadas con sus necesidades, y aun existiendo la mera oferta es insuficiente como condición de logro, en virtud de los obstáculos en su desarrollo intelectual, su pertenencia a una subcultura distinta de la transmitida en el sistema escolar, los requerimientos de ingreso al mercado de empleo a edades tempranas, etcétera.
La creación de un sistema educativo incapaz de incorporar a la totalidad de la población escolar en un ciclo básico, pero que otorga a un sector minoritario oportunidades de enseñanza hasta edades avanzadas y en ciclos del mismo carácter, es una manifestación directa de cómo la estructura de la enseñanza está condicionada por la presión de las clases medias, que a la postre son las principales consumidoras de la oferta de enseñanza.
- g) Entre los diversos tipos de participación social, la enseñanza es el sector en el que la participación es más extensa. La afirmación es válida si se recuerda lo que ocurre con la distribución del ingreso por categorías sociales, la asignación en materia de viviendas y servicios urbanos o la seguridad social. Comparativamente y para todos los países, la política de desarrollo social ha alcanzado sus logros mayores en materia de educación.

La posición relativamente privilegiada de la enseñanza se origina en varios factores no siempre congruentes: i) la relación estrecha que tiene con los valores declarados por los distintos sistemas sociales de los países de América Latina genera un esfuerzo constante, a cargo de diversos grupos sociales, por aproximar la realidad a dichos valores; ii) de las distintas demandas de participación social, la oferta de enseñanza es la más fácilmente realizable desde el punto de vista económico por su menor exigencia en inversiones; iii) la extensión de la enseñanza permite a la estructura del poder atender las demandas de ocupación de sectores de clases medias o en ascenso hacia ellas. En muchos países de la región la *empresa educativa* es la que individualmente tiene mayor número de funcionarios y técnicos, y de hecho en algunos países el principal mercado de empleo para intelectuales, considerados en su sentido más amplio, es la docencia en los distintos grados de la enseñanza. La expansión de la enseñanza secundaria y superior crea una demanda de empleos congruentes con la formación en los niveles medio y superior que, en ausencia de una tasa de desarrollo económico considerable, sólo puede ser satisfecha con la ampliación de la misma oferta educativa; iv) esta oferta puede actuar como *agente de postergación de demandas sociales*. Diversos grupos muestran que grupos sociales de posición inferior en la escala de estratificación social están más dispuestos a aceptar privaciones si simultáneamente el Estado está ofreciendo oportunidades de enseñanza para los hijos; v) la expansión de la enseñanza permite la transmisión de los valores dominantes en el sistema social a masas de población que en virtud de la urbanización han quedado desligadas de los medios tradicionales de control social.

El conjunto de factores reseñados explica la mayor participación de la población en la educación, en comparación con los otros sectores sociales, lo que refuerza la acción contradictoria que sobre la educación ejercen las distintas demandas de los sistemas económicos, ideológicos, de clase y de poder. Resultado de todo ello es la estructura educativa original que tiene América Latina en relación con las sociedades desarrolladas del pasado y del presente.

En esa estructura la enseñanza media tiene una posición especial cuyo análisis no se agota con las observaciones precedentes. En las páginas siguientes se considerará el concepto de enseñanza media y las relaciones específicas de ese nivel de enseñanza con las clases sociales, el cambio social y el empleo.

III. CONCEPTO DE ENSEÑANZA MEDIA

1. Conceptos

Bajo el rótulo de enseñanza media coexisten instituciones de variados fines y denominaciones cuyas funciones no tienen el mismo significado en las distintas sociedades. Este problema se plantea ante cualquier acercamiento a los sistemas educativos de los países desarrollados, pero en el caso de las sociedades latinoamericanas, las instituciones y las funciones se originan principalmente en dos vertientes o influencias: una es la evolución del sistema educativo con relación al sistema social nacional; la otra resulta de la asimilación

del pensamiento educativo de países más avanzados traducido en nuevas instituciones de las cuales se esperan determinados cambios culturales y/o sociales, aunque no siempre sean congruentes con la realidad nacional.

La relativa facilidad con que se han podido introducir instituciones o modificaciones en los *currícula* de la enseñanza no siempre vinculados con las demandas del funcionamiento de las estructuras sociales nacionales, indica que los grupos sociales que usan los servicios de enseñanza y el resto de la sociedad, reformulan los objetivos y las funciones de los sistemas educativos según expectativas que no coinciden necesariamente con las que puedan tener los docentes y las autoridades al organizar y modificar instituciones y contenidos.

Esta percepción diferente y en algunos casos contradictoria de las funciones de los sistemas educativos, obliga a considerar que ellas no son necesariamente iguales a las previstas en los proyectos y que un análisis de la enseñanza media debe considerar: las funciones y objetivos declarados de las instituciones; la forma en que asumen ambos los grupos sociales que consumen educación, y finalmente la forma en que la sociedad global reformula las funciones y objetivos de los sistemas educativos frente al mercado de empleo, al uso de recursos humanos, a la jerarquía de los estatus, etcétera.

La denominación enseñanza media es de por sí equívoca. Históricamente tuvo un sentido unívoco cuando se refería a un tipo de enseñanza que recibían únicamente quienes, tras alcanzar un nivel de enseñanza primaria, se preparaban para continuar con estudios superiores, y lo hacían en instituciones que tenían a su cargo la transición de una a otra. Enseñanza media tenía implícito el concepto de tránsito de uno a otro nivel y por lo tanto su función se limitaba a la preparación para el ingreso al nivel superior y su objetivo era la trasmisión de conocimientos, cultura y valores a fin de que el educando estuviera habilitado para seguir estudios superiores.

Actualmente, se pueden distinguir en la enseñanza media distintos objetivos que no coinciden necesariamente con las especializaciones que ella se propone:³

- a) Enseñanza cultural y socialización requeridas como base de una ulterior enseñanza superior y especializada.
- b) Enseñanzas técnicas, vocacional y normal, que preparan para ejercicios profesionales que se entiende se pueden desempeñar sin formación ulterior al término del ciclo de estudios medios.
- c) Enseñanza básica, complementaria de la primaria —y en algunos países integrada en un único ciclo con esta última—, considerada como la formación esencial y necesaria —como lo había sido anteriormente la primaria— para el desarrollo de la persona como individuo y como integrante de la sociedad; o sea que habilita tanto para seguir estudios superiores cuanto para ingresar en el mercado de empleo —con o sin formación específica posterior—, es decir, para desempeñar los distintos roles sociales que el educando ejercerá como futuro adulto.

