

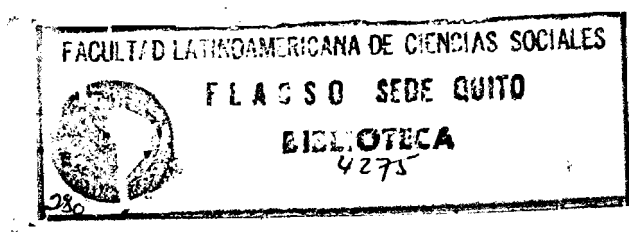
EL PROYECTO EDUCATIVO AUTORITARIO

Argentina 1976 - 1982

JUAN CARLOS TEDESCO
CECILIA BRASLAVSKY
RICARDO CARCIOFI

EL PROYECTO EDUCATIVO AUTORITARIO

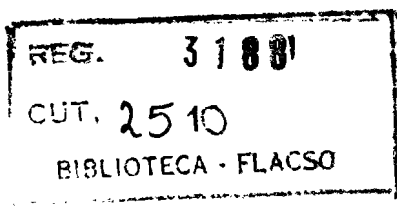
Argentina 1976-1982



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

*Primera edición, noviembre de 1983,
al cuidado de Luis O. Tedesco.*



© 1983 FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Av. Federico Lacroze 2101, (1426) Buenos Aires, República Argentina. T.E. 771-0978.
Cables: Flacsobue. *Télex:* 1218937 Flacs.

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

Hecho e impreso en la República Argentina.

Printed and made in Argentina.

I.S.B.N. 950-9379-00-X

Este informe constituye uno de los productos del proyecto de investigación "Educación y sociedad en Argentina" llevado a cabo en el Programa Buenos Aires de FLACSO durante 1982. La dirección del proyecto estuvo a cargo de Juan Carlos Tedesco y los investigadores fueron Ricardo Carciofi y Cecilia Braslavsky. Si bien se trata de un producto colectivo, la responsabilidad mayor del capítulo II recayó en Juan Carlos Tedesco, la responsabilidad del capítulo III en Cecilia Braslavsky y la del capítulo IV en Ricardo Carciofi.

Participaron activamente los asistentes de investigación Guillermina Tiramonti y Cristina Dirie, quienes tuvieron a su cargo la revisión y sistematización de los datos estadísticos y la información periodística.

El proyecto de investigación "Educación y Sociedad en Argentina. 1976-1982" y esta publicación han sido posibles gracias al aporte brindado por el International Development Research Center (IDRC), de Canadá.

INDICE

Capítulo I. <i>Introducción</i>	11
Capítulo II. <i>Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina</i> , por Juan C. Tedesco	17
II.1. <i>La sociología del currículum</i>	17
II.1.1. El currículum oculto y la reproducción ideológica	20
II.2. <i>El nuevo orden curricular</i>	24
II.2.1. La disciplina social y las nuevas propuestas curriculares	27
II.3. <i>El ciclo pre-escolar</i>	34
II.4. <i>La enseñanza primaria</i>	38
II.4.1. La deserción en el discurso oficial	38
II.4.2. La deserción en el sistema educativo	40
II.4.3. El rendimiento en la escuela primaria	43
II.4.4. La transferencia de escuelas y los cambios curriculares	53
II.5. <i>La enseñanza media</i>	59
II.5.1. El período 1976-1982	63
II.6. <i>Bibliografía</i>	71
Capítulo III. <i>Estado, burocracia y políticas educativas</i> , por Cecilia Braslavsky	75
III.1. <i>Introducción</i>	75
III.1.1. Las etapas recientes de las políticas para el sistema educativo y su investigación	77
III.1.2. Algunos temas desatendidos por la investigación institucional y político-educativa	81
III.2. <i>El financiamiento de la educación</i>	87
III.2.1. Lugar en la investigación	88
III.2.2. Los gobiernos recientes y la formulación de políticas en el área	89
III.2.3. Cultura y educación en las erogaciones del gobierno nacional	92
III.2.4. Estructura interna de las erogaciones destinadas a cultura y educación	99

III.3. <i>El nivel pre-escolar</i>	97
III.3.1. Lugar en la investigación	97
III.3.2. Evolución de la matrícula	98
III.3.3. Gobierno y estructura de las oportunidades educativas ..	101
III.4. <i>El nivel primario</i>	103
III.4.1. El nivel en la investigación	106
III.4.2. Las políticas educativas recientes	107
III.4.3. Educación primaria especial	133
III.4.4. Nivel primario, edad post-escolar	134
III.5. <i>El nivel secundario</i>	143
III.5.1. Expansión cuantitativa según datos censales	148
III.5.2. Evolución cuantitativa del subsistema de enseñanza se- cundaria	153
III.5.3. Los docentes	158
III.5.4. Rendimiento cuantitativo del subsistema	159
III.6. <i>La educación superior no universitaria</i>	164
III.7. <i>Los temas recurrentes</i>	165
III.8. <i>Bibliografía</i>	168
Capítulo IV. <i>Educación y aparato productivo en la Argentina</i> , por Ricardo Carciofi	175
IV.1. <i>Introducción</i>	175
IV.2. <i>La educación y el mercado de trabajo: ¿qué es lo que los economistas buscan?</i>	177
IV.2.1. El enfoque del capital humano	179
IV.2.2. Los elementos de un enfoque alternativo	189
IV.3. <i>Educación y mercado de trabajo. El caso argentino y el aporte de los estudios existentes</i>	203
IV.4. <i>Conclusiones y sugerencias de líneas de investigación</i>	219
IV.5. <i>Referencias bibliográficas</i>	221
<i>Anexo estadístico</i>	225
Índice de cuadros	301
Índice general	304

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El propósito inicial de esta investigación fue elaborar los datos existentes sobre el estado del sistema educativo argentino luego del impacto de las políticas aplicadas a partir de marzo de 1976. Con el objeto de lograr un nivel óptimo de análisis, se dividió el trabajo en tres grandes áreas: la relación entre educación y aparato productivo, el rol del Estado y de las políticas aplicadas en este campo, y, por último, la descripción de los aspectos cualitativos y curriculares de la acción pedagógica escolar.

El primer obstáculo que enfrenta un intento de esta naturaleza es, precisamente, la carencia de estudios relativos al vínculo educación-sociedad durante la última década. En este sentido, el propósito inicial se transformó, en muchos pasajes, en una investigación exploratoria del impacto de las políticas educativas aplicadas a partir de marzo de 1976. Si bien en cada uno de los capítulos se harán referencias específicas sobre los problemas que requieren mayores esfuerzos de investigación, puede señalarse que uno de los resultados más significativos de la política aplicada en los últimos años ha sido el deterioro de la infraestructura de investigación educativa (estadísticas, centros de investigación) y de la formación de recursos humanos para esta área.

Con respecto a las estadísticas, no sólo no se ha avanzado más allá de la disponibilidad existente hace una o dos décadas, sino que se ha perdido buena parte de la organización tradicional¹.

¹ Se sabe que existen dificultades de diverso tipo en la concepción, publicación y uso de los censos, que se hacen presentes en las investigaciones sobre las distintas áreas sociales (demografía, vivienda, educación). En este sentido, el ejemplo más crítico para el área educación es el destino del censo de 1970. Los datos del mismo fueron elaborados sólo parcialmente y publi-

En cuanto a la formación de recursos humanos, los enfoques teóricos producidos, tanto por las universidades como por los centros oficiales de post-grado, se caracterizan por un encuadre a-social de la educación. En el primer capítulo de este informe se hará un análisis más amplio sobre este tema, pero es preciso tener presente que el deterioro en el nivel académico general de los estudios, la expulsión de profesores, la censura bibliográfica, etc., fueron hechos comunes durante este período, provocando un notorio *aislamiento teórico* de los centros de formación universitaria en educación en relación con la evolución y discusión de estos temas en el campo internacional y regional.

Entre las muestras más elocuentes de este aislamiento cabe destacar la ausencia, en la formación de los científicos de la educación en Argentina, del debate vigente durante la última década en torno a las concepciones sobre el vínculo educación-sociedad. En su lugar, predominaron la formación filosófica tradicional y los enfoques psicopedagógicos individuales. Uno de los ejemplos más claros de esta situación está constituido, probablemente, por la carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires, donde se suprimió el estudio de la Sociología de la Educación del plan de estudios.

En estas condiciones, la posibilidad de investigar fuera de los encuadres psicopedagógicos o curriculares quedaba prácticamente anulada; la carencia de datos, la prohibición de obtenerlos en forma primaria o la ausencia de recursos humanos para ejecutarlos y el escaso incentivo oficial para la investigación, explican que el balance de los estudios referidos a las relaciones entre educación y sociedad para el período 1976-1982 revele una significativa carencia de conocimientos sobre los aspectos más elementales del problema. Este producto no puede ser explicado sólo desde la dinámica propia de una política de investigaciones. En realidad, el vaciamiento que se produjo en este aspecto debe ser incluido como un rasgo más del proceso general de deterioro de las actividades culturales.

cados recién en 1977 y 1980 (CFI y FUDAL respectivamente). El Departamento de Estadísticas del Ministerio de Cultura y Educación era la dependencia encargada de recolectar, elaborar y difundir centralizadamente la información de las estadísticas. Tanto la recolección como la elaboración y publicación de datos sobre el sistema educativo nacional fue discontinuo durante los años 1978, 1979 y 1980. Las fuentes productoras se multiplicaron y su actividad se organizó en forma despareja en las distintas provincias. Recién en 1981 se dio a conocer una breve síntesis de datos fundamentales, además de algunas series retrospectivas, pero es evidente que esta reactivación parcial no llega a equiparar el nivel de las publicaciones anteriores. Por otra parte, si bien en las planillas de matriculación de todas las escuelas del país figuran tanto la ocupación de los padres como otros datos necesarios para los indicadores cualitativos, esta información nunca fue recolectada. Lo mismo sucede con innumerables datos de la unidad escuela.

La hipótesis de trabajo que constituyó el punto de partida de este estudio partía de un proceso general de deterioro cuyos tres aspectos fundamentales son: a) la expansión cuantitativa de la escolaridad en todos sus niveles; b) la calidad del aprendizaje que se ofrecía, y c) el papel de los años de estudio en el mercado de trabajo.

En relación a la expansión de la escolaridad, los resultados del estudio permiten apreciar que la situación es más compleja de lo previsto. Los datos del último censo de población y otras informaciones disponibles muestran que el deterioro ha sido muy fuerte en algunos aspectos particulares: la matrícula universitaria, la educación de adultos, el financiamiento de la educación primaria, por ejemplo. Sin embargo, en términos globales, los datos del censo de 1980 no permiten sostener que las tendencias de crecimiento del sistema educativo argentino hayan sufrido un corte negativo apreciable a partir de 1976.

Frente a esta comprobación, que se desarrolla ampliamente en el capítulo III de este trabajo, caben varias hipótesis.

La primera, obviamente, se refiere a la validez de los datos censales. Las virtudes y limitaciones de los censos de población han sido objeto de numerosos análisis. Sin embargo, es indudable que, comparando los censos entre sí y más allá de la exactitud de las magnitudes, las tendencias reflejan adecuadamente los comportamientos de los indicadores de educación.

