

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES  
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS  
ORGANISATION DES ETATS AMERICAINS



**PAN AMERICAN UNION**

Washington 6, D.C., U.S.A.  
Cable address: PAU WASH DC

REUNION SOBRE POLITICAS DE  
POBLACION EN RELACION AL  
DESARROLLO EN AMERICA  
LATINA\*

UP/Ser.H/V/REPO/I/11 (español)  
30 enero 1967  
Original: español

VERSION PROVISIONAL

ALGUNOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EDUCATIVO EN  
RELACION A LAS POLITICAS DE POBLACION

(Versión resumida preparada por la Secretaría)

por Luis Ratinoff

(Documento de trabajo para el Seminario Preparatorio)

---

\*Esta reunión es patrocinada conjuntamente por las siguientes organizaciones:

Organización de los Estados Americanos  
Organización Panamericana de la Salud  
Population Council  
Aspen Institute for Humanistic Studies

## NOTA

Este documento es un resumen, preparado por la Secretaría, de un trabajo para la discusión general del tema "Políticas de población en relación a la planificación socioeconómica y el desarrollo" en el seminario preparatorio de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina. El seminario se celebrará del 6 al 10 de febrero de 1967 en Washington.

Reiteramos que este es un documento para discusión y las opiniones expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones auspiciadoras de la reunión.

El señor Luis Ratinoff es Director del Instituto Latinoamericano de Sociología en Bogotá.

30 de enero de 1967

ALGUNOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EDUCATIVO  
EN RELACION A LAS POLITICAS DE POBLACION

(Versión resumida preparada por la Secretaría)

1. Aun cuando no es posible contar en la medida deseable con series estadísticas fidedignas y completas para América Latina, las informaciones disponibles muestran que en los dos últimos decenios ha habido un incremento de la matrícula escolar muy superior al crecimiento de la población en las edades respectivas. Este hecho no es nuevo; si desde la década del 20 comienza a observarse una tendencia semejante en algunos países de la región, aunque es probable que dicho fenómeno sea hoy día más generalizable, y sobre todo más rápido e intenso.<sup>1/</sup> En sus grandes líneas explica esta aceleración la transformación de las sociedades latinoamericanas ocurrida como consecuencia de las dinámicas económicas y sociales generadas por las guerras mundiales. Sin embargo la magnitud alcanzada por las tasas de crecimiento se relaciona en parte con el fenómeno de expansión de la matrícula ocurrido de preferencia en aquellos países de mayor volumen de población, y que durante el período anterior habían conservado a ese respecto niveles relativamente bajos, lo que por cierto antes confirma que invalida el juicio anterior.

2. En efecto, las tasas de escolarización hacen pensar sin duda en una masiva expansión de los sistemas de educación formal. Algunas cifras permitirán ilustrar la magnitud de esta tendencia. Entre 1955 y 1960 la población entre 5 y 24 años aumentó aproximadamente a una tasa de 2 por ciento anual; en cambio la matrícula total habría crecido a una tasa de alrededor del 6.1 por ciento. Mientras los incrementos de matrícula de la enseñanza primaria excedieron 2.5 veces los de la población de 5 a 14 años, las tasas de secundaria fueron 5 veces mayores

---

1. G. Lourié anota por ejemplo que durante el período 1950-1955 las tasas acumulativas anuales de crecimiento para América Latina de la educación primaria, media y superior podrían estimarse en 4.5, 7.9, y 11.5 por ciento respectivamente; en cambio en 1955-1960 alcanzaron a 7.0, 11.7, y 5.2 por ciento; G. Lourié, "Estructura y problemas del desarrollo educativo en la América Latina", anexo estadístico, cuadro 1, no. 2. Trabajo presentado al Primer Seminario organizado por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, París, 6 de abril-8 de mayo de 1964.

que las del tramo de 15 a 19 años, y las de enseñanza superior 2.2 veces más altas que las del grupo que se encontraba entre 20 y 24 años.<sup>2/</sup>

3. La interpretación de estas tendencias, que sin duda muestran un definido avance de las instituciones de educación formal, debe ser objeto de una cuidadosa reflexión. En efecto, las condiciones en las cuales se realizan estos incrementos cuantitativos parecen indicar que la expansión de la matrícula no va siempre asociada a lo que podría llamarse un proceso gradual de desarrollo educativo.