Estos tres tipos de objetivos están combinados en distinta forma en los sistemas institucionales, y más allá los grupos sociales usuarios de la enseñanza media han modificado de hecho los objetivos formales, especialmente provocando una transición de instituciones educativas que tenían el tipo de

objetivo a) a instituciones que formalmente o de hecho pasan a tener el tipo de objetivo c), por ejemplo.

Históricamente, en América Latina las primeras instituciones de enseñanza media tuvieron por objetivo la preparación para pasar a la enseñanza superior. A su lado y para atender las demandas de formación de artesanos y de mano de obra similar, surgió una enseñanza diferenciada, destinada a otro nivel social y cultural, cuyo objetivo era formar obreros y artesanos para las actividades del sector secundario. Posteriormente, de la enseñanza secundaria se desprendió como rama especializada la enseñanza normalista. El esquema bipartito o tripartito de enseñanzas medias de distinta jerarquía de objetivos, fue común a los países del área desde comienzos del siglo hasta aproximadamente la segunda Guerra Mundial y se correspondía con ciertas características de la estructura social. Una enseñanza para élites con un alto contenido intelectual acorde con las universidades marcadamente humanistas; una enseñanza de formación de mano de obra de bajo nivel técnico acorde con el escaso desarrollo de la industria que atendía una clase baja a la que se le ofrecía un estatus profesional y social dentro de su propia clase social; y finalmente una enseñanza normalista que encauzaba la incorporación femenina a la educación junto con los mejor dotados intelectualmente provenientes de clase baja o de clase media inferior, para los cuales resultaba remota la expectativa de continuar estudios superiores. El mayor o menor desarrollo de este último sector dependió de las políticas que asumieron los poderes establecidos respecto a la educación de masas que determinaban la magnitud del mercado de empleo para el que se tomaban normalistas.

2. Cambios en la enseñanza media

A partir de la segunda Guerra Mundial y con relación a los cambios estructurales de las sociedades latinoamericanas, se pueden distinguir como generalizaciones empíricas las siguientes formas que asumió el cambio en la enseñanza media:

- a) Algunos países mantuvieron el esquema tripartito, tal como fue reseñado, sin mayores cambios. Esta situación fue correlativa a un bajo desarrollo cuantitativo de la enseñanza media.
- b) Otros países mantuvieron el esquema, pero debido al crecimiento cuantitativo, la enseñanza secundaria se transformó de hecho, aunque no en sus contenidos, en educación básica. La incorporación de estudiantes de origen socio-cultural más bajo, implícita en la expansión demográfica, modificó necesariamente el contenido de la enseñanza. Para poder integrar este nuevo tipo de estudiante se enfatizaron los aspectos de socialización y cultura general, se modificó forzosamente la comunicación pedagógica y se redujo el contenido cognoscitivo de la misma, pero se mantuvo simultáneamente el pensum y la orientación elitista de la enseñanza secundaria anterior.
- c) Otros países tuvieron la situación reseñada en b), pero simultáneamente realizaron importantes cambios en la enseñanza vocacional transformándola en enseñanza técnica y validándola para la continuación de estudios superiores.

- d) Finalmente, otro sector de países introdujo cambios estructurales creando en algunos casos una enseñanza básica que comprendía la primaria y una parte de lo que anteriormente correspondía a la media, o bien dividiendo el ciclo medio en una primera etapa básica y en una segunda etapa con objetivos definidos.

Esta variedad de situaciones institucionales que encubre la denominación de enseñanza media adquiere significados muy diferentes según la naturaleza del acceso a ese ciclo y según las perspectivas y naturaleza del mercado de empleo para sus egresados.

Las nuevas funciones básicas de la enseñanza media sólo se afianzarán en las sociedades que hayan logrado que la casi totalidad de sus jóvenes ingresen al sistema educativo y cumplan los cursos primarios previos a la etapa de la enseñanza media. De no ser así, los cambios de estructura y de currículo no modificarán la tradicional función de preparación de élites que en una alta proporción demandarán estudios superiores u ocupaciones burocráticas acordes no con su formación sino con su estatus social previo a la enseñanza.

Del mismo modo, si las posibilidades de ocupación de los egresados de la enseñanza media no tienen relación específica con los contenidos de sus estudios, sino con la aceptación formal y ritual de los diplomas que aseguran un mercado de empleo cautivo para los egresados de la enseñanza media, o en el caso contrario, si el mercado de empleo no ofrece posibilidades de incorporación calificada a los egresados de la enseñanza media, sea cual fuere la rama de su formación, no sólo cambiará la función que cumple la enseñanza media en la sociedad, sino que se modificarán sus contenidos, y se asistirá a un retorno de los ciclos —que teóricamente tienen por objetivo una formación básica— a una condición de enseñanza tradicional o secundaria.

El concepto de enseñanza básica tiene vigencia con relación a las demandas de una sociedad diferenciada que para funcionar requiere un desarrollo intensivo de las capacidades individuales que permitan incorporaciones a procesos productivos complejos, aprendizajes de técnicas específicas y en general adaptabilidad a nuevos roles en una sociedad cambiante. Si tales condiciones no se dan en la sociedad, las demandas que ésta formulará a la enseñanza serán cada vez más débiles, permitiendo que las orientaciones puramente académicas de los educadores hagan que los contenidos de la enseñanza recuperen el objetivo del conocimiento por el conocimiento en sí. Todo grupo de educadores, por orientación profesional, tiende por lo general a omitir el problema de la incorporación al medio social y como su medio social es el intelectual y su objetivo el conocimiento, terminan considerando que el objetivo de la formación es la incorporación de los educandos al medio intelectual. De esta forma, una enseñanza cuya estructura y programas teóricamente quiere ser básica, sin la presión de la demanda ocupacional, tiende a retomar a la condición de enseñanza secundaria tradicional, *media* entre el nivel primario y un nivel más alto de la formación intelectual.