Otra hipótesis, más atendible, se refiere a la no correspondencia entre la fecha de recolección de la información censal y el momento a partir del cual la crisis social pudo haber comenzado a afectar el comportamiento de la población frente a la oferta educativa. El deterioro de las condiciones materiales de vida de la población se incrementó notablemente a partir de 1980; en consecuencia, es probable que los efectos sobre la educación comiencen a registrarse en estadísticas más recientes.

La tercera hipótesis, que no invalida la anterior, tiene un carácter teórico más general. En realidad, las estadísticas sobre educación reflejan un resultado que no pertenece exclusivamente a las políticas aplicadas desde el Estado. Como ya se sostuviera en otros trabajos, el acceso a la educación no puede ser concebido como una mera concesión sino también como una conquista. Si esto es así, *los datos estadísticos deben ser conceptualizados como el resultado de la pugna entre determinadas políticas y el comportamiento de los distintos sectores sociales frente a aquéllas.*

El análisis del período 1976-82 indica, sin duda alguna, claras intenciones excluyentes en términos de acceso y un deterioro progresivo en las condiciones materiales de vida que, por supuesto, contribuyeron a disminuir las posibilidades de permanencia en el sistema escolar.

Frente a esta situación, los datos estadísticos prueban que el deterioro de las condiciones educativas de la población no es tan grave como se suponía. Sin embargo, ello no puede ser interpretado como un producto exclusivo de las políticas oficiales sino como *el resultado de dichas políticas y de las resistencias de la población a abandonar un espacio social ya conquistado*.

No obstante, la resistencia a abandonar este espacio no debe hacer perder de vista dos cuestiones significativas. Por un lado, el escaso margen de que disponen los sectores populares para conservar su cuota de participación en el sistema educativo (a ello se hacía referencia en la hipótesis anterior). Por el otro, es preciso tener en cuenta que si bien ha sido posible conservar dicha cuota, el deterioro es mucho más relevante en lo relativo a la *calidad* de la educación recibida.

En este aspecto, la hipótesis que se postula en el trabajo alude a la creciente segmentación interna del sistema educativo y al vaciamiento de contenidos socialmente significativos en los circuitos pedagógicos destinados a los sectores populares. Probablemente sea en el ámbito de la calidad de los estudios donde se ubique el mayor nivel de deterioro producido en los últimos años. Y dicho deterioro se aprecia, fundamentalmente, en el campo de lo que *no* se enseña.

Al respecto, la carencia de estudios y de informaciones pertinentes es notoriamente más grave que en el caso de la expansión cuantitativa. No se dispone de estudios sobre los aspectos cualitativos más relevantes de la acción pedagógica escolar y lo único más o menos claro son las intenciones de los sucesivos equipos ministeriales. Llama la atención, a pesar de la escasa información disponible, constatar la presencia de una serie de mecanismos de neutralización de las propuestas curriculares manifiestas, puestos de relieve cuando las intenciones curriculares deben operar en los ámbitos sociales concretos del proceso pedagógico: la escuela, los docentes, la articulación entre los propósitos curriculares de la escuela y los procesos de socialización extra-escolar, etc.

En el capítulo II se ha intentado un primer análisis de este problema, efectuado a partir de la revisión de los conceptos convencionales de la sociología del currículum. Tal como allí se postula, lo peculiar del caso argentino en los últimos años es que el currículum escolar tendió a adoptar un marcado carácter ideológico y que, frente al mismo, ha predominado la destrucción de determinadas pautas curriculares sobre la construcción de un nuevo orden hegemónico. Dicho en otros términos —y exagerando un poco la imagen—, el resultado de las políticas aplicadas en los últimos años puede medirse mejor por lo que se impidió aprender en las escuelas que por lo efectivamente internalizado en los alumnos.

Desde el punto de vista de lo que se aprende en las escuelas, el resultado visible es la crisis hegemónica; ningún sector puede identificar como propio —y menos aún sentir conformidad— frente a lo que sucede en las escuelas. Quiénes controlan el poder formal sólo consiguen imponer pautas explícitas que son neutralizadas ya sea por la burocracia, por los docentes o por la disociación de sus propuestas respecto de las pautas vigentes fuera de las escuelas. Quiénes no controlan el poder formal desarrollan sus pautas como resistencia al orden curricular manifiesto o como pautas que no pueden superar ciertos niveles de desarrollo al carecer del carácter sistemático de la acción escolar.

Frente a este panorama, se presenta el desafío teórico de construir un marco conceptual que explique la *crisis* en su conjunto y ubique la forma específica a través de la cual se expresa dicha crisis en el ámbito de las acciones pedagógicas. Esta investigación es un primer paso en esa línea de análisis, que deberá ser objeto de desarrollos ulteriores.

El tercer aspecto que integra este análisis es el relativo al vínculo entre educación y aparato productivo. En este punto, la situación muestra rasgos comunes con los anteriores en cuanto a la carencia de estudios e informaciones que permitan cuantificar, con cierta precisión, los fenómenos ya conocidos de devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo, la subutilización de capacidades, la pérdida de recursos humanos calificados que migraron al exterior o que debieron abandonar sus ocupaciones —particularmente en el sector industrial— y optar por el autoempleo en los servicios, etc.

Pero además de estos rasgos, hay un aspecto específico al cual se dedicará, en el capítulo IV, la mayor atención: la crisis de los esquemas teóricos con los cuales se ha conceptualizado el vínculo entre educación y aparato productivo en las últimas décadas. Prácticamente desde la segunda mitad del siglo, las relaciones entre educación y sociedad fueron reducidas —en ciertas corrientes de pensamiento dominantes— al ámbito de las relaciones entre educación y economía. La teoría del capital humano fue la máxima expresión de esta modalidad de pensamiento y las preguntas que inspiraban las investigaciones en este campo se derivaban del marco teórico brindado por estos esquemas de análisis.

Aquí se intenta, en cambio, reformular el marco teórico para dar lugar a una serie de preguntas diferentes que tengan, al mismo tiempo, consistencia teórica e inspiren en este campo un nuevo programa de investigaciones. Uno de los supuestos básicos de esta reformulación consiste, precisamente, en re-colocar el problema en el ámbito de la *sociedad* y no en el ámbito del *mercado*. De esta forma, los vínculos con el aparato productivo por un lado, y los aspectos económicos de la educación (financiamiento,

gasto educativo, etc.) por el otro, adquieren una dimensión diferente, donde el comportamiento de cada uno de los actores puede ser comprendido en forma más correcta que aplicando el supuesto de la racionalidad del mercado como punto de partida.

En su conjunto, el texto que aquí se ofrece pretende brindar, al menos, los elementos básicos para la definición de una política de investigación educativa que permita cubrir el vacío de conocimientos existente en estos momentos. Dicha política se asienta en tres elementos centrales: la *formación de recursos humanos en el área de educación y sociedad*; la *superación del aislamiento teórico* vigente en estos años y el *desarrollo de programas de investigación* específicos en torno a los problemas centrales señalados por este estudio.

Este informe constituye uno de los productos del proyecto de investigación "Educación y sociedad en Argentina" llevado a cabo en el Programa Buenos Aires de FLACSO durante 1982. La dirección del proyecto estuvo a cargo de Juan Carlos Tedesco y los investigadores fueron Ricardo Carciofi y Cecilia Braslavsky. Si bien se trata de un producto colectivo, la responsabilidad mayor del capítulo II recayó en Juan Carlos Tedesco, la responsabilidad del capítulo III en Cecilia Braslavsky y la del capítulo IV en Ricardo Carciofi.

Participaron activamente los asistentes de investigación Guillermina Tiramonti y Cristina Dirie, quienes tuvieron a su cargo la revisión y sistematización de los datos estadísticos y la información periodística.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS PARA UNA SOCIOLOGÍA DEL CURRÍCULUM ESCOLAR EN ARGENTINA

por JUAN CARLOS TEDESCO

II.1. *La sociología del currículum*

Considerar los aspectos específicos de la acción pedagógica desde la perspectiva de las ciencias sociales no es un fenómeno nuevo. En realidad, las definiciones de los contenidos de la enseñanza, los métodos, los vínculos maestro-alumno, las prácticas institucionales, etc., siempre estuvieron asentados en alguna definición de la función social de la educación.

En el marco de la “pedagogía tradicional”, por ejemplo, *el conocimiento* tenía el poder de “redimir” al hombre de su estado de ignorancia; por lo tanto, los ejes fundamentales del proceso pedagógico se ubicaban en los contenidos y en el actor que poseía el conocimiento (el maestro). El movimiento de la Escuela Nueva —surgido en el marco de la crisis del racionalismo positivista— puso el énfasis en el vínculo y no en los contenidos; de esta forma, pudo desarrollar una fuerte crítica al carácter autoritario de la pedagogía tradicional al tiempo que proponía una práctica pedagógica idealísticamente dissociada de las prácticas sociales vigentes. Posteriormente, la teoría de la modernización pedagógica —expresada en el desarrollo de la planificación y la tecnología educativa— se asentó en el supuesto de que la acción educativa podía ser tratada como un proceso productivo, donde los actores son concebidos como ejecutores de un programa pre-establecido basado en la eficiencia de sus resultados.

En todo este recorrido, sin embargo, el componente social de los aspectos curriculares aparece más como supuesto de la teoría o como un deber ser de la acción que como un posible nivel de análisis del proceso pedagógico. En este sentido, las recientes

críticas elaboradas en el marco de las teorías reproductivistas, permitieron un importante cambio cualitativo en la manera de analizar el proceso educativo. Por primera vez, desde una teoría de la educación, la práctica pedagógica era analizada en forma sistemática en el marco de un proceso social determinado: la reproducción del orden social.

De este modo se superaban dos limitaciones comunes en la teoría de la educación. Por un lado, la pretensión de neutralidad social que caracterizaba a los enfoques pedagógicos del currículum y, por el otro, la desconsideración del análisis sociológico en los procesos específicamente pedagógicos. En este análisis, las prácticas pedagógicas aparecen como una de las mediaciones necesarias entre los requerimientos del orden social dominante en materia de comportamiento social y la distribución social de valores, conductas, conocimientos, etc.

Sin embargo, es sabido que toda teoría responde siempre a ciertos determinantes históricos. No es este el lugar para intentar una historia social de la pedagogía, pero lo cierto es que cada uno de los momentos teóricos señalados anteriormente responde a circunstancias y exigencias sociales. En este sentido puede sostenerse que, en realidad, las teorías reproductivistas intentan responder a los interrogantes acerca de cómo se construye el consenso y la dominación en el marco de sociedades caracterizadas por una fuerte estabilidad ideológica.

Las versiones economicistas de la teoría de la reproducción intentaron probar que la escuela formaba las actitudes necesarias para el desempeño en el mercado de trabajo (Bowles y H. Gintis, 1982. C. Biasutto, 1980). Las versiones más culturales se ocuparon, en cambio, de mostrar el carácter ideológico de los contenidos de la enseñanza o del vínculo entre maestro y alumno (P. Bourdieu y J. C. Passeron, 1977).