4. Las tasas de crecimiento de la población constituyen un aspecto determinante del proceso, y que tiene su mayor incidencia en los niveles de enseñanza primaria. Sin entrar en el detalle de las proyecciones de población en relación a algunas metas cuantitativas de matrícula,<sup>3/</sup> cabe observar que un rápido crecimiento del grupo en edad escolar, supuesta una más alta tasa de expansión de la matrícula, y bajos niveles iniciales de escolarización, se traduce durante un período inicial en un incremento del número absoluto de inescolares, a la vez en un mucho mayor aumento del sector atendido por la escuela. Reducido el problema a sus términos más simples habría que decir que, a las resistencias que opone la estructura social a la expansión de la escolarización, deberían agregarse aquellas que derivan de los mayores contingentes de población que es necesario atender, lo que exige un esfuerzo inicial proporcionalmente más intenso si se quiere cubrir ciertas metas dentro de determinados plazos. Podría pensarse que el peso del factor población comenzaría a perder significado alrededor del punto en que los sectores que permanecen al margen del servicio escolar en cualquiera de sus niveles iniciaran su declinación medida ésta en cantidades absolutas.

---

2. Las estimaciones se han basado en las cifras contenidas en "Una base para estimar las metas educativas de América Latina y los recursos financieros necesarios para alcanzarlas: estudio estadístico", preparado por la Secretaría de la UNESCO. Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico Social en América Latina, Santiago de Chile, 5-19 de marzo de 1962, Documento Informativo No. 49.

3. Ver por ejemplo el trabajo preparado por el CELADE, "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina", presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago de Chile, 5-19 de marzo de 1962.

5. Del mismo modo, imaginada una situación en que la magnitud de un grupo en edad escolar permaneciera estacionaria, la lentitud en los avances relativos de escolarización sería imputable en lo esencial a los factores socioeconómicos que inciden en el tipo de organización de esa sociedad.

6. El problema es sin duda complejo. Existirían diversos ejemplos contables para ilustrar la idea que el logro de ciertas metas educativas de carácter cuantitativo podría en teoría acelerarse si se lograra una mayor racionalidad en las operaciones del sistema docente, es decir, sobre aquellos factores relativos a la eficiencia sustantiva de éste. La tasa de repitentes por ejemplo, el retraso pedagógico, o la alta deserción, frenan el proceso de escolarización, tal como lo he demostrado en otro sitio.<sup>4/</sup> Tanto la extensión como la eficiencia de las instituciones educacionales reflejan ciertas características estructurales de la sociedad, que habida cuenta de la diversidad de situaciones, parecen relacionarse con los procesos de modernización y desarrollo económico.

7. Por lo tanto, la cuestión de un rápido incremento de las nuevas generaciones debería plantearse en relación a contextos sociales específicos, pero tomando en cuenta que ello implica una progresiva aceleración en el ritmo de crecimiento de la matrícula, sobre todo en aquellos países donde grandes sectores de la población se encuentran aún al margen de la escuela elemental y media. ¿Cuáles son las consecuencias sobre el desarrollo educativo de una aceleración de la matrícula? La operacionalización de este problema requiere relacionar ese proceso con los conceptos de "extensión" y "eficiencia".

8. La relación entre la extensión y la eficiencia del sistema escolar, tiene para el planificador una significación especial, por cuanto permite establecer algunos criterios fundamentales para apreciar el buen desarrollo de un sistema educativo.

9. La idea de extensión se refiere a la proporción de la población dentro de un tramo de edad que es atendida por el sistema, ya sea en algunos de sus niveles o en su totalidad; la idea de eficiencia se refiere al número de años y tipos de escolaridad que el sistema localiza en la población atendida. Aun cuando ambos conceptos están

---

4. L. Ratinoff, "La expansión de la escolarización". Trabajo presentado al VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, 1966.

relacionados íntimamente, se justifica su separación cuando de hecho existe una población marginal a los años de escolaridad que en forma potencial ofrece el sistema, cuando las edades de la población atendida no mantienen una relativa equivalencia con la serie acumulativa de años docentes, y cuando existe una proporción de individuos que ocupan un tiempo mayor del reglamentario en la aprobación de cada grado dentro del ciclo. Sólo entonces es legítimo hacer dos preguntas por separado: ¿Cuántos individuos de un grupo de edad tienen acceso a los años de escolaridad ofrecidos? ¿A cuántos años de escolaridad tienen éstos acceso?