Pero aun sin considerar el efecto de los educadores, si el mercado de trabajo no ofrece oportunidades de incorporación a los egresados de una enseñanza básica —ya sea directamente o después de aprendizajes específicos—, los estudiantes se darán cuenta de que la única forma de incorporarse consiste en adquirir conocimientos o títulos que requieren mayor número de años de estudio, por lo que también ellos considerarán la nueva institución de enseñanza básica como secundaria-paso hacia estudios superiores.

Estas observaciones parecen necesarias en momentos en que muchos grupos sociales opinan que las modificaciones en materia de planes y programas para establecer tipos de enseñanza básica, incluso con la eliminación formal de la enseñanza media, implicarán necesariamente el establecimiento de un nuevo tipo de educación y tal vez la creación de un nuevo tipo social.

IV. LA EXPANSIÓN DE LA ENSEÑANZA MEDIA

1. Crecimiento global de la enseñanza media

Entre 1960 y 1968/9 la expansión demográfica de la enseñanza media ha sido muy considerable y general en América Latina. Esta expansión no proviene del incremento en volumen de la población en edad de realizar estudios, sino de la mayor penetración del sistema en la población en edad de asistir. Una de las formas de medir este fenómeno consiste en comparar la matrícula con la población comprendida entre las edades de realización normal del nivel de estudios, o sea lo que se conoce con el nombre de tasa ajustada de escolaridad. En 1960 la media de las tasas de los países considerados era de 15.7% y en 1969 había ascendido al 27.6%. Este incremento de las medias no debe omitir las enormes distancias existentes entre los países extremos: así, en 1960 Haití tenía una tasa del 3% y Uruguay del 37%, y en 1969 fueron del 4% y de 56%, respectivamente.

El crecimiento cuantitativo de la matrícula ha sido aún mayor por el peso del grupo de edades demográficamente más voluminosas. Todos los países, salvo Bolivia y Haití, tuvieron tasas de crecimiento de la matrícula superior al 50%, lo que transforma a la enseñanza media en el sector de mayor crecimiento porcentual de los tres niveles de enseñanza. Con más del 50% y menos del 100% figuran los países que tenían a comienzo del decenio un considerable desarrollo de la enseñanza media (Argentina, 64.1%, Panamá, 71.2% y Uruguay, 72.1%), y Paraguay que casi duplica el volumen de su matrícula media.⁴ Con más de 100% y menos del 150% de aumento, figuran tres países de anterior desarrollo medio (Cuba, 113.8; Costa Rica, 116.7; y Venezuela, 118.3%) y con tasas más elevadas cuatro países de débil desarrollo anterior de la enseñanza media (Ecuador, 125.3%; Honduras, 128.9%; Colombia, 142.5%, y El Salvador, 147.6%). Finalmente, con más del 150% de aumento figuran países que, en general, en el decenio anterior tuvieron una enseñanza media de escasa importancia demográfica: Guatemala, 151.3%; República Dominicana, 161.3%; Brasil, 172.3%; Perú 184%; México, 189% y Nicaragua con el 300% de aumento.

Los crecimientos diferenciales de la población matriculada repercutieron en una aproximación mayor entre los países latinoamericanos en lo que concierne a las tasas ajustadas de escolarización. En 1960 el primer cuartil correspondía a una tasa 5 y la moda a la de 37, mientras en 1969 el primero tiene la tasa de 15 y la moda corresponde a 56.

Los países se aproximan entre sí en cuanto a la tasa de escolarización de enseñanza media, pero a grandes rasgos se mantienen los mismos países en las posiciones extremas del continuo, en tanto que en la zona central se producen ascensos y descensos relativos. De los 20 países considerados en 1960, Venezuela, Chile, Panamá, Argentina y Uruguay ocupaban en orden

ascendente las posiciones en el espacio superior comprendido entre el tercer cuartil y la moda; en 1969 figuran los mismos países, con la excepción sólo aparente de Chile que, por su cambio de estructura, redujo la enseñanza media a los cuatro años terminales, y por lo que desciende en la escala para ser sustituido por Perú. En 1960, en el primer espacio del continuo figuraban Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y México. En 1969, los dos últimos países fueron sustituidos por Paraguay y Bolivia, que descienden del segundo espacio en el que se encontraban en la fecha precedente. El segundo espacio, de una fecha a otra, sólo retiene en el mismo lugar a dos países, Ecuador y Colombia, y en el tercer espacio intercuartil sólo permanecen Cuba y Costa Rica. Estos cambios en los espacios centrales de la escala sugieren que en el próximo decenio las posiciones de más alta escolarización pueden pasar a ser detentadas por países distintos de los actuales ocupantes.

No hay una correlación evidente entre el crecimiento del PBI por habitante a costo de factores y el incremento de la matrícula de la enseñanza media o el incremento de las tasas ajustadas de escolarización. El cuadro 9 ilustra este hecho; así, por ejemplo, México incrementa en un 33% su PBI, en un 190% su matrícula y comprende a un 13% más de jóvenes en la enseñanza media; Bolivia tiene la misma tasa de crecimiento del PBI, un 37% de incremento de la matrícula y una penetración adicional en la población en edad de asistir de apenas un 4%; Paraguay y Ecuador tienen en 1969 aproximadamente el mismo PBI, lo incrementan ambos en alrededor de un 10%, pero mientras Paraguay sólo incorpora un 5% más de jóvenes al sistema de enseñanza media, Ecuador logra la incorporación de un 9%. Finalmente dos ejemplos destacados: Uruguay pierde un 4.3% de su PBI por habitante, incrementa en el 72% la matrícula y eleva en un 19% adicional la cobertura del sistema de enseñanza media en la población en edad de asistir, y más aún, a pesar del retroceso económico no sólo se mantiene en la primera posición en cuanto a elevada tasa de escolarización (56%), sino que, comparativamente, al ascender la tasa a un ritmo más veloz se distancia de los países que le preceden de inmediato. Caso similar, aunque no tan evidente, es el de República Dominicana. No tiene incremento del PBI, aumenta la matrícula en un 161.3%, y logra una cobertura adicional del 11% de jóvenes en edad de asistir.