No es preciso repetir aquí los conocidos hallazgos efectuados en el marco de estos enfoques, como tampoco las críticas divulgadas más recientemente (C. Snyders, 1976 y D. Saviani, 1982). Sintetizando estos planteos, podrían recordarse tres aspectos básicos:

a. Desde un punto de vista general, las teorías reproductivistas no admiten la existencia de ningún tipo de conflicto o expresión de intereses y concepciones diferentes a los dominantes. En este sentido, por ejemplo, es posible sostener que la definición de los destinatarios de la acción pedagógica escolar no siempre fue un problema resuelto en función de los intereses dominantes. Los sectores excluidos han concebido el acceso a la enseñanza como conquista, de la misma forma que concibieron el conjunto de sus acciones para obtener mejores condiciones de vida en general.

b. En el plano de los contenidos sucede algo similar. Los enfoques reproductivistas conciben el contenido como pura ideolo-

gía, como saber aparente y arbitrario, como patrimonio exclusivo de las clases dominantes. Pero en realidad, porciones importantes del conocimiento no son producto de un grupo o clase sino de las relaciones entre los hombres y de éstos con la naturaleza. Desde este punto de vista, en consecuencia, el problema radica en la apropiación del conocimiento; es decir, en su distribución.

Los sectores dominantes no sólo ejecutan la operación de difundir aquello que consideran legítimo desde sus intereses, sino que desarrollan una vasta operación excluyente y seleccionadora mediante la cual privan a los sectores dominados del acceso al conocimiento. Esta cuestión —en la cual se enmarca la legitimación de las diferencias sociales como si fueran diferencias escolares— constituye uno de los aspectos cruciales del rol ideológico de la escuela. Pero la necesidad de efectuarlo supone que el conflicto entre las clases pasa también por la apropiación de un contenido, que importa algo más que mera apariencia o pura arbitrariedad.

c. En cuanto a los procedimientos pedagógicos en sí mismos, las teorías reproductivas tendieron a asimilar la relación maestro-alumno dentro de algunas de las formas que caracterizan las relaciones dominantes de explotación. Así, la metáfora del amo y del esclavo, del opresor y el oprimido, etc., fueron frecuentemente utilizadas para explicar el vínculo pedagógico. El resultado de este mecanismo fue un énfasis destacado en el carácter autoritario de la relación y en el poder discriminador del docente, que apareció identificado como agente de las clases dominantes. En esta línea de razonamiento, la especificidad del vínculo —el proceso de aprendizaje— tiende a desaparecer, pues lo que importa es el compromiso político del docente o sus actitudes personales (G. N. de Mello, 1981).

Pero más allá del debate general acerca de los enfoques reproductivistas, nos interesa destacar, en el análisis de la actual coyuntura educativa argentina, un punto crucial que tiene cierta validez para el conjunto de la situación latinoamericana.

El punto de partida de los enfoques reproductivistas es la pregunta por el consenso, por la hegemonía, por la dominación ideológica. En este sentido, puede sostenerse que estos enfoques parten de situaciones donde la hegemonía ideológica de los sectores dominantes es relativamente clara, y donde la preocupación central es explicar la *estabilidad ideológica*.

Nuestra pregunta, en cambio, se ubica en contextos sociales donde lo peculiar es la *crisis hegemónica*, la inestabilidad, la heterogeneidad estructural y cultural, etc. En este marco, un planteo teórico cuyo énfasis esté puesto en los mecanismos de reproducción corre el riesgo de dejar fuera de análisis los acontecimientos principales que se producen dentro de la estructura social en general y en el plano ideológico en particular.

Así, por ejemplo, el vínculo entre la escuela y la marginalidad social —característico de porciones muy significativas de la población en América Latina— no puede ser explicado completamente en términos de la reproducción ideológica. La marginalidad implica un fuerte proceso de *des-vinculación cultural*, donde lo predominante no es tanto la imposición de un código determinado como la destrucción del propio. En el caso de las poblaciones marginales urbanas, esta doble condición adquiere su mayor grado de desarrollo.

Por un lado, las bases materiales y sociales de su cultura original —fundamentalmente rural y, en algunos casos, indígena— fueron a tal punto destruidas que provocaron la migración a las ciudades. Pero por el otro, su inserción urbana se caracteriza por la escasa significación productiva de sus puestos de trabajo, la inestabilidad de las tareas que desarrollan, la inseguridad e insuficiencia de los ingresos que obtienen y la ausencia de formas organizadas de participación que les permitan expresar y defender sus intereses (J. C. Tedesco y R. Parra, 1981).

Para el caso argentino, en cambio, el problema es diferente. Aquí enfrentamos una situación de crisis hegemónica donde el problema no es la des-vinculación cultural y/o la vigencia de órdenes culturales paralelos, sino el descreimiento, la disociación entre lo que se dice y lo que se hace, el vaciamiento de significado y de contenido en el discurso ideológico, etc. En este sentido, el punto de partida de un análisis de este tipo no puede estar constituido centralmente por el análisis de los mecanismos de reproducción ideológica pensados *desde su eficacia*. Aquí enfrentamos, en cambio, la crisis de estos mecanismos, el surgimiento del “caos” y la definición de nuevos mecanismos de disciplina social que —después de varios años y a diferencia de otras experiencias del cono sur— tampoco logran consolidarse.

En este sentido, Argentina constituye un caso donde la pregunta central no pasa por la eficacia de los mecanismos reproductores sino por su fracaso. Desde la perspectiva educativa y curricular, lo que está en juego —y por eso la crisis— es precisamente lo siguiente: que la interiorización subjetiva de los parámetros ideológicos referidos a la autoridad, al orden, a la participación, etc., no ha logrado estabilizarse en un punto donde cada actor acepta la cuota que se le intenta otorgar.

II.1.1. *El currículum oculto y la reproducción ideológica*

La contradicción entre lo que se dice y lo que se hace en el ámbito del sistema educativo es una constante histórica que se acentuó notoriamente a partir de la vigencia de las teorías de la Escuela Nueva. Al expandirse sus postulados, el discurso pedagógico quedó

como el lugar reservado a los grandes ideales (el respeto a la personalidad infantil, el desarrollo de su creatividad, la pureza, la bondad, el cariño, etc.); las prácticas pedagógicas, en cambio, fueron presentadas justamente como lo antagónico: el autoritarismo, la discriminación, la arbitrariedad, etc.

En el marco de esta disociación, los enfoques curriculares más recientes elaboraron la categoría de *currículum* oculto para referirse a todas aquellas prácticas que tienen lugar dentro de la experiencia escolar pero que no figuran explícitamente como propuesta curricular.

No existe un significado unívoco para el currículum oculto. Illich (1972) lo identificaba con el producto de la escolarización en un sentido muy general: el efecto de certificación, el empaquetamiento del saber en moldes uniformes, etc. Para otros autores, en cambio, abarca un conjunto de conductas muy variadas: vivir en grupo, aceptar evaluaciones de los demás, aprender a agradar a los docentes, aprender a utilizar el tiempo, a vivir en una sociedad jerárquica, etc. (John Eggleston, 1980).

Michel Apple (1979), en cambio, define el currículum oculto fundamentalmente por su contribución al logro del consenso. Según su planteo, el carácter ideológico del currículum deriva de los mecanismos utilizados para ocultar el conflicto en todas sus expresiones.

Sin embargo, sea cual fuere el enfoque elegido para definir el currículum oculto, lo cierto es que la eficacia de su imposición se asienta en un hecho concreto: los aprendizajes efectuados en su ámbito *deben verificarse en la realidad*. Hay una suerte de confirmación de lo aprendido que constituye el núcleo del proceso mediante el cual se consolidan los aprendizajes. En este sentido, los componentes "ocultos" del currículum tienden a ser los que efectivamente se aprenden, precisamente por su alto grado de verificación en la realidad.

En situaciones de crisis, en cambio, es preciso apelar a la búsqueda de algún punto de ruptura en este eficaz circuito de imposición ideológica. Y esta ruptura —en el caso de crisis profundas y prolongadas— no puede limitarse a la coyuntura actual. Es necesario buscar históricamente los momentos a partir de los cuales los circuitos de imposición ideológica y de constitución de los actores sociales comenzaron a fragmentarse de manera tal que la anomia y la ingobernabilidad fueron las expresiones cada vez más recurrentes.

Estas preguntas no cuentan, es obvio, con respuestas ni siquiera aproximadas. El sentido común indica que 1930 es una fecha clave y que la irrupción del peronismo constituye otro punto central. También puede señalarse que la crisis actual marca el punto más alto de disolución social vivido por la Argentina después de finalizadas las luchas civiles del siglo pasado. Por otro lado, en

este proceso es también obvio que el papel del currículum escolar no sea considerado determinante. Sin embargo —y los teóricos de la reproducción se ocuparon de demostrarlo—, la escuela es la agencia socializadora de mayor envergadura después de la familia. Lo que sucede en ella no puede ser ignorado. Pero lo importante en este análisis consiste en colocar el rol ideológico de la escuela en el marco del conjunto de procesos ideológicos que tienen lugar en la sociedad.

En este sentido, si bien las distintas versiones reproductivistas rompieron con la neutralidad y el aislamiento de las visiones tradicionales, tendieron a poner énfasis sobre todo aquello que la acción escolar tiene de *semejante* con el resto de las acciones ideológicas. En buena medida, esto se explica porque actuaban sobre una tradición teórica que percibía la acción pedagógica: a) dissociada de las prácticas reales; y b) como resumen de los mejores ideales. Sin embargo, visto desde el punto de vista de los hechos y no de las teorías, la semejanza entre los principios que regulan las prácticas pedagógicas y los que regulan las restantes prácticas sociales no tiene nada de asombroso ni peculiar. Lo peculiar radica, por el contrario, en las diferencias que definen lo específico del discurso y lo específico de las prácticas escolares, y en la articulación entre la acción socializadora de la escuela y las restantes acciones socializadoras. Con esta perspectiva, las preguntas a formularse serían, por ejemplo, las siguientes:

a) El currículum escolar define el saber “legítimo” y la posesión de las certificaciones escolares habilita para competir adecuadamente en el mercado de trabajo. Sin embargo, la legitimidad del saber escolar nunca fue completamente aceptada en la práctica social; debió competir con los conocimientos empíricos y con credenciales de otro orden que alteraron la jerarquización social impuesta por la estratificación educativa. Precisamente, esta alteración de las jerarquías fue uno de los elementos claves en la disputa peronismo- antiperonismo. En un primer momento, la disputa pareció establecerse entre educados y no-educados (un tema de estudio muy relevante en esta línea es el antiintelectualismo vigente en el peronismo, expresado en los slogans de “*alpargatas sí - libros no*, etc.); posteriormente, durante el período 1976-82, el proyecto de re-jerarquización social intentó limitar el acceso a la enseñanza y volver a otorgar a las credenciales educativas el papel discriminador que tuviera tradicionalmente. En el marco de este proceso, ¿cuál fue la función de la escuela en la conformación ideológica de los sectores populares en Argentina? ¿Cuál fue el proceso mediante el cual adquirieron legitimidad formas alternativas de credencialismo, caminos alternativos de acceso a la cúpula, etc.?

b) El currículum escolar en Argentina siempre tuvo un fuerte carácter ideológico. El laicismo de fines de siglo pasado, las

diferentes versiones de Educación Democrática, Formación Ciudadana, Instrucción Cívica, Estudios de la Realidad Social Argentina, Formación Moral y Cívica y la politización del currículum universitario constituyen ejemplos evidentes en todos los niveles del sistema; sin embargo, el tratamiento del carácter ideológico del currículum escolar según las teorías que pusieron de manifiesto este carácter tendió siempre a mostrar que la carga ideológica estaba precisamente en lo "oculto", en aquello que era aceptado como de sentido común. Pero lo cierto es que, en el caso argentino, el debate ideológico en el currículum escolar siempre tuvo un marcado carácter *explícito*; además, esa explicitación estuvo (y está) en función, no de su capacidad hegemónica, sino de la debilidad de esos modelos.