10. Hay indicios de que la respuesta a estas preguntas varía en las distintas sociedades respecto de las cuales se posee información, y parece probable que el desarrollo económico y social alcanzado por éstas explique en parte las diferencias. Esto implica que los dos conceptos no pueden utilizarse como indicadores absolutos del estado de la escolarización, sino que deben relativizarse en función de las características y tendencias de la estructura social.<sup>5/</sup>

11. La idea de eficiencia en el sentido antes indicado se refiere preferentemente al fenómeno de la retención escolar, pero es evidente que incluye otros factores como la tasa de repitentes, los niveles de aprovechamiento en el aprendizaje, y el retraso escolar y pedagógico. De esta manera se ha hecho descansar el concepto de eficiencia en la capacidad del sistema para promover y retener a los estudiantes, teniendo en cuenta dos consideraciones fundamentales. De una parte esto es indicativo de un mayor ajuste entre la cultura de la escuela y los requerimientos de la sociedad, y de otra la probabilidad de inculcar los valores de la escuela será más o menos proporcional a la capacidad de promoción que respecto de cada estudiante tiene el sistema.<sup>6/</sup> Parece legítimo entonces hablar en estos términos del concepto de eficiencia de un sistema escolar.

---

5. Para una discusión más detallada véase L. Ratinoff, "La expansión de la escolarización", VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, septiembre 1966.

6. La idea de capacidad de premio al "mérito escolar" como función de la continuidad del sistema, frente a la posibilidad de sancionar mediante la escuela factores externos a ésta, ha sido desarrollada en L. Ratinoff, "Aspectos estructurales de los sistemas nacionales de educación: esbozo de una tipología analítica", ILPES, 1964.

12. El desarrollo ocurrido en los últimos decenios en la tecnología pedagógica no puede ser ignorado en ningún análisis de las relaciones entre extensión y eficiencia del sistema escolar. Hasta ahora las nuevas fronteras que parecen abrir las innovaciones más conocidas en ese campo se refieren de preferencia a las posibilidades de un uso más racional de ciertos recursos, mediante la mecanización de los aspectos rutinarios de la docencia, y no cabe duda que estos adelantos han de abrir la posibilidad de cumplir mejor algunas metas educativas y de formular otras que hasta el presente parecían difíciles de alcanzar. Esto sin perjuicio de que es previsible que en el futuro será posible contar con canales que faciliten formas de educación extraescolar, y la probabilidad de que esto ocurra se relaciona sin duda con la capacidad del núcleo familiar para responder adecuadamente a los requerimientos de socialización de comunidades sujetas a rápido cambio. Sin embargo, un balance de la situación nos sugiere que de aplicarse los adelantos en tecnología pedagógica a los sistemas escolares tal como hasta ahora los conocemos, sólo influirán en forma residual o indirecta sobre la elevación de la eficiencia general. La tecnología per se, para alcanzar un adecuado grado de eficiencia, depende de las condiciones generales de la sociedad; las posibilidades de aplicar las innovaciones producidas en el campo de las técnicas pedagógicas parecen ser función de la forma de inclusión del sistema educativo en la estructura social de grupos e instituciones. En muchos casos los aumentos masivos en eficiencia escolar implican reajustes profundos del sistema docente, y las innovaciones en la tecnología pedagógica serán realmente funcionales cuando respondan a los requerimientos de este proceso.

13. Las reflexiones anteriores definen el problema de las relaciones entre extensión y eficiencia allí donde existe un rápido crecimiento de la población escolarizada, en función directa de factores inherentes a la estructura social. La elevación masiva de la eficiencia quedaría referida entonces a los vínculos de funcionalidad que pudieran establecerse entre la escuela y las pautas de organización de la sociedad. La tecnología pedagógica jugaría en el presente sólo un papel auxiliar.

14. Las investigaciones en el campo de la sociología de la educación muestran por lo general una alta y positiva correlación entre estratificación social y nivel de escolaridad alcanzado, pero no siempre se proyecta este hecho elemental a los grandes problemas genéricos del desarrollo educativo.

15. Algunos educadores y sociólogos de comienzos de siglo racionalizaron ciertas ideas que habían acompañado a la formación de los estados nacionales, expresando que la integración nacional era función del estado de la escolarización. Se pensó que cuando se elevaban en forma sustantiva los niveles económico-sociales de participación de la población, era indispensable una socialización más sistemática, abstracta o impersonal, y prolongada, que comprometiera a los individuos con la existente estructura del poder.