Las relaciones con las tasas de crecimiento de la población en ciudades de 20 000 habitantes y más son igualmente equívocas. Países de precedente alta urbanización con incrementos bajos en el periodo tienen altos crecimientos de tasas de escolarización media, por ejemplo, Uruguay, Argentina y Cuba —este último y Perú tienen tasas muy moderadas de crecimiento del PBI por habitante, pero ambos duplican la tasa de escolarización—; Chile, cuando se consideran en la enseñanza media los actuales 7° y 8° de enseñanza básica, eleva su tasa de escolarización del 25% al 42%, mientras el incremento en urbanización fue del 37.6% y el del PBI del 19.1% en el mismo lapso. Nicaragua sólo incrementa en un 41% su población urbana, pero eleva en un 300% su matrícula y su tasa de escolarización pasa de 7 a 20%. Mientras tanto, República Dominicana tiene el más alto crecimiento de población urbana (111% en el periodo) y un respetable incremento de la tasa de escolarización que pasa del 16% al 27%. Los ejemplos pueden continuar, pero el análisis prolijo de los mismos conduce a descartar que el crecimiento de la enseñanza media sea

CUADRO 9

Relación entre el incremento de la población urbana, el crecimiento de la matrícula de 2° grado de todas las ramas y la cobertura de la población en edad de asistir

Grado urbanización en 1970 (porcentaje)	País	Población urbana + 20 000 h. ^a			Matrícula 2° grado ^b		Porcentajes matrícula 2° grado sobre matrícula 1er. grado ^c		Tasas ajustadas de escolarización en 2° grado		PBI por habitantes costo de factores ^e (dólares 1960)				
		1960	1970	Tasa de crecimiento	Miles		1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1969	Tasa de crecimiento
					1960	1968									
-20	Haití	6.0	6.9	44.9	19.5	27.4 ^f	40.5	8.5	9.6 ^g	3	4 ^g	96	88	-8.4	
	Honduras	10.9	15.3	82.5	15.2	34.4	128.9	7.4	9.2	6	10	196	231	17.9	
	Guatemala	15.5	18.0	40.8	27.3	68.6 ^g	151.3	9.2	14.0 ^g	6	10 ^g	276	336	21.7	
	El Salvador	17.7	19.4	51.0	34.0	84.2 ^g	147.6	10.6	16.3 ^g	13	20 ^g	254	312	22.8	
-30	Paraguay	17.0	20.9	63.5	24.6	47.3	92.3	8.2	11.8	10	15	245	268	9.4	
	Bolivia	22.1	23.3	33.2	54.2	74.5 ^g	37.5	14.6	11.2 ^g	11	15 ^g	147	196	33.3	
	Nicaragua	23.0	24.6	41.1	11.4	45.6 ^g	300.0	7.9	17.1 ^g	7	20 ^g	248	346	39.5	
	Rep. Dom.	18.7	29.9	111.3	53.2	139.0 ^g	161.3	10.5	19.1 ^g	16	27	205	205	0.0	
-40	Costa Rica	24.0	31.1	74.7	28.7	62.2	116.7	14.2	19.3	21	33	399	517	29.6	
	Ecuador	27.9	31.9	54.1	67.1	151.2 ^h	125.3	11.3	16.8 ^h	13	22	261	287	10.0	
	Perú	28.4	32.7	58.4	198.3	563.7	184.3	14.6	25.6	18	38 ^g	313	372	18.8	
	Panamá	33.1	38.2	51.9	38.9	66.6	71.2	24.0	29.9	29	38	429	651	51.7	
-50	México	33.3	40.5	76.5	512.2	1 483.9 ^g	189.7	10.5	17.4 ^g	9	22 ^g	486	649	33.5	
	Brasil	29.3	43.4	94.4	1 177.4	3 205.9	172.3	15.7	26.8	11	23	268	338	26.1	
	Colombia	36.2	43.4	51.9	243.2	587.4	141.5	14.4	21.5	13	21	311	358	15.1	
	Cuba	44.0	47.5	26.9	122.4	261.7	113.8	11.9	19.6	14	28 ^g				
-60	Chile	49.4	57.0	37.6	228.5	267.8 ^g	17.2	19.5	13.5 ^g	25	34 ^g	498	593	19.1	
	Venezuela	47.1	64.4	95.6	180.6	394.3	118.3	14.8	24.6	23	34	661	731	10.6	
+60	Uruguay	61.2	66.8	21.6	93.4	160.7	72.1	31.0	43.5	37	56	696	666	-4.3	
	Argentina	58.1	70.7	35.9	563.5	924.8 ^g	64.1	19.8	27.6 ^g	30	42	755	902	19.5	

^a Almor Passos, División de Asuntos Sociales, CEPAL, *América Latina: Estimación del crecimiento urbano*, primer borrador para discusión interna.

^b Información adelantada por UNESCO del Anexo Estadístico a presentar a la Conferencia de Ministerio de Educación de Caracas, diciembre 1971, cuadro 41.

^c División de Asuntos Sociales de CEPAL

^d UNESCO, Conferencia de Ministros de Educación, Caracas, diciembre de 1971.

^e CEPAL, Producto bruto interno de los países de América Latina, Parte II, doc. E/CN.12/L.51/Add.2.

^f 1966. - ^g 1969. - ^h 1967. - ⁱ La información para Chile excluye los datos de séptimo y octavo año debido a que con la Reforma Educativa estos cursos pasaron a formar parte de la Enseñanza Básica.

una variable únicamente dependiente del crecimiento del PBI por habitante o de la tasa de urbanización o de un indicador que tenga en cuenta ambos valores. Las correlaciones en ciertos casos existen, pero para el conjunto son tantas las excepciones que sólo analizando la estructura social de cada país se puede explicar la expansión de la enseñanza media.

Hay que buscar la explicación en la interacción de los grupos sociales, en su grado de movilización, en la capacidad de presión que tengan algunos de ellos, en las políticas que respecto a la enseñanza como forma de participación tenga el poder político y en el grado de modernización general de la sociedad. Según las características de las variables enumeradas se producirán distintos tipos de reacciones a las condiciones del desarrollo económico y de la urbanización.

Todo parece indicar que, salvo que los grupos de poder establezcan políticas que limiten severamente el crecimiento de la enseñanza media, en la mayor parte de los países latinoamericanos continuarán e incluso aumentarán durante el próximo decenio las actuales tasas de crecimiento de matrícula y de escolarización. El límite de la expansión está en el sistema educativo mismo, ya que la expansión depende del porcentaje de egresos de la primaria que para la mayoría de los países sigue siendo muy bajo.