Dicha estabilidad debe ser estudiada tanto en relación al vínculo escuela-sociedad como en la propia práctica pedagógica. Desde la primera perspectiva, los interrogantes centrales pasan por analizar qué sucede con la disociación entre un discurso educativo democrático-liberal en una sociedad donde la norma consiste en la alteración de dicho orden y, a la inversa, qué sucede con los intentos de elaborar y difundir propuestas no-liberales en un marco donde precisamente los que se educan son los portadores (verbales, al menos) del liberalismo. En la segunda de las perspectivas, las preguntas giran alrededor de la coherencia entre propuestas curriculares y actores del proceso pedagógico. Así, por ejemplo, sería preciso indagar qué sucede con los maestros formados en escuelas católicas desempeñándose en escuelas laicas. ¿Qué sucede con maestros anti-peronistas frente al uso de textos escolares como *La razón de mi vida*? O a la inversa: ¿qué sucede con maestros peronistas frente a la enseñanza de Educación Democrática o de Instrucción Cívica?

El nivel de estas preguntas es, claramente, poco preciso y poco articulado teóricamente. No es posible otra forma, ya que no disponemos de una teoría de la crisis y, mucho menos, de una teoría educativa para sociedades en crisis (O. Landi, 1982). En este sentido, tampoco es posible explicar exhaustivamente el comportamiento de cada uno de los actores y componentes de estos procesos, sino —a lo sumo— describir sus acciones como exponentes de la crisis. En este sentido, las contradicciones y ambigüedades, los comportamientos erráticos, etc., no son excepciones sino conductas regulares. El intento de encontrar la coherencia, eficacia y racionalidad en los comportamientos puede llevar a un segundo plano lo que es efectivamente primordial.

Plantando el problema en estos términos, la carencia de respuestas derivadas de estudios sobre estos temas es muy significativa. En lo que sigue se intentará una descripción de la problemática curricular de los niveles pre-primario, primario y medio en

el período 1976-82, procurando recopilar lo que se sabe y definiendo las principales áreas donde sería preciso efectuar esfuerzos de indagación.

II.2. *El nuevo orden curricular*

Las transformaciones educativas operadas a partir de 1976 afectaron el ordenamiento curricular del sistema educativo. Sin embargo, el análisis de este proceso no puede ser efectuado bajo el supuesto de una correspondencia estrecha entre los cambios socio-políticos y las propuestas curriculares. Lo peculiar del caso argentino, en este aspecto, consiste en la creciente autonomía del espacio educativo, que se constituyó progresivamente en un ámbito donde los sectores participantes y su fuerza relativa no tuvieron un ordenamiento similar al que regía en el conjunto de la sociedad. En este sentido, el dato más relevante consiste en apreciar la diferencia de poder —dentro del sistema educativo y fuera de él— de los sectores englobados genéricamente en el catolicismo tradicional, por un lado, y en la izquierda por el otro.

Para complejizar aún más la situación, es preciso recordar que estos actores del debate educativo no se articulan linealmente con los restantes actores sociales (partidos políticos, instituciones, etc.). Los representantes del catolicismo tradicional, por ejemplo, pueden encontrarse tanto en movimientos populares (el peronismo) como en las reacciones conservadoras-militares (el golpe de 1966 o el de 1976). Lo mismo puede decirse del liberalismo modernizante, sector que en tanto enfrentaba en el plano educativo al catolicismo tradicional, estuvo en educación más cerca de la izquierda de lo que lo estaba en el conjunto de la sociedad. La “izquierda”, por su parte, tuvo tradicionalmente mayor presencia en ciertos sectores del sistema educativo (la universidad, obviamente) que en la sociedad.

Además, por debajo del debate ideológico y de la pugna por el poder —que creó una notable inestabilidad expresada en la rotación frecuente de autoridades—, se fortaleció la burocracia administrativa de la conducción educacional. Este sector tendió a comportarse más en función de una estrategia defensiva que tendía a neutralizar cualquier intento innovador que como articulador de alguna de las alternativas ideológicas presentes en la cúpula.

Lamentablemente no existen estudios que permitan dar cuenta de la dinámica de este proceso en las últimas décadas. Parecería, sin embargo, que uno de los productos de este debate continuo sobre la hegemonía en el sector educativo produjo una fuerte disociación entre el discurso y la realidad. La efectividad de las modificaciones curriculares impuestas por los sectores que transito-

riamente lograban el control de algún nivel o módulo del sistema educativo no estaba garantizada más allá del texto de la resolución correspondiente. Entre la propuesta y su aplicación se ubican, por un lado, las mediaciones de la burocracia del sistema, y por el otro la adhesión o no de los protagonistas del proceso pedagógico. En este sentido, es preciso no perder de vista que las transformaciones curriculares no tienen efectos garantizados administrativamente ni resultados inmediatos, salvo el caso de modificaciones en la estructura del sistema (creación de nuevas modalidades, cambios en la configuración de los ciclos, etc.).

Sobre esta base, puede postularse que cualquier análisis curricular efectuado exclusivamente sobre el discurso pedagógico resulta limitado. Sin embargo, la limitación no excluye su validez ya que puede reflejar adecuadamente la pugna curricular a nivel de la cúpula de la conducción educativa. En la medida que el discurso está disociado de la realidad, refleja más directamente sus intenciones ideológicas, en tanto no sufre —o sufre menos— las mediaciones burocráticas por un lado y las presiones sociales reales por el otro.

Esta situación particular contribuye a entender el debate educativo de la última década. Al respecto, es posible sostener que el punto de partida de gran parte de los cambios curriculares operados en dicho período está constituido por la caracterización del sistema educativo como un aparato ideológico. Paradójicamente, mientras las teorías reproductivistas expandían su diagnóstico acerca del carácter ideológico-conservador de las prácticas pedagógicas, los sectores más conservadores percibían lo mismo pero en sentido inverso. Lo que para unos era un aparato de dominación, para otros era una agencia subversiva.

Sin embargo, no es posible analizar este proceso como si hasta el 24 de marzo de 1976 hubiera tenido vigencia un tipo de propuesta curricular basada en la participación, el cuestionamiento, la criticidad, etc., en tanto que, a partir de ese día, se habría postulado y aplicado un sistema diferente destinado a restaurar el orden, las jerarquías y la disciplina. La crisis, precisamente, se expresa en la significativa complejidad de este proceso, en la fragmentación de los equipos de conducción educativa, en su escasa coherencia interna y en su alta rotación.

En primer lugar, puede sostenerse que la nueva propuesta educativa no tuvo una sincronía temporal absoluta con el resto de las instancias sociales. En realidad, la quiebra de las orientaciones educativas en términos curriculares no se produce el 24 de marzo de 1976. Ya durante la gestión peronista, expresada en el ministerio de Ivanisevich, el subsecretario Frattini, el rector de la UBA Gttalagano, etc., se produjeron medidas y expresiones “reactivas” frente a lo que se consideraba como expresión del

“caos”. Y dichas medidas se encontraban dentro de la línea del tradicionalismo ideológico, con vigencia permanente en la política educativa argentina. En cierta forma, este hecho explica que inmediatamente después del 24 de marzo de 1976 haya aparecido —durante poco tiempo, es cierto— una fuerte manifestación liberal cuya máxima expresión fue la presencia del Ing. Alberto Constantini a cargo de la Universidad de Buenos Aires, defendiendo los principios de la autonomía y la Reforma Universitaria (ver LA NACIÓN, 25/9/76).

En segundo lugar, es sabido que en el período 1976/82, el área educativa fue la más inestable de las áreas de gobierno.

La inestabilidad fue el producto de la fragmentación interna de los sectores que —en lo educativo— participaron del proceso iniciado en 1976. Aunque más adelante se hará una referencia más amplia sobre este punto, es evidente que las propuestas curriculares de los sucesivos ministros (Bruera, Catalán, Llerena Amadeo, Burundarena, Licciardo) no tienen semejanzas más allá de lo *reactivo*. El eje del acuerdo estuvo más en aquello que era preciso destruir que en la definición, con sentido positivo, de un nuevo modelo curricular.

Además de la fragmentación interna del equipo educativo y la alta rotación de sus integrantes, también es visible un significativo nivel de incongruencia entre la conducción educativa y las restantes, en particular la económica.

Visto retrospectivamente, mientras el modelo económico impulsado por los monetaristas se asentaba en la imposición de la disciplina social y en la vigencia de valores y actitudes basadas en la “racionalidad” del mercado, los distintos equipos educativos —al menos los que tuvieron tiempo de explicitar alguna propuesta—, lo hicieron sobre la base de valores ideológicos de corte humanístico tradicional o moderno. De esta forma, mientras desde el discurso educativo se promovían comportamientos ascéticos y no consumistas, el discurso y la política económica alentaban la especulación y el consumo. A esta altura de la crisis, no alcanza con decir que el discurso ascético y moralista es un discurso hipócrita. En todo caso, la hipocresía no aparece como una conducta individual (que puede o no existir) sino como un hecho social, ya que el ascetismo y la moral en el discurso eran neutralizados en la práctica por el consumismo y la corrupción. En el mismo sentido, como se verá más adelante, puede señalarse el ejemplo de la incongruencia entre el discurso educativo que promueve la participación, la creatividad, etc., enmarcado en la filosofía personalista divulgada en estos años, con las prácticas autoritarias, represoras y de censura generalizadas tanto dentro como fuera del sistema educativo. Inversamente, los “valores” ideológicos y las pautas de comportamiento congruentes con la ideología del “mercado” —que impulsaba la conducción económica— carecían de sustento ideoló-

gico en el aparato educativo, que constituye una de las instancias principales de este sustento.

De este modo, el valor educativo del discurso pedagógico perdía sentido dado que, como se dijo en el punto anterior, no podía ser confirmado en ningún sector de la realidad social.

II.2.1. *La disciplina social y las nuevas propuestas curriculares*

Tal como se sostuvo anteriormente, uno de los aspectos más significativos que definen la congruencia entre los diferentes fragmentos del bloque de poder tuvo como objetivo disciplinar la sociedad, lo cual, pedagógicamente, puede producirse como restauración del orden, las jerarquías y la autoridad. En este sentido, el nuevo modelo se presentó como una revalorización del autoritarismo pedagógico tradicional. Sin embargo, a lo largo de los seis años del proceso, surgieron expresiones y matices diferenciados que es preciso analizar.

Una fase del intento autoritario, la más obvia y externa, consistió en expulsar docentes, controlar contenidos, controlar las actividades de los alumnos y sus padres y regular los comportamientos visibles (ropa, cortes de pelo, etc.). Este conjunto de modalidades —que definen la etapa *reactiva* del nuevo orden curricular— se ajusta a la modalidad autoritaria que no exige la internalización de las disciplinas y se conforma con la apariencia externa.

Sin embargo, el proyecto autoritario no se limitó a estas “apariencias externas”. Se aspiraba, más profundamente, a lograr la internalización de patrones de conducta que aseguraran la permanencia de los valores propugnados. Al respecto, lo importante consiste en analizar la fragmentación del bloque dominante en la definición de dichos patrones.