16. El paulatino proceso mediante el cual la enseñanza deja de ser el privilegio de pequeños grupos para extenderse hacia sectores más amplios de la colectividad, implica la incorporación de capas sociales en principio carentes de algún grado de motivación y de los medios para seguir con éxito dentro de la escuela por un tiempo prolongado. Estos avances en extensión significan entonces sacrificios en eficiencia, a no ser que al nivel de la estructura social estuvieran ocurriendo en forma paralela cambios en la estratificación que hicieran más favorable la posición de los grupos menos privilegiados. Esto es afirmar que la relación entre extensión y eficiencia es función de la situación que en su conjunto ocupan las diversas capas o estratos, y del volumen de cada uno de ellos.

17. En el proceso de superación del subdesarrollo las transformaciones derivan en la creación de una sociedad urbana.<sup>7/</sup>

18. Este fenómeno constituye el factor modificador por excelencia de los sistemas de estratificación social. En primer lugar la rápida urbanización produce simultánea o alternativamente situaciones en que se pone a disposición de la fuerza de trabajo de las ciudades una proporción mayor del ingreso, se crean de hecho nuevas capas sociales, y a partir del fenómeno de la migración rural urbana misma y del mayor grado de diferenciación ocupacional luego, se dan los fundamentos de una coyuntura más favorable al traslado de individuos y familias hacia posiciones de mayor bienestar y participación. Concretando las ideas, habría que decir que la magnitud de estos cambios y el mantenimiento de la tendencia va a depender de la capacidad mostrada por la organización social para modificar sustantivamente la estructura ocupacional, en el sentido de una mayor productividad y empleo.

---

7. Los coeficientes de correlación de rangos entre el porcentaje de fuerza de trabajo urbana y los indicadores de extensión y eficiencia en los 16 países latinoamericanos son respectivamente .7214 y .8804.

19. Las reflexiones anteriores permiten plantear tal vez con mayor claridad algunas relaciones entre la escolarización y el crecimiento de la población. Habría que hacer antes que nada una distinción: la situación de países con unidades urbanas relativamente reducidas frente a otros donde el sistema de ciudades se caracteriza por un alto grado de concentraciones metropolitanas. Pensando en la particular coyuntura de América Latina podría sugerirse que la capacidad de las actividades agropecuarias para absorber mano de obra tenderá a ser inversamente proporcional a la importancia del sector urbano respectivo, allí donde la presión sobre la tierra no es excesiva. La manera como el crecimiento de la población afecta la evolución del sistema escolar estará condicionada entonces en alto grado por el nivel de urbanización alcanzado, pero habría que considerar sin duda las características institucionales y económico-sociales del mundo rural en los países que se encuentran en vías de superar el retraso. Esto último podría expresarse a través de diversos indicadores de aislamiento y participación de la población rural, lo que en situaciones de subdesarrollo afectaría fundamentalmente el grado de extensión del sistema escolar dentro de ese sector, con algunas variaciones poco significativas en la eficiencia que tendería a mantenerse baja.

20. Aun cuando la extensión y la eficiencia de las instituciones escolares está condicionada por el sistema de desigualdades de la sociedad, debe considerarse como factor adicional lo que podría llamarse la "presión educativa"<sup>8/</sup> que por múltiples canales se ejerce desde afuera sobre el núcleo familiar, y cómo el sentido de esta noción se refiere al margen relativo que tienen las familias para relocalizar sus recursos de un modo más funcional a propósitos educacionales.

21. El problema de la presión educacional constituye un hecho histórico de la mayor importancia, aun cuando no siempre esta presión se haya ejercido en forma directa. La asistencia obligatoria a la escuela elemental, sometiendo a los padres a multa o prisión, refleja una situación extrema. La oferta misma de escolaridad dentro de una comunidad ha probado ser un factor generador de demanda por ese servicio, y en forma más sutil el asociar el status a ciertos niveles culturales ha tenido un efecto similar en círculos más elevados. Es evidente que el recurrir a sistemas de selección ocupacional basados en la escolaridad, incluso allí donde esto es prescindible, es una presión que se ejerce en forma generalizada sobre los sectores que aspiran a que sus hijos alcancen esas posiciones.

---

8. Haciendo un paralelo con la idea de "presión tributaria" que se usa en el campo impositivo.

22. Existe entonces un margen que no depende directa y necesariamente de la estratificación, aun cuando es innegable que se encuentra condicionado por este último fenómeno.