El camino por recorrer en materia de incremento de las tasas de escolarización se percibe cuando se compara el porcentaje de la matrícula de segundo grado con relación al total de la de primer grado. Como para la mayoría de los países ambos niveles o grados tienen duración igual, si no existiera repetición diferencial por grados ni deserción, la matrícula del segundo grado tendría el mismo volumen que la del primero. Actualmente el país más avanzado en la materia tiene 43 matriculados en la enseñanza media por cada 100 matriculados en primaria o básica, seis países tienen entre 20 y 30, incluyendo a Chile, otros siete países tienen más de 15 matriculados y los restantes cifras inferiores.

2. El crecimiento por ramas de la enseñanza media y sus causas

Para el conjunto de la región, las ramas de enseñanza técnica y normalista descienden en participación porcentual en beneficio de la enseñanza secundaria o general. En 1960 la enseñanza general comprendía al 64.8%, la técnica al 25.7% y la normal al 9.5%. En 1970 los porcentajes respectivos fueron 68.2%, 23.5% y 8.3%.

La enseñanza general siempre ha sido muy considerable en la mayoría de los países de América Latina y se señaló como un factor disfuncional para el desarrollo por la carencia de personal técnico de nivel medio que implica tal distribución. Un análisis más detenido de las cifras indica que la formación propiamente técnica tiene incluso una parte más pequeña de lo que sugieren las cifras globales. En 1970 el 51% de la matrícula de la rama técnica era de estudios comerciales, y tanto en los estudios industriales (26%) como profesionales (14%) existen en los distintos países, y especialmente para la matrícula femenina, una serie de estudios que poco tienen que ver con una definición estricta de enseñanza técnica.

De la misma forma se debe señalar que parte de la matrícula normalista, no es precisamente tal. En Argentina, que tuvo tradicionalmente una tasa muy

CUADRO 10
América Latina: tasas y distribución porcentual de escolarización en la enseñanza secundaria general, normal y técnica, 1960 y 1968-1969

Grado de urbanización en 1970 en Ciudades de 20 000 y más habitantes	País	Distribución porcentual en 1960			Distribución porcentual en 1968-1969				
		Tasa ajustada de escolarización	Secundaria	Normal	Técnica	Tasa ajustada de escolarización	Secundaria	Normal	Técnica
-20%	Haití	3	77.4	1.0	21.6	4	76.7 ^a	0.7 ^a	22.6 ^a
	Honduras	6	63.8	12.5	23.7	10	73.0 ^b	12.9 ^b	14.1 ^b
	Guatemala	6	81.3	8.4	10.3	10	73.3 ^c	11.1 ^c	15.6 ^c
	El Salvador	13	60.9	9.7	29.4	20	68.3 ^c	0.0 ^c	31.7 ^c
-30%	Paraguay	10	79.7	13.0	7.3	15	86.3 ^h	8.4 ^b	5.3 ^b
	Bolivia	11	84.1	2.2	13.7	15	82.8 ^c	6.5 ^c	10.7 ^c
	Nicaragua	7	60.5	15.8	23.7	20	83.6 ^c	7.2 ^c	9.2 ^c
	Rep. Dominic.	16	58.1	0.6	41.3	27	70.1 ^c	0.4 ^c	29.5 ^c
-40%	Costa Rica	21	95.8	0.0	4.2	33	89.5 ^b	0.0 ^b	10.5 ^b
	Ecuador	13	60.3	10.6	29.1	22	56.2 ^d	11.0 ^d	32.8 ^d
	Perú	18	80.1	0.0	19.9	38	83.5 ^b	0.0 ^b	16.5 ^b
	Panamá	29	68.9	3.6	27.5	38	66.4 ^b	31.7 ^b	1.9 ^b
-50%	México	9	70.7	5.7	23.6	22	71.7 ^c	4.0 ^c	24.3 ^c
	Brasil	11	73.7	7.7	18.6	23	72.3 ^b	10.8 ^b	16.9 ^b
	Colombia	13	57.7	11.5	30.8	21	69.1 ^b	9.2 ^b	21.7 ^b
	Cuba	14	73.4	6.1	20.5	28	71.4 ^b	10.6 ^b	18.0 ^b
-60%	Chile	25	70.9	2.9	26.2	34	66.8 ^c	1.1 ^c	32.1 ^c
	Venezuela	23	58.1	17.5	24.4	34	64.5 ^b	3.2 ^b	32.3 ^b
+60%	Uruguay	37	74.9	2.6	22.5	56	73.5 ^b	4.3 ^b	22.2 ^b
	Argentina	30	26.8	24.5	48.7	42	22.9 ^c	21.0 ^c	56.1 ^c

Fuente: Información adelantada por UNESCO del Anexo Estadístico que presentará a la Conferencia de Ministros de Educación diciembre 1971.

^a 1966; ^b 1968; ^c 1969; ^d 1967.

elevada de matrícula normalista, los estudios de este tipo tienen un porcentaje muy alto de asignaturas comunes con la enseñanza general, una duración similar y habilitan para el ingreso a la universidad. En estas condiciones no es extraño que un considerable porcentaje de estudiantes realicen estudios normalistas sin pensar en ejercerlos, o como alternativa en caso de no poder realizar otros estudios superiores. En otros países el fenómeno es menos explícito, pero de una u otra forma la matrícula normalista no puede considerarse como puramente profesional.

El crecimiento de la parte de la enseñanza general en la enseñanza media se debe a ciertos factores coyunturales: i) algunos países han trasladado parcial o totalmente los estudios magisteriales a nivel superior o como continuación de un ciclo de enseñanza general de tipo medio; ii) otros países han desestimulado los estudios normalistas ante el fenómeno del exceso de oferta profesional con relación al mercado de ocupación existente; iii) en varios países más, en virtud de planes específicos o por la vía pragmática, se está creando un ciclo de enseñanza general común a todos los que egresan del anterior nivel primario e incluso programado como el nivel de estudios correspondientes a la función que desempeñaba anteriormente la enseñanza primaria.

Estos factores coyunturales acrecientan el problema más general de la situación de la enseñanza media y su relación con el cambio social.