A lo largo del período 1976/82 pueden distinguirse por lo menos dos grandes intentos “pedagógicos”. El primero fue formulado por el ministro Bruera; el segundo por el ministro Llerena Amadeo.

El proyecto Bruera

Bruera fue el primer ministro de Educación de este proceso.

Ya había sido ministro de Educación de Santa Fe durante el período 1970/73 y secretario del Consejo Federal de Educación. Sin embargo, Bruera acompañó su carrera política con el intento de desarrollar una línea teórica en materia de pensamiento pedagógico.

No es posible, en los límites de este trabajo, efectuar un análisis exhaustivo del pensamiento pedagógico argentino contemporáneo. En realidad, una de las carencias más significativas en la investigación educacional es la relativa a la evolución de las concepciones pedagógicas y los grupos que las conforman.

En este sentido, la gestión de Bruera ofrece la particularidad de permitir apreciar a un representante de ciertas corrientes del pensamiento educativo en el desempeño de la gestión política. Bruera intentó definir una línea teórica que diera las bases para el programa político de acción educativa. En un artículo publicado en 1975, esbozaba las líneas y las fuentes de su pensamiento. En términos globales, su planteo consistía en la necesidad de reflexionar sobre los fundamentos de la acción pedagógica :

“Se necesita, decididamente, una elaborada fundamentación básica, una *clara garantía ideológica* para la acción docente”.
(El subrayado es nuestro.)

Bruera buscaba dicha garantía entre los teóricos de la pedagogía institucional y el personalismo (Rogers, Lobrot, Ardoino, etc.). Más allá de las diferencias y los matices, todo el discurso pedagógico sustentado por estas teorías se basa en una reivindicación clara de la libertad, la creatividad y la participación. La burocracia y el Estado aparecen como los elementos claves del ordenamiento totalitario de las sociedades modernas y el conductismo y la tecnología educativa son concebidos como elementos que —en su máximo desarrollo— atentan contra el núcleo central de la personalidad (la libertad y la responsabilidad de su propia existencia). En el otro extremo, la libertad personal también puede conducir a la disolución social, la contestación indiscriminada y la crisis de los valores. Entre un extremo y otro, Bruera plantea la necesidad de una conciliación :

“En verdad se trata de resolver, en una perspectiva actual, el problema de la participación y quizás, para ello, el mejor camino sea el de procurar elaborar progresivamente una teoría que otorgue garantía ideológica a la participación en el campo de la sociedad global y en los procesos de la relación educativa”.

Pero el problema se volvió notoriamente más complejo cuando Bruera incorporó a su intento teórico la posibilidad de ejercer el poder político al servicio de su teoría. Es decir, cuando el teórico tuvo la posibilidad de regular las condiciones que permitieran la realización de los valores propugnados por la teoría. Conviene destacar un hecho : que la oportunidad de ejercer el poder se haya presentado en el momento de iniciación de uno de los procesos so-

ciales más autoritarios que haya vivido el país en el siglo no puede ser considerado una mera coincidencia.

Bruera trató de resolver este dilema sosteniendo que el orden y la disciplina eran una suerte de pre-requisito para la realización de sus postulados:

“Como punto de partida debe conocerse que la política que se ejecutará responde a los requerimientos y necesidades del país, con propósitos pluralistas de apertura y participación; pero también que en las presentes circunstancias y en función de los mismos propósitos tendrá primacía inmediata en la acción del gobierno de la educación, la restauración del orden en todas las instituciones escolares. La libertad que proclamamos, como forma y estilo de vida, tiene un precio previo, necesario e inexcusable: el de la disciplina. El caso sólo significa alienación y en él se diluyen toda posibilidad de realización personal y social auténticas”. (CLARÍN, 14/4/76).

Impuesto el orden y la disciplina, sería posible definir un modelo educativo que permitiera la libertad y la creatividad, un modelo que Bruera, algunos años después, definirá en los siguientes términos:

“Lo que trato de sostener, en definitiva, es el olvido de la «motivación» condicionada desde el exterior para poner énfasis en el proceso de *necesidad* interior y la anulación del esquema físico estímulo-respuesta para incorporar el funcionamiento del modelo biológico como explicación del desarrollo interno de la experiencia personal. Procuero enfatizar sobre la proyección y no sobre la introyección. Busco insistir en los ideales por sobre la censura. Procuero que el alumno realice mucho más el yo puedo que el yo debo. Intento la realización de una relación de amor más que de represión. Enfatizo sobre las tendencias positivas de la persona que sobre la normatividad y el control social. Niego el sentido coercitivo como necesario al objetivo educacional, para destacar el sentido de la atracción modélica en el desarrollo de la personalidad...”

Obviamente, lo más destacado de esta postulación es la distancia entre teoría y práctica, entre discurso y realidad. El corto plazo de la gestión de Bruera podría ser interpretado como un resultado de la incompatibilidad entre ambos elementos. Sin embargo, insistimos, conviene no perder de vista la dinámica del conjunto de los componentes de este proceso. En el ámbito educativo, el proyecto autoritario —durante los primeros tiempos del proceso iniciado en 1976—, fue conceptualizado en términos pedagógicos “libertarios”. ¿Cuál fue el impacto neutralizador de esta

contradicción? ¿Hasta dónde las medidas pedagógicas destinadas a darle *atracción* al nuevo modelo fueron neutralizadas por los imperativos del orden formal y hasta dónde el orden formal perdía eficacia pedagógica en virtud de la carencia de fundamento ideológico? El proceso impuso la vigencia del orden formal por sobre los propósitos teóricos, pero ya —a pocos meses de iniciado el nuevo orden— las fracturas fueron el dato más recurrente.

Por otra parte, esta evolución tampoco deja intacta la teoría. En este sentido, es posible sostener que los representantes del personalismo argentino evolucionaron (y evolucionan) en la línea de ofrecer una nueva versión del pensamiento tecnocrático a través de la cual tienden a convertir la práctica pedagógica en una práctica *asocial*. Ya en la cita anterior se advierte claramente que el centro del problema está puesto en la necesidad interior por oposición a la motivación externa. Esta nueva versión disociadora de lo interno y lo externo fue luego más desarrollada, en un esquema de teoría de la educación que reduce su ámbito a lo exclusivamente curricular y postula que el currículum se define sólo a partir de dos exigencias: las que derivan de la ciencia y las que derivan de la psicología.

Las ciencias de la educación, en este esquema, sólo pueden referirse a “los procesos de enseñanza-aprendizaje que se cumplen en la concreta situación de la educación formal”. Todo lo demás es “extracientífico”. Mediante esta operación, se da lugar a un doble fenómeno: por un lado, *se elimina cualquier presencia social en la determinación del currículum y, por el otro, se excluye la posibilidad de analizar científicamente los componentes sociales de la práctica pedagógica.*

De este modo, la recuperación del papel específico de la educación y el énfasis en la calidad de los aprendizajes se llevan a cabo disociando el aprendizaje del contexto social e, incluso, del contexto *institucional*, es decir, la escuela. Dicho en otros términos, se eliminan del análisis de los componentes curriculares dos aspectos claves: la sociedad y la escuela. El nuevo pensamiento tecnocrático reduce todo el análisis al alumno y a la estructura epistemológica de las ciencias, los cuales —analizados en forma disociada del contexto social— sufren un notorio empobrecimiento.

Pero este empobrecimiento anula buena parte de los efectos del aprendizaje y —por otra parte— también anula la viabilidad social del proyecto tecnocrático. En este sentido, el proyecto Bruera no pudo ser asimilado por el estado de exclusión que rigió con posterioridad a 1976: un buen ejemplo de ello lo constituye el cambio operado entre la gestión Bruera y la gestión Llerena Amadeo, expresada con bastante nitidez en los propios textos donde se definen los fines de la educación. Al respecto, vale la pena comparar la definición de fines de la educación establecida en el

documento del Consejo Federal de Educación del 16/9/76 y el documento del mismo organismo del 12/12/80.

El primero de ellos sostenía:

“El fin de la educación en la Nación Argentina, es la formación integral y permanente del hombre, capaz de dirigir su conducta en función de su destino trascendente, como protagonista creador, crítico y transformador de la sociedad en que vive, al servicio del bien común, conforme con los valores de la moral cristiana de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino”.

El segundo, en cambio, establece:

“Siendo el fin de la educación la formación integral, armónica y permanente de cada hombre, en función de sus fines esenciales, la propia vocación y el bien común, el sistema educativo argentino deberá asegurar a todos los habitantes de la Nación una educación acorde con tal fin, a través del cultivo de virtudes, integrándola con los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino”.

Como puede apreciarse, en el segundo texto el proceso hizo desaparecer las menciones a los aspectos críticos, creadores y transformadores.

El proyecto Llerena Amadeo

En la gestión de Llerena Amadeo, la correspondencia entre la política educativa y el carácter excluyente del Estado adquirió niveles mucho mayores de congruencia. En realidad, buena parte de los elementos “reactivos” fueron definidos como los contenidos positivos de esta nueva etapa. El orden ya no fue un mero requisito para el desarrollo de un modelo creativo y participativo sino un fin en sí mismo. Para el nuevo equipo —encuadrado en el molde ideológico del catolicismo tradicional— la restauración de las jerarquías fue el objetivo último de la acción educacional. La creatividad y la participación —que en el primer equipo ministerial eran definidas como particularidades de la dinámica de la ciencia— aquí son negadas como valores porque la propia ciencia es negada como la forma más válida de acercarse al conocimiento. En este sentido, el nuevo enfoque retomó las líneas más tradicionales del autoritarismo pedagógico, para el cual —dicho sintéticamente— una de las metas más importantes es *limitar el proceso de secularización*.

En este marco, la propuesta curricular de Llerena Amadeo no fue planteada en términos pedagógicos —como lo hiciera Brue-

ra— sino en términos más directamente políticos. La línea del tradicionalismo católico se resume, en este aspecto, en dos puntos básicos: a) la desconfianza hacia el Estado y la revalorización de la familia como agentes educativos; y b) la postulación de fines y objetivos para la acción pedagógica en términos fundamentalmente ético-políticos, por oposición a los científico-técnicos o económicos.

En relación con el primer punto, los términos del debate sobre el control de la acción pedagógica escolar son muy conocidos. La clásica línea estatista de la política educativa argentina fue alterada mediante el reconocimiento explícito del rol de la familia y de la Iglesia Católica como agentes educativos y la definición del rol “subsidiario” del Estado. En los términos de la Resolución del Consejo Federal de Educación del 12/12/80, uno de los *principios rectores* de la Ley de Educación que debía dictarse era:

“El reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación. La determinación de la función subsidiaria del Estado sin perjuicio de su función primordial en orden al cumplimiento de su finalidad: el bien común. El reconocimiento de la función educativa de la Iglesia Católica, garantizando la libertad religiosa legalmente establecida, conforme a las normas institucionales.”