23. Para que la relocalización de recursos sea una respuesta a la presión educativa, es indispensable que la relación entre las necesidades y los medios, habida cuenta de la posibilidad de realizar sacrificios, sea tal que permita una cierta "holgura", dejando un margen razonable aunque tal vez mínimo, dentro del cual poder optar. En estas condiciones el número de hijos en una familia afecta la capacidad de opción y en situaciones semejantes esa capacidad aumenta en relación inversa al tamaño de la nueva generación.<sup>9/</sup> Es probable que en los grupos de más altos ingresos, esta relación carezca de sentido, porque aquí el margen es mucho más amplio.

24. El problema que habría que dejar planteado, es el que se presenta en el seno de aquellas familias que en razón de lo exiguo de sus medios, se encuentran por debajo del mínimo de capacidad de opción, es decir, donde no existirán recursos para educar siquiera un hijo. En estos casos podría tener relevancia el problema de la estructura de la familia, porque es evidente que si existe la motivación educativa, será indispensable adoptar una estrategia distinta para elevar la escolaridad de la nueva generación. Este es un problema de capital importancia para muchos países subdesarrollados, en que un sector apreciable de la población se encuentra en esas condiciones, acerca del cual conocemos muy poco, y cuya respuesta debe quedar sin duda entregada a la investigación empírica. Es probable sin embargo que de no mediar acciones de parte de los poderes públicos para alterar esta situación de marginalidad, las relaciones de cooperación en un núcleo familiar intensamente unido en el que se pudiera contar con el ingreso extra de la segunda generación, permitieran proporcionar algo de educación a uno o dos hijos a lo menos.

25. Las ideas expresadas en este trabajo sugieren que siendo los indicadores de extensión y eficiencia función de la estratificación social, esto podría expresarse operacionalmente en una relación de costos. Así, la imagen elemental para entender el sentido de esta relación, sería concebir la expansión de la escolarización como un

---

9. La estrategia de un padre de condición social modesta que aspira a que sus hijos alcancen una posición social más alta, y tiene de hecho mayor acceso a la vía educacional, consistirá en racionalizar el uso de sus medios limitando el número de hijos.

proceso que tiende paulatinamente a incluir a toda la población, pero que al hacerlo encuentra una permanente resistencia de grado variable proveniente de la estructura social. Estas dificultades que enfrenta la escuela para realizar sus fines propios constituyen límites a su eficiencia y extensión, y se expresa en una posición relativa de ambos indicadores. El concepto de costo unitario de expansión parte de la pregunta acerca de la inversión por egresado que es necesario realizar como consecuencia de la mayor extensión de la matrícula.

26. El costo aumentará allí donde los nuevos contingentes significan una disminución de la eficiencia del sistema, porque aumentan los recursos que es necesario sacrificar en repitentes y desertores para lograr al final un núcleo poseedor de las cualidades que se supone proporciona la escuela. 10/

27. Esta manera de enfocar la expansión de la matrícula es una forma operativa de expresar lo que una sociedad estratificada debe pagar por costo educativo, cuando los propósitos de esta actividad se definen alrededor de orientaciones igualitarias e instrumentales. Llevando a su último extremo estas orientaciones, sería indispensable subvencionar a las familias o a los estudiantes, es decir, comprometerse en políticas de redistribución de ingresos intentando alterar algunas consecuencias de la estratificación.

28. Al comienzo de este trabajo aludía a que tasas elevadas de crecimiento de la población en edad escolar, dadas ciertas metas, implicaban una aceleración de la expansión de la matrícula, y que esto tenía diversas consecuencias, algunas de las cuales se examinan en páginas anteriores. Un problema importante es cuando estas tasas varían significativamente en los distintos estratos de la sociedad, por ejemplo cuando el fenómeno se da con más intensidad en las capas marginales o semi-marginales a la escuela. De otra parte, la alternativa de clases altas que muestren un rápido incremento de la nueva generación, puede ser de interés y tener importantes consecuencias sobre el proceso de desarrollo educativo, sobre todo allí donde la matrícula crece más bien a un ritmo exiguo.

---

10. No es difícil elaborar un sistema contable, calculando de una parte los costos por año de estudio, y descontando de éstos las ventajas sucesivas en capacitación que cada nuevo grado proporciona, imputando luego la diferencia a los egresados finales o parciales del sistema, o calculando el costo por egresado en cada grado escolar en forma sucesiva.