Plantear meramente que se debiera incrementar la enseñanza técnica es incurrir en una afirmación banal y en una visión esquemática de las relaciones entre la enseñanza, el mercado de empleo y las relaciones de clases sociales. Para definir el problema conviene precisar antes algunos temas:

- i) La parte tan elevada de la enseñanza general dentro de la media proviene en primer término de que los grupos usuarios de ella constituyen una parte minoritaria de la población en edad de asistir. Esos grupos que han logrado ingresar al sistema y realizar el ciclo primario tienen expectativas altas respecto a la conservación o el logro de un nuevo estatus. Esas expectativas no se pueden satisfacer en las ocupaciones manuales o técnico-manuales que en la mayoría de los países tienen un estatus social muy bajo. Aspiran a incorporarse a las actividades de prestigio más alto o mediano y éstas se encuentran para la mayoría de los países en el sector terciario.
- ii) El mercado de empleo que por muy diversas razones presenta la tasa más alta de expansión es el relacionado con habilidades intelectuales, o para ser más precisos, con actividades no manuales. Salvo muy pocos países, el sector industrial moderno —excluyendo las actividades artesanales y a fortiori las pseudo-ocupaciones en el sector secundario— ha perdido capacidad de crecimiento porcentual, y en algunos casos absolutos. Mientras tanto, la terciarización del mercado de empleo continúa realizándose, incluso en los casos de baja tasa de desarrollo económico, por la mayor capacidad que tienen los grupos del nivel de educación respectivo de ejercer presión sobre los centros de poder para que esa expansión continúe.
- iii) En muchos países de la región, la llamada enseñanza técnica consiste en aprendizajes empíricos que poco tienen que ver con la enseñanza técnica. La primera no es muy diferente del aprendizaje en el lugar de trabajo, porque se fundamenta en la trasmisión de ciertas habilidades y en el uso de ciertos instrumentos. La segunda se basa en la secuencia de conocimiento ciencia-tecnología-aplicación práctica a un campo específico de la-

bor. La importancia cuantitativa de formas artesanales o semiartesanales de producción y la renuencia de las empresas industriales a utilizar un personal más técnico que manual repercuten negativamente en la capacidad de los sistemas de enseñanza para acceder al nivel técnico de formación. En otros casos se puede considerar la carencia de imaginación creadora ante los cambios económicos. Así, por ejemplo, se puede citar que la gran etapa de sustitución de importaciones que constituyó un cambio profundo de las oportunidades ocupacionales no produjo cambios sustanciales en la orientación de la rama técnica de la enseñanza media. En forma más precisa se pueden señalar países que no tienen formación especializada relacionada con sus principales actividades industriales.

- iv) El predominio de las técnicas científicas en la producción de empresas de nivel equiparable a los países desarrollados, ha promovido un interesante fenómeno que debe llamar a reflexión. Numerosos estudios muestran que los empresarios en esas condiciones prefieren contratar a personas que han realizado cursos generales, a las personas que tienen títulos o estudios en la rama técnica, alegando que el conocimiento empírico lo pueden transmitir con relativa facilidad en el lugar de trabajo, y que lo que importa en la formación anterior es la capacidad de análisis de relaciones causales y la adaptabilidad a funciones cambiantes.
- v) En forma muy marcada, la distribución de la oferta educativa sigue, para la mayoría de los países, la estructura de clases. Los estudios de la rama técnica no permiten la continuación de estudios superiores, ni siquiera en el campo específico técnico, decretando para ellos una inferioridad que afecta a su capacidad de reclutamiento. Ello también implica declarar que existen dos sistemas de formación que conducen a posiciones estratificadas diferentes porque los estudiantes no se dirigen hacia la rama técnica y toda protesta se transforma simplemente en una manifestación ideológica contraria a que los grupos sociales inferiores rechacen el serio indefinidamente. De esta forma el debate iniciado a comienzos de siglo sobre la forma de aumentar la oferta de enseñanza sin que ello afectara las formas de reclutamiento de las posiciones sociales y sin modificar las relaciones entre las clases, continúa de acuerdo con la misma valoración clasista, lo que afecta negativamente el desarrollo económico y social.
Es interesante comprobar que los países que establecieron que la enseñanza técnica media da acceso también a la superior y que se preocuparon por la creación de una enseñanza técnica de nivel universitario —entre ellos destacan los ejemplos de Argentina y Chile—, han logrado un considerable desarrollo de la matrícula media y el mejoramiento notable de las capacidades de los estudiantes reclutados para este subsistema.
- vi) El mercado de empleo en el sector industrial y en mayor medida en el agrícola está afectado por tantos factores que la formación general que brinda la secundaria presenta más estímulos que una formación específica para una habilidad determinada o un conjunto de habilidades interrelacionadas. Hay fenómenos de regresión de actividades con aparición o expansión de otras; en ciertos sectores coexisten empresas de alta tecnología con demandas elevadas de educación junto a empresas de nivel artesanal y nulo empleo de la tecnología; se producen retracciones generalizadas en la industria con crisis ocupacionales que sólo se pueden superar individual-

mente emigrando hacia sectores burocráticos del mercado de empleo; muchas empresas con renovación frecuente de sus técnicas de producción, se desinteresan por individuos formados para ciertos procesamientos a la vez que resisten la incorporación de egresados de escuelas de nivel científico-técnico por las mayores demandas que puedan establecer, sin considerar los efectos en productividad que lograrían, etc. En un mercado de empleo tan inestable, la formación más general es la que brinda mayores oportunidades de movilidad ocupacional interna o hacia sectores burocráticos o semitécnicos.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

En las condiciones actuales de cambio de las estructuras económicas y sociales de América Latina, no debe considerarse *a priori* como un factor disfuncional del desarrollo el hecho de que la enseñanza general constituya la enseñanza media por excelencia en la mayor parte de los países. El juicio de funcionalidad o disfuncionalidad dependerá de los contenidos de esa enseñanza general, de su orientación valorativa, de su coordinación con otros niveles más especializados de enseñanza y de su relación con las demandas de la economía.

En muchos países de la región, parte de la enseñanza general o secundaria ha sido declarada enseñanza básica, pero sus contenidos y su orientación valorativa no son muy diferentes de los prevalecientes en la tradicional enseñanza preuniversitaria. En primer término, la ciencia sigue ocupando una parte menor en el escaso número de horas de clases, y lo que es más grave, persisten los defectos que presenta su enseñanza, entre los cuales se deben recordar los que menciona UNESCO: contenidos anticuados, ausencia de conceptos unificadores, presentación de la ciencia como un conjunto inmutable de verdades, falta de actividad experimental, crítica escasez cuantitativa y cualitativa de docentes, ausencia de equipos y materiales didácticos para la enseñanza de las ciencias, etcétera.