Así, puede afirmarse que lo peculiar del período 1976/82, en este aspecto, fue la coincidencia en afirmar la subsidiariedad del Estado entre los diferentes fragmentos del bloque en el poder, a través de caminos ideológicos muy diferentes. Para los “economistas”, la subsidiariedad derivaba de la necesidad de eliminar al Estado como factor “distorsionador” del funcionamiento del mercado; para los “educadores”, en cambio, era preciso devolver la educación a sus agentes naturales: la familia y la Iglesia. Sin embargo, los representantes del catolicismo tradicional diseñaron esta propuesta dando por supuesto un tipo de familia y un tipo de Iglesia que constituían efectivamente una garantía ideológica con respecto a sus propósitos básicos. En la sociedad actual, en cambio, la familia ha cambiado y la Iglesia también.

La familia —particularmente la familia urbana— ya no constituye un reaseguro de las concepciones tradicionales. Por esa razón, en el esquema de estos años, fue constante la apelación a los padres para que vuelvan a cumplir ese rol. En los términos del ministro:

“La realidad nacional resurgiría más plena si todos pusiéramos un poco más de amor en casa, si todos tuviéramos más presencia en nuestras casas, si dejáramos de ser meros transeúntes. Creo y espero en la preocupación de los padres, que

orienten las distracciones, las actividades de los hijos, que los sigan de cerca y que hasta tengan la alegría de participar en ellas.” (LA PRENSA, 30/11/78.)

La historia de estos años es paradójica: los sectores que tradicionalmente percibieron que el Estado era un agente que no garantizaba la vigencia ideológica de los principios básicos del orden social y contrapusieron a su acción el papel de la familia y la Iglesia, terminaron controlando solamente el Estado, en tanto la familia y la Iglesia dejaban de ser la garantía que representaron en otros momentos históricos.

Lamentablemente, es visible la carencia de estudios que permitan dar cuenta de los cambios operados en estas instituciones, en especial de su papel pedagógico. Sin embargo, es indudable que éste ya no es el que le asignaban los postulados tradicionales. Si bien resulta difícil generalizar al respecto, el mero hecho de que existan sectores diferenciados dentro de la Iglesia y pautas de socialización familiar también diferenciadas, es un indicador elocuente de la ruptura del monolitismo que estas posiciones daban por supuesto.

En cuanto al problema de los fines y objetivos, Llerena Amaedo también fue claro en su posición. Según su planteo, la educación argentina carecía de fines, y:

“... La ausencia de fines puede llevar a un tipo de educación que sólo busque la promoción humana en lo científico, lo técnico y lo económico”. (EL ECONOMISTA, 27/10/78).

En lugar de estos aspectos “secundarios”, la educación “debe desarrollar capacidades reales (sic) de la persona para lograr hábitos y virtudes que les permitan *alcanzar conocimientos, contemplar la verdad y obrar el bien*”.

Esta concepción fue presentada como un orden basado en la “ley de evolución natural” de la persona. Sin embargo, parece evidente que este orden ya no era tan natural, en tanto era preciso diseñar estrictos y severos controles autoritarios para su cumplimiento. Una muestra elocuente de la crisis del propio planteo teórico puede apreciarse en la formulación del “principio rector” inicial del proyecto de ley auspiciado por el ministro:

“Que la educación es un proceso dirigido a fines que hacen a la perfección de la persona. Por ello el proceso educativo es una tarea moral de la persona hacia su plenitud y, en consecuencia, no puede dejarse librado a cualquier orientación ni a improvisación”.

En este juego entre lo "natural" y lo "impuesto", la definición de los valores y los contenidos que expresaran tanto lo esencial de la persona como de la nacionalidad, terminó siendo una formulación vacía o una formulación excluyente. Si se optaba por contenidos y valores muy generales, se vaciaba de contenido y ya no definía a nadie. Si se aludía a lo específico, quedaba disociada de la realidad social y se convertía en una propuesta excluyente que sólo podía ser impuesta de modo autoritario.

II.3. *El ciclo pre-escolar*

Los estudios sobre la pre-escolaridad, particularmente desde el punto de vista socio-pedagógico, son escasos no sólo en Argentina sino en la región en su conjunto (J. E. García Huidobro y J. Ochoa, 1978). Esta escasez adquirió mayor notoriedad a partir del momento en que comenzaron a difundirse propuestas teóricas y político-educativas que asignaban a la pre-escolaridad un rol muy significativo tanto en la democratización de la enseñanza como en la configuración temprana de la estructura de personalidad. Con respecto al primer punto, es sabido que las propuestas democratizadoras se enmarcan en lo que ha dado en llamarse la teoría de la *educación compensatoria*. De acuerdo con estos planteos, los problemas centrales de la educación básica (repetencia, abandono, etc.) se explicarían por los déficits culturales, particularmente los de orden lingüístico, de los niños de origen humilde, y la mejor estrategia para superar estas deficiencias consistiría en la compensación temprana de dichos déficits a través de instituciones socializadoras ajenas a la familia.

Desde el punto de vista teórico, la discusión sobre esta problemática en América Latina ha sido desarrollada con amplitud fuera de Argentina (S. Kramer, 1982). En este debate, se ha señalado que las limitaciones del planteo compensador derivan fundamentalmente de dos aspectos: por un lado, se cuestiona el supuesto de la homogeneidad del sujeto de la educación establecido sobre la base del modelo de niñez brindado por los estratos medios y altos urbanos, según el cual todo desajuste frente a dicho modelo es definido como déficit; por el otro, se señala que el traslado del eje problemático hacia la pre-escolaridad supone dejar intacta la escuela primaria.

Sin embargo, es preciso reconocer que el desarrollo de los postulados "compensadores" se basó en el reconocimiento de un hecho válido: las deterioradas condiciones materiales de vida de los sectores populares no son neutrales ante las exigencias del desarrollo físico e intelectual. Las diferencias objetivas producidas por el impacto de la desigualdad social no son completamente subsumibles en la categoría de pautas culturales diferentes; por lo

tanto, su reconocimiento constituye un punto de partida válido para la definición de estrategias curriculares destinadas a los sectores populares (M. Brossard, 1979).

Para el caso argentino, sólo es posible señalar un estudio ubicado en el marco de este debate (P. Pozner, 1981).

Según los datos brindados en el mismo, pueden postularse varias proposiciones con respecto a la relación entre la pre-escolaridad y los niños de origen popular.

En primer lugar, es evidente que la pre-escolaridad —independientemente de su localización y nivel de calidad— mejora sensiblemente los índices de madurez y aprestamiento de los niños de nivel socio-económico bajo. Esta tendencia es aún más intensa en las áreas rurales.

En segundo lugar, si bien el impacto de la asistencia a pre-escolar sobre el rendimiento en primer grado es significativo en el caso de los niños urbanos, no ocurre lo mismo en el caso de los rurales.

Frente a la promoción, los datos también confirman la tendencia anterior. Si bien la asistencia a pre-escolar está asociada, tanto en las áreas urbanas como rurales, a mayores posibilidades de promoción al final de primer grado, esta asociación es notoriamente más fuerte en el primero de dichos ámbitos. La información disponible muestra que mientras el 80 % de los asistentes a pre-escolar en áreas urbanas fueron promovidos, en las áreas rurales este porcentaje fue del 56 %.

Sobre esta base, es posible advertir que si bien la disolución de los efectos del pre-escolar en el ámbito de la escuela primaria constituye un fenómeno general (E. Schiefelbein, 1981), en el caso argentino este fenómeno parece estar localizado fundamentalmente en las áreas rurales.

En tercer lugar, el estudio de Pozner brinda una primera aproximación al análisis de la calidad interna de las acciones pre-escolares. En este sentido, hay un consenso generalizado acerca de la importancia de estudiar los aspectos cualitativos de la acción pedagógica en la determinación y la explicación de ciertos resultados.

Las observaciones contenidas en el estudio apuntan a señalar la existencia de dos modelos extremos de acción pedagógica y un tipo intermedio:

En un extremo (*tipo A*) se ubican las salas donde el vínculo es democrático: los padres participan, se utilizan técnicas grupales, la innovación y la creatividad son estimuladas, etc.

En el extremo opuesto (*tipo C*), rigen vínculos burocráticos, escasa participación paterna, el docente es el centro de la actividad, etc.

Entre ambos están los jardines intermedios (*tipo B*) que comparten algunas características de ambos modelos.

Desafortunadamente, el análisis no permite analizar la conexión entre los tipos de práctica pedagógica en las salas de clase, el origen social de los alumnos y el impacto sobre el rendimiento y la promoción. Parecería, sin embargo, que tanto los sectores medios como los sectores sociales bajos se concentran en salas del *tipo C*, es decir, salas donde predominan rasgos supuestamente rígidos y similares a los que caracterizan las prácticas pedagógicas en el ámbito de las escuelas primarias.

Pero esta homogeneidad en los aspectos cualitativos de las prácticas pedagógicas plantea una serie de interrogantes importantes. Por ejemplo, de las seis salas de clase ubicadas en áreas rurales, las dos pertenecientes al nivel socio-económico medio son de *tipo C*, mientras las cuatro que atienden a niveles socio-económicos bajos están divididas en dos de *tipo B* y dos de *tipo C*. ¿Cómo se asocia esta distribución con los resultados señalados en los puntos anteriores acerca del bajo impacto relativo de la pre-escolaridad sobre el rendimiento en primer grado en áreas rurales? ¿El impacto es o no diferente según el tipo de sala al cual se asiste?

En el ámbito urbano, por otra parte, los niños de nivel socio-económico alto son atendidos en salas de *tipo A*, mientras que el resto (con excepción de una *sala B* con niños de nivel socio-económico medio) pertenecen a salas *tipo C*. A partir de éstos, sería interesante explicar, por ejemplo, por qué un grado tan alto de homogeneidad en el tipo de salas entre los ámbitos rural y urbano está acompañado por resultados tan diferentes.

Paradójicamente, estos datos estarían sugiriendo que el tipo de sala no influye en los resultados. Sin embargo, parece más ajustado radicar el problema en la determinación de los tipos de salas de clase con un nivel de precisión mucho más ajustado, e integrar las caracterizaciones basadas en los indicadores de clima general de la clase o tipo de vínculos que en ella se establecen, con indicadores referidos a tipos de actividades, recursos disponibles, etc. y sus efectos cognitivos y funcionales en general.

En Argentina no hay estudios que especifiquen con claridad no sólo el nivel de heterogeneidad existente en los establecimientos pre-escolares, sino también el tipo de diferenciación cultural y cognitiva con el que se accede a primer grado según se haya asistido o no al pre-escolar y según el tipo de pre-escolar al cual se asistió.

Esta temática se vincula con el segundo de los aspectos señalados al comienzo de este capítulo: la configuración temprana de la estructura de la personalidad.

Al respecto, algunos autores vinculados a las versiones americanas del reproductivismo han insistido en que la inculcación ideo-

lógica comienza ya en el pre-escolar, donde se aprende a distinguir —por ejemplo—, juego y trabajo. Según una investigación llevada a cabo en los jardines de infantes americanos (M. Apple, 1979), en pocas semanas de clases los niños eran capaces —por la acción de la maestra— de dividir los materiales en “cosas con las que se trabaja y cosas con las que se juega”. Los materiales usados bajo la dirección de la maestra eran definidos como materiales de trabajo, mientras los elegidos libremente por los niños eran de juego. Además, tanto la maestra como los niños consideraban las actividades de trabajo como más importantes que las de juego y placer. La evaluación —y, por lo tanto, los premios y las recompensas—, estaba dirigida no a la cantidad del producto sino a las actitudes de obediencia, perseverancia, etc., puestas en práctica.

En Argentina no disponemos de estudios de esta naturaleza. Sin embargo, es preciso señalar la importancia de evaluar el significado de la socialización brindada por el pre-escolar no en forma aislada sino en comparación con la socialización alternativa brindada por la familia. Para los niños de sectores populares, es muy probable que la socialización para el trabajo recibida en el pre-escolar difiera de la socialización que la familia le brinda en este mismo orden. También en la familia el trabajo y el juego están muy diferenciados, ya que en estos sectores el rol infantil incluye el trabajo doméstico y otras formas de trabajo en los cuales, probablemente, las evaluaciones se hagan en virtud de los resultados y no de las características personales de los niños.

Se sabe muy poco sobre este tipo de problemas. También son poco conocidas las formas alternativas o complementarias a la pre-escolaridad con que los sectores populares enfrentan la etapa de la socialización temprana. Los estudios existentes sobre pautas de socialización según distintos sectores sociales son muy antiguos (A. M. Babini, 1965 y M. Y. de Tobar, 1969) y no recogen los elementos que en los últimos años han sido señalados como variables relevantes en relación al desempeño escolar (pautas de interacción lingüística, capital lingüístico, etc.). Por otra parte, estos estudios se han referido a los sectores sociales existentes en los grandes conglomerados urbanos; si bien allí se concentra un alto porcentaje de la población nacional, no es posible generalizar sus conclusiones a las áreas urbanas medianas o pequeñas o a las áreas rurales.

El período 1976/82 y otros problemas pendientes

Desde el punto de vista curricular, el período 1976/82 no se caracteriza por ofrecer innovaciones significativas en el ámbito de la pre-escolaridad. En apariencia, se ha continuado una línea que ya tenía vigencia anteriormente y según la cual se tiende a regular

cada vez más las modalidades curriculares vigentes en este nivel. Al respecto, varias provincias han elaborado diseños curriculares específicos y otras lo están haciendo. No se conoce con demasiada precisión el tipo de orientación curricular que se está diseñando, ni tampoco el grado de homogeneidad que puede existir entre ellas. Parecería, sin embargo, que se tiende a impulsar dentro del nivel pre-escolar una modalidad pedagógica cada vez más semejante a la que rige en la escuela primaria. Un caso extremo, en la línea de homogeneizar los currícula a partir de los rasgos más ideológicos de la primaria, son las provincias que han implantado la enseñanza religiosa en los jardines de infantes. (LA NACIÓN, 26/1/82 - CLARÍN, 3/2/82).

Los datos del estudio antes citado (P. Pozner, 1981) sugieren que la innovación y creatividad serían patrimonio de los establecimientos que atienden a niños de nivel socioeconómico alto; el resto, en tanto, estaría homogéneamente atendido por establecimientos con modalidades tradicionales. Esta caracterización, sin embargo, debe ser objeto de un análisis más preciso y de mayor cobertura.

El tema de los docentes en el nivel pre-escolar es otro de los capítulos desconocidos. Se les atribuye una serie de rasgos distintivos: mayor creatividad, formación pedagógica especializada, tradición muy rica en innovaciones, etc. Sin embargo, no existe al respecto ningún estudio efectuado desde el punto de vista de la distribución de esas características por tipo de establecimiento y tampoco se sabe demasiado sobre la configuración del sector docente pre-escolar.

II.4. *La enseñanza primaria*

En el ámbito de la enseñanza primaria, los aspectos más destacados del período 1976-82 fueron, sin duda alguna, el tratamiento brindado al problema de la deserción escolar y las consecuencias curriculares derivadas de la transferencia de establecimientos nacionales a las provincias.

En base a la información disponible, intentaremos analizar en este capítulo estos problemas y la situación curricular de la enseñanza primaria en su conjunto.

II.4.1. *La deserción en el discurso oficial*

La forma y el contenido del discurso oficial sobre la deserción no fueron totalmente homogéneos. En cuanto a la magnitud, se apeló generalmente a estimaciones basadas en los datos del desgra-

namiento¹ y el manejo de estas cifras no se caracterizó precisamente por su rigor. Con respecto a las causas, el discurso oficial repitió los argumentos más conocidos, con algunos agregados singulares acerca de los factores exógenos y endógenos al problema².

Asociado directamente a la postulación de los determinantes causales, cada ministerio propuso pautas de acción diferentes: escuelas albergues y comedores escolares en el primer caso (declaraciones de E. Carranza, CLARÍN, 2-12-76); escuelas hogares y escuelas de doble escolaridad en el segundo (declaraciones de G. Pearson, CLARÍN, 18-2-78); asignaciones familiares, becas, créditos, seguros, etc., comprometiéndose en ellas a comerciantes, industriales, autoridades y familias, durante la gestión de Llerena Amadeo (CLARÍN, 11-3-80 y CLARÍN 29-11-80); y, por último, la organización de una *campana* para erradicar este problema, gestada durante el breve período del ingeniero Burundarena, consistente en una serie de acciones destinadas fundamentalmente a concientizar al conjunto de actores vinculados al proceso pedagógico (docentes, padres, autoridades, etc.).

Esta diversidad de posturas y de programas refleja, en cierta medida, el carácter global del problema. Todas las variables consideradas y todas las medidas señaladas tienen algo que ver con la baja eficiencia del sistema. Sin embargo, corresponde preguntarse aquí por qué, durante el período 1976/82, la deserción constituyó uno de los puntos recurrentes de la política educativa y por qué se lo sobreestimó por encima de las magnitudes que las cifras más rigurosas evidenciaban. ¿Por qué, además, se asociaron

¹ Bruera, por ejemplo, sostuvo en la Asamblea del Consejo Federal de Educación del 10/5/76 que "tenemos en todo el país una deserción aproximada del 50%" (CLARÍN, 11/5/76). Catalán repitió estas cifras (CLARÍN, 9/12/77), aunque el secretario de Educación, Gustavo Ferramón Pearson, pretendió ser más preciso y sostuvo que en lugar del 50% era del 49,2% (CLARÍN, 18/2/78). Llerena Amadeo, por su parte, mantuvo el criterio de referirse a este tema con indicadores de desgranamiento, pero trató de mostrar los progresos que se realizaban bajo su gestión: el 5/7/80 declaró que el problema "ha mejorado" y unos meses después informaba que la deserción alcanzaba el 44% (CLARÍN, 8/3/81). El Ing. Burundarena no reconoció estos progresos y en los considerandos de la Resolución nº 1/81 del Consejo Federal de Cultura sostuvo que la situación se "profundiza cada vez más" (Consudec, Nº 429, 2º lunes de junio/81). Por último, el ministro Licciardo resolvió el problema declarando que la situación no era tan grave. (CLARÍN, 10/6/82). Véase, en este libro, el capítulo III.4.

² Bruera se apoyó en la clásica distinción entre factores exógenos y endógenos, aunque indicó la interdependencia entre ellos (CLARÍN, 25/6/76). El secretario de Educación en ese período, Enrique Carranza, prefirió jerarquizar las causas enfatizando los factores socioeconómicos. Llerena Amadeo, por su parte, distinguió los factores *familiares* de los factores clásicos (CLARÍN, 29/11/80). En la gestión del Ing. Burundarena se enfatizaron los factores endógenos. Según el subsecretario de Educación de ese período, la deserción alude no sólo al caso del niño que abandona el sistema, sino también a los casos en que "se produce abandono del sistema al niño" (CLARÍN, 4/8/81). El ministro Licciardo, en cambio, no se ocupó del problema.

tan rápida y publicitariamente sectores que por su inserción en el sistema han estado tradicionalmente alejados de un problema que afecta básicamente a los sectores populares?

La lectura de la información disponible —casi exclusivamente periodística— sólo permite plantear algunas reflexiones preliminares.

En primer lugar, es preciso no perder de vista el carácter propagandístico de buena parte de las expresiones ocupadas en el tema de la deserción. En este sentido, puede postularse que la deserción constituyó más un artículo de consumo que un objeto real de políticas concretas.

Ninguna de las medidas anunciadas (aumento de escuelas-hogares, de escuelas de doble escolaridad, etc.) fueron aplicadas en forma consecuente ni evaluadas en relación a su impacto frente al problema que se pretendía atacar.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que el discurso oficial sobre la deserción operó en un marco global caracterizado por el énfasis en la ineficiencia del Estado y lo subsidiario de su acción en cualquier campo que se considere, desde la economía hasta la salud pública, los transportes y, por supuesto, la educación.

Así, el énfasis puesto en los factores endógenos apareció como la forma específica que asumía, en el ámbito educativo, el diagnóstico sobre la ineficiencia estatal y la responsabilidad de sus agentes (en este caso, los maestros).

En tercer lugar, en el discurso oficial la ineficiencia del Estado fue acompañada frecuentemente por una referencia explícita a la responsabilidad de la familia.

En las versiones más extremas de este razonamiento se apeló incluso a reivindicar las sanciones legales contra los padres que no cumplieran con la obligación escolar de los hijos. El problema se invertía: la víctima se transformaba en culpable (H. Arauz, 1980).

II.4.2. *La deserción en el sistema educativo*

Un somero balance de los datos existentes en torno al problema de la deserción escolar en el nivel primario revela un significativo grado de confusión. Así, desde el punto de vista cuantitativo, ya se vio la considerable diferencia perceptible según la metodología que se adopte; pudo apreciarse, además, el escaso esfuerzo sistemático aplicado al manejo y disponibilidad de la información.

La situación no es diferente desde el punto de vista de la identificación de la población efectivamente afectada por el problema de la deserción. Recientemente aparecieron dos estudios

destinados a resumir el estado del conocimiento en este tema y en ambos se tiende a indiferenciar el problema de la *deserción* y el problema del *rendimiento* (A. Tasso, 1974, y I. Aguerrondo, 1981). Si bien ambos aspectos están vinculados, no parece posible extrapolar directamente los factores asociados a uno y otro problema. Dicho en otros términos, no todo lo que afecta el rendimiento escolar produce deserción; disociar ambos fenómenos —deserción y bajo rendimiento— constituye en sí mismo un objeto de investigación. A priori puede suponerse que los desertores se ubican preponderantemente entre los individuos de bajo rendimiento, pero no todos los que obtienen un bajo rendimiento terminan desertando ni todos los desertores son individuos de bajo rendimiento, razón por la cual se hace necesario enfatizar el conocimiento de aquellos factores que explican, específicamente, el fenómeno del abandono.

Sobre esta base, el conocimiento existente sobre el problema específico de la deserción es escaso, y la información disponible es, en su mayor parte, anterior a 1976. Sin embargo, las cifras censales y los datos sobre tasas de repetición y de escolarización por edades simples permiten formular la hipótesis según la cual *el abandono se produce a determinada edad* —generalmente los 13-14 años— ante la posibilidad de incorporación a la vida activa laboral, con relativa independencia de los logros escolares obtenidos.

Cuadro 1

TASAS DE REPETICIÓN EN 1er. GRADO

1965	24,0
1970	23,0
1975	21,0

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN POR EDADES SIMPLES. 1974

<i>Edad</i>	<i>Tasas</i>
6	100
7	100
8	100
9	100
10	100
12	97
13	82
14	66

FUENTE: E. Schiefelbein y M. C. Grossi, *Statistical Report on Repetition in Latin America*, Unesco, París, 1979.