En segundo lugar, en la mayor parte de los planes de enseñanza general no figura la formación tecnológica, con lo cual la formación científica queda desprendida de su prolongación en el campo de la modificación y realización de procesos productivos y limitada a un puro concepto intelectual.

Por último, la enseñanza no incluye prácticas de trabajo ni experiencias que permitan vincular ciencia con tecnología y su aplicación a la materia misma. Las llamadas clases de taller en muchos sistemas de enseñanza siguen un patrón más cercano al *hobby* o más vinculado a una concepción artesanal del trabajo que a la concreción práctica de categorías científicas y tecnológicas. Esto se manifiesta en situaciones en las que, mientras se enseñan teóricamente ciencias físico-químicas, simultáneamente los talleres de enseñanza son malos remedos de la formación de artesanos carpinteros, por ejemplo.

Muchos autores y declaraciones de políticas se han referido al problema de los valores de clase media como hostiles al trabajo manual y en consecuencia responsables de la orientación predominante de los jóvenes hacia actividades no manuales. El papel que los sistemas de valores y otros factores pueden desempeñar en este marco ha sido analizado *in extenso* en la obra de las Naciones Unidas (1968). Para los fines de este ensayo, basta considerar la

naturaleza del mercado de empleo y la formación que los estudiantes reciben en la enseñanza media general. La primera ya fue considerada, en cuanto al segundo aspecto no puede sorprender el rechazo de formas de trabajo que no fueron presentadas como vinculadas al quehacer intelectual, y que cuando se practican se miran más como hobbies que como formas de producción y frente a las cuales los egresados de estos tipos de enseñanza media se sienten totalmente ajenos; más aún, en la mayor parte de los casos son incapaces de manipular objetos en lugar de papeles o ideas.

Una enseñanza general, de contenidos similares o una enseñanza pre-universitaria, por el hecho de expandirse en volumen no se transforma en enseñanza básica y sus egresados no pueden tener otra aspiración que o bien la de continuar estudios superiores o bien incorporarse al mercado de empleo burocrático o al sector terciario en general.

La orientación de la enseñanza tiene vinculaciones de acción y reacción con el mercado de empleo. El sector burocrático y en general el terciario moderno no pueden seguir creciendo indefinidamente. En muchos países del área, un ejemplo es Uruguay, la capacidad de absorción de esa parte del mercado de empleo ha llegado a agotarse pese a todos los expedientes utilizados para mantener su tasa de crecimiento mucho más allá del nivel razonable y necesario. Las posiciones vacantes disponibles en cada año no sólo son pocas sino que son disputadas por un número cada vez mayor de postulantes. En condiciones de dura competencia se produce un esfuerzo incesante por vencer en la disputa por el empleo, adquiriendo niveles cada vez más altos de conocimientos formales, realizando todos los ciclos de enseñanza media y continuando estudios universitarios o superiores. Simultáneamente los empleadores se encuentran en condiciones de exigir niveles formales educativos cada vez más altos a los postulantes para ocupar posiciones que no los requieren. Se supone que un individuo con la enseñanza general completa tendrá una capacidad mayor que uno que sólo realizó un ciclo y por tanto mayor que la persona que únicamente realizó la primaria. El requerimiento repercute en una subutilización de los recursos humanos educados disponibles, ya que la capacitación educativa es, en estos casos, excesiva para las exigencias del cargo y si bien es probable que la ejecución del mismo tendrá un rendimiento superior, la subutilización de la capacidad repercute desfavorablemente en el desarrollo económico por la escasa tasa de retorno de la inversión educativa. A su vez, las mayores exigencias de los empleadores sostienen e incrementan mayores demandas de enseñanza media larga, ya que sólo con estudios más prolongados se lograría obtener posiciones superiores.

Este proceso de desvalorización de la enseñanza tiene consecuencias negativas en múltiples sentidos:

- i) Fomenta un crecimiento de la enseñanza media de ciclo largo y de la superior por encima de los requerimientos de los sistemas económicos, que desemboca en múltiples formas de desaprovechamiento; subutilización de capacidades por desajuste entre la formación y el rol desempeñado; subutilización por los mecanismos de múltiple ocupación con rendimientos inadecuados en cada cargo, pero de una acumulación necesaria en un mercado de empleo estrecho; remuneraciones bajas con el consiguiente desaliento en el trabajo; ubicación de personas en cargos aparentemente congruentes con la formación, pero que en virtud de la proliferación de creaciones carecen de apoyo instrumental para el ejercicio adecuado de los mismos;

- y finalmente, alternativa de la emigración de técnicos costosamente formados por el país.
- ii) Anula los efectos de movilidad social ascendente para ciertas capas sociales que entre generaciones de padre e hijo ascienden del analfabetismo a la escolarización completa, para descubrir que una cantidad de roles ocupacionales que deberían estar reservados para personas de ese nivel de instrucción son disputados por quienes tienen cursos de enseñanza media.
 - iii) Consume una parte creciente del gasto educativo en la enseñanza media de ciclo largo y en la superior en desmedro de las asignaciones necesarias para que toda la población realice un ciclo básico.

Los efectos de la expansión de la enseñanza media sobre el cambio económico y social de América Latina se deben estudiar desde muchos ángulos. En las páginas anteriores se ha insistido en la importancia de la formación de un amplio sector de la población con conocimientos que les permitan participar en los nuevos procesos tecnológicos de producción y los nuevos que serán creados, sin duda, en el próximo cuarto de siglo. La amplia disponibilidad de recursos humanos educados en algunos países de la región, les otorga inmejorables condiciones para dar el salto hacia una sociedad técnica que es fundamentalmente una sociedad educada. Poseen sectores de población con una formación de base adecuada para realizar ciclos de actualización y complementación de estudios que les permitan incorporarse a nuevas formas técnicas de producción y organización sin necesidad de incurrir en gastos prohibitivos. Sin duda, hay que admitir que en dicha etapa la carencia de una base homogénea de estudios para toda la población creará dificultades muy graves por la existencia de desocupados, porque serían inocupables desde el momento en que su bajo nivel educativo los hace irrecuperables.

Al lado de esa funcionalidad potencial para el desarrollo pueden existir otros efectos que no por estar menos a la vista se pueden pasar por alto como inexistentes para el proceso de cambio social. Entendido éste en un sentido amplio, el proceso político puede ser y es en muchos casos más importante que los cambios en la infraestructura económica. Históricamente está demostrado que en muchos países el motor de cambio estuvo en la modificación de la estructura de poder, al llevar a ésta a grupos con proyectos coherentes de desarrollo como objetivo intermedio en la realización o concreción de un cambio social.

América Latina conoció en diversos grados sistemas políticos que tuvieron en común el que se originaran en la movilización heterónoma de grupos sociales hasta ese momento excluidos del sistema de decisiones y en muchos casos de la vida nacional. La condición de no integrados al sistema social se modificó con las migraciones rural-urbanas y con las diversas y parciales formas de participación que encontraron en la urbanización, y también, aunque no siempre, en las ocupaciones del sector moderno de la economía. La presión creada por esta incorporación promovió cambios en las relaciones entre las clases sociales, tanto más intensos cuando coincidieron con la industrialización, y se generó un nuevo sistema político de naturaleza diferente de la democracia limitada que prevalecía anteriormente en casi todos los países. La ideología, el liderazgo, el tipo de proyectos de desarrollo nacional y el lenguaje político expresaron de una u otra forma el cambio cualitativo operado en la sociedad. Los ajustes para hacer funcionar el sistema sin cambios es-

tructurales fueron también formas de respuestas a la participación de masas no politizadas.

Hay que preguntarse si esos ajustes, en virtud de los cuales funciona la mayor parte de los sistemas políticos de América Latina, continuarán siendo adecuados cuando sectores que varían entre un quinto y la mitad de las nuevas generaciones tienen educación formal de enseñanza media y encuentran progresivas dificultades para incorporarse en el sistema social.

La educación supone un cambio cualitativo en un sector del cuerpo cívico para el cual pocos sistemas políticos tienen canales adecuados de participación. Las formas populistas crearon u obligaron a crear en otros países, diversos mecanismos que se pueden resumir en la fórmula de apertura sin participación. Esos mecanismos lucen muy poco adecuados ante sectores cuya educación formal y cuya socialización política les permite reclamar otras formas de participación en las decisiones políticas.

La capacidad de los sistemas políticos de incorporar esa nueva masa, dependerá de la capacidad de sus respectivos sistemas económicos para dar ocupación a sectores crecientes de educados y de la habilidad para fomentar una movilidad individual sin que cambien las relaciones entre las clases sociales. Inversamente, en aquellos países en los que la contradicción entre la expansión de la enseñanza media y el retardo del desarrollo económico o el retardo específico del mercado de empleo constituya una brecha creciente, el sector educado seguramente pondrá en tela de juicio tanto el sistema político como las estructuras sociales, lo cual puede llevar a desajustes y aun violencias políticas.

Los efectos de la falta de homogeneización educativa posiblemente también tengan repercusiones políticas considerables. Por una parte, un sector de la población, al quedar en el analfabetismo o por debajo del umbral educativo, casi seguramente participará del sistema marginal de producción, y políticamente es posible que quede en condiciones de dominación tanto ideológica como por la dependencia con relación a los canales de la política de clientela. En el otro extremo, un sector de jóvenes ampliamente educados posiblemente alcance niveles de politización y discusión política muy elevados, pero tendrá grandes dificultades para transmitir sus ideologías al sector más dominado, por las distancias sociales y culturales que existen entre ambos, y por estar ajenos a los mecanismos de dominación que permite el enrolamiento del sector con condiciones insuficientes para acceder a la ciudadanía plena.

La polarización educativa se repetiría en el ámbito político en una situación en que la legitimidad del poder pudiera ser reconocida como absoluta por un sector y negada radicalmente por otro.

Como son las clases medias las usuarias de la educación, y como se producirán con relación a ellas los mayores problemas de mercado de empleo —para los sectores marginales el problema siempre existió, pero la capacidad de acción es completamente distinta—, es muy posible que en América Latina se presencien en el futuro inmediato procesos de movilización política en que las masas sean aportadas por las clases medias y el sector proletario organizado, que son a la vez los sectores integrados y educados en el sistema.

Pudiera ser, si estas hipótesis tuvieran alguna validez, que una de las formas por las cuales la expansión de la enseñanza contribuiría al cambio social y eventualmente al desarrollo económico, consistiera en la modificación

cuantitativa de un sector del cuerpo cívico en condiciones de ejercer demandas y modificar la naturaleza del sistema político.

NOTAS

- ¹ Estos países, por su peculiar situación y la falta de algunos datos, no son considerados sistemáticamente aquí.
- ² Cipolla dice: "Es un hecho innegable, no obstante, que Inglaterra empleaba con ventaja y beneficio en sus propias fábricas a un gran número de muchachos o niños analfabetos o semianalfabetos. El primer estadio de la industrialización no alcanzó cotas relevantes de capital fijo ni tampoco un capital humano de alto nivel... Por otra parte, ofreciendo mayores posibilidades de empleo para los muchachos y los niños, la revolución industrial aumentó el costo-oportunidad de la instrucción y, por consiguiente, influyó negativamente sobre su demanda. Así fue como en Inglaterra, hasta mediados del siglo XIX, la educación popular permaneció estancada en tanto que se expandía la economía y aumentaba la riqueza" (1970: 83).
- ³ Por ejemplo, en Argentina la enseñanza normalista, cuyo objetivo formal era la preparación de educadores, fue transformada por grupos usuarios en enseñanza pre-universitaria y en enseñanza básica, lo que explica su importancia demográfica con relación a la secundaria o enseñanza general.
- ⁴ El caso de Chile no es considerado porque al extender el ciclo básico a 8 cursos-años la matrícula de enseñanza media crece aparentemente en forma muy leve.

REFERENCIAS

- Cipolla**, Carlos: *Educación y desarrollo en Occidente*. Barcelona, 1970.
- Graciarena**, Jorge: "Desarrollo, educación y ocupaciones técnicas", en *América Latina*, año 12, núm. 1.
- Naciones Unidas**: *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*. Nueva York, 1968.