Es en este sentido que puede considerarse válida la afirmación según la cual las causas del abandono son exógenas al sistema escolar. Pero un niño que permanece en el sistema hasta los 13 años y aprueba sólo dos o tres grados constituye un fenómeno que involucra al funcionamiento interno del sistema.

Si bien durante el período 1976-82 el interés propagandístico sobre el tema fue muy significativo, los esfuerzos de investigación resultaron particularmente pobres. Con excepción de los estudios realizados en el marco del PROMEP³, no se registran aportes nuevos a los conocimientos existentes antes de 1976. En este sentido, es posible afirmar que no se conoce, más allá de informes periodísticos de tipo impresionista, cuál fue el impacto real que tuvieron las transformaciones de las condiciones materiales de vida de la población o los cambios internos del sistema educativo sobre los niveles de deserción escolar en la escuela primaria y qué papel cabe a cada una de las variables involucradas en este fenómeno.

En cuanto al balance de los estudios existentes hasta 1976, sus comprobaciones ratifican algunos de los hallazgos más generales en este campo.

La deserción está asociada fuertemente a la edad de ingreso al sistema educativo (Petty-Tobin, 1973), lo cual da pie a una hipótesis según la cual los alumnos provenientes de sectores populares permanecen en el sistema hasta que logran entrar en el mercado de trabajo, con independencia del nivel o años de estudio que hayan realizado. Esta vinculación está apoyada, además, en una de las evidencias más claras surgida de los estudios sobre deserción: los desertores se encuentran mayoritariamente entre los alumnos que trabajan (Petty-Tobin, 1973).

Por otra parte, también pudo comprobarse que la distancia entre el hogar y la escuela está fuertemente asociada a la deserción y que, en cambio, las migraciones familiares no parecen tener la incidencia que comúnmente se les adjudica, en especial dentro de las áreas rurales (Petty-Tobin, 1973. Tasso, 1974).

Fuera de estas apreciaciones, el resto del conocimiento sobre la deserción escolar en Argentina remite a consideraciones estructurales o a hipótesis referidas al bajo rendimiento escolar y, por extrapolación, al abandono de la escuela.

Las consideraciones estructurales son bien conocidas: la deserción aumenta a medida que baja el nivel socio-económico tanto individual como regional. Dicho en otros términos, la deserción se concentra en individuos de origen social bajo y en zonas con bajos

³ El PROMEP es el Proyecto Multinacional para el Mejoramiento de la Administración de la Enseñanza Primaria en América Latina y sus resultados se conocen a través de algunos documentos parciales y la revista *Deserción Escolar*, que se publica en Buenos Aires.

índices de producto bruto, urbanización, alfabetismo, etc. Sostener esto no implica ningún avance sobre lo obvio.

Con respecto al problema del bajo rendimiento, el conocimiento existente es muy escaso. En las páginas siguientes se resumirán las hipótesis relativas al desempeño escolar, pero lo cierto es que no se sabe con certeza cuáles son los factores que actúan cuando un alumno, con determinado nivel de aprovechamiento escolar, abandona el sistema.

II.4.3. *El rendimiento en la escuela primaria*

Para resumir los conocimientos existentes y detectar las principales lagunas en la investigación, las variables asociadas al éxito o al fracaso escolar pueden clasificarse en torno a dos grandes ejes:

- los factores exógenos y endógenos al sistema educativo, y
- las explicaciones del fracaso escolar como producto de desigualdades naturales y como producto de diferencias culturales.

Teniendo en cuenta estas alternativas, es posible ordenar el material en cuatro grandes categorías que permitirán dar cuenta del caudal de conocimientos existentes y de los problemas más significativos que pueden presentarse en la definición de las prioridades de investigación (J. C. Tedesco, 1982). Esas categorías serían las siguientes:

- *Variables exógenas de tipo material*: nutrición, vivienda, condición socioeconómica, composición familiar, etc.
- *Variables exógenas de tipo cultural*: nivel educativo paterno, actitudes y valores hacia la educación, patrones lingüísticos, contacto con medios de comunicación de masas, ayuda paterna en el desempeño escolar, etc.
- *Variables endógenas de tipo material*: aquí es preciso distinguir dos subgrupos:
 - a) *Variables endógenas materiales de tipo físico*: recursos y dotación de las escuelas.
 - b) *Variables endógenas materiales de tipo organizativo*: sistemas de promoción, expansión de la pre-escolaridad, etc.
- *Variables endógenas de tipo cultural*: actitudes, formación y experiencia docente, contenidos de la enseñanza, métodos, etc.

Variables exógenas materiales

El conocimiento obtenido en torno al impacto del conjunto de las condiciones materiales de vida en el rendimiento escolar es abundante. Prácticamente la totalidad de los estudios sobre el tema han mostrado la fuerte asociación existente entre condición socioeconómica y rendimiento escolar (A. M. Babini, 1976, y Bianchi-Meier, 1975).

Sin embargo, en niveles más específicos de análisis se intentó caracterizar con mayor precisión el impacto de algunas de estas variables.

Con respecto a la *vivienda*, por ejemplo, un estudio efectuado en áreas marginales urbanas de Buenos Aires demostró que, en términos de correlación entre condiciones materiales de vida y rendimiento escolar, la asociación más fuerte se daba, precisamente, con el material de la vivienda. El estudio sugería que este dato reflejaba probablemente no sólo mejores condiciones de vida cotidiana sino una mayor preocupación, de parte de los miembros activos, por la vida del grupo familiar (A. M. Babini, 1976).

La composición y tamaño de la familia es otra de las variables que recibió cierta atención en las investigaciones. El estudio de Babini, de 1976, demostró que, en los estratos marginales urbanos, el rendimiento, más que con el número de hijos estaba asociado con el número total de miembros de la familia. J. L. de Imaz, en 1972, concluyó que ciertos aspectos referidos a la organización familiar —tales como la presencia paterna, estabilidad de la pareja, etc.— tienen menor importancia que la adjudicada comúnmente.

Con respecto al trabajo infantil, el conocimiento disponible es muy escaso. En el caso de sectores marginales urbanos la información obtenida a través de encuestas a los padres tiende a demostrar: a) que el trabajo infantil remunerado es muy poco significativo (A. M. Babini, 1976); y b) que el trabajo infantil doméstico —si bien es más importante— tampoco reviste características que puedan asociarse con el rendimiento escolar.

Sin embargo, resulta plausible dudar de la confiabilidad de estos datos. Los padres generalmente responden a esta pregunta influidos tanto por la valoración social negativa hacia el trabajo infantil como por las disposiciones legales que lo prohíben.

Al respecto, las explicaciones del rendimiento escolar en virtud de determinantes externos no permiten apreciar las *mediaciones* que existen en ese proceso. Dicho en otros términos, parece evidente que el origen social y el conjunto de variables que definen la condición socioeconómica actúan sobre el rendi-

miento educativo a través de variables y procesos de tipo cultural que es preciso conocer con mayor detalle. En este sentido, una ampliación importante en el conocimiento de la influencia externa sobre el rendimiento escolar consistió en la incorporación de variables culturales.

Variables exógenas culturales

Cuando se analiza el impacto de las condiciones culturales sobre el rendimiento escolar de los niños de los sectores populares, es visible un cierto desfasaje entre postulados teóricos y estudios empíricos.

Desde el punto de vista teórico, en las últimas décadas el conjunto de las ciencias sociales de la región giró alrededor del problemático eje planteado por la exclusión de grandes masas poblacionales del acceso a los diferentes órdenes de la estructura social: conceptos tales como “marginalidad”, “heterogeneidad estructural”, “sector informal”, etc., trataron de categorizar este fenómeno; así, en la línea de estos planteos se llevaron a cabo numerosos estudios que permiten caracterizar con cierto detalle la composición de los excluidos de la esfera del *trabajo* (PREALC, 1981). Mucho menos preciso, en cambio, es el conocimiento desde el punto de vista *cultural*. En este sentido, no sólo los trabajos de investigación han sido menores; también han estado notoriamente disociados de la investigación educativa.

La importancia de las variables culturales puede ser analizada sobre la base de una hipótesis general postulada por los análisis del proceso de socialización. Según este planteo, el éxito de la acción escolar depende de la correspondencia entre las pautas que caracterizan el trabajo pedagógico de la escuela y las pautas de socialización propias de la familia y el contexto que rodea al niño.

La correspondencia entre los vínculos sociales y los vínculos surgidos de las acciones pedagógicas es un tema escasamente explorado en las investigaciones, aunque ampliamente debatido a nivel de la literatura que analiza las funciones sociales de la educación.

El análisis de los vínculos escolares será tratado más adelante, aunque puede adelantarse que el conocimiento existente —si bien no es exhaustivo— es relativamente preciso. En cambio, la pregunta sobre *las características del proceso de socialización infantil necesita significativos esfuerzos de investigación*. Aquí el conocimiento no sólo es escaso sino poco generalizable. Es más: ciertas visiones que tienden a percibir homogéneamente a los sectores populares confirman que en su interior existe una heterogeneidad muy significativa, acentuada particularmente en el caso de las áreas rurales.

En el caso específico de la Argentina, los estudios más conocidos sobre pautas de socialización infantil fueron realizados hace más de una década (Babini, 1965. Tobar, 1969) y se refieren a los diferentes estratos sociales urbanos. No se conoce la situación en las áreas rurales y tampoco hay información reciente sobre las posibles modificaciones en las pautas que rigen el proceso de socialización en las áreas urbanas.

Con encuadres más específicos, los estudios de Córscico-Rosetti (1964) y J. L. de Imaz (1972) toman otros aspectos significativos de la relación entre pautas de socialización familiar y éxito escolar. Los resultados de estos estudios pueden agruparse en tres grandes ítems.

a. Los patrones lingüísticos:

En el marco de los trabajos de Basil Bernstein y de la hipótesis general acerca del vínculo entre éxito escolar y capital cultural, se ha insistido sistemáticamente sobre la importancia del capital lingüístico para explicar el rendimiento escolar. En el caso argentino, el estudio de Córscico-Rosetti muestra que la interacción lingüística entre maestro-alumno tiene una fuerte incidencia en el rendimiento y que los niveles de interacción están asociados con el origen social de los niños. En el mismo sentido, el estudio de Babini en sectores marginales urbanos mostró que el éxito escolar está asociado con pautas de interacción lingüística en la familia; los niños que tienen mayor nivel de intercambio lingüístico con su madre logran mejores desempeños en la escuela.

A su vez, tanto el estudio de Babini como el de Tobar mostraron que una de las diferencias más destacadas en las pautas de socialización familiar según estratos sociales consistía, precisamente, en las formas y variedades de intercambio lingüístico: los sectores populares tienden a tener menor intensidad de intercambios y, además, a concentrarse en un vínculo donde la interacción es frecuentemente del tipo orden-obediencia.

Estos resultados permiten sostener que este es uno de los campos más fértiles en relación al problema del aprovechamiento escolar. Sin embargo, el conocimiento es aún muy insuficiente. Prácticamente no existen estudios sobre áreas de bilingüismo (guaraní-español, quechua-español, etc.). En el apartado sobre variables endógenas culturales se hará referencia a este problema desde la perspectiva de la escuela y los docentes, poniendo de manifiesto que, a pesar de la escasa información, todo parece indicar que la escuela no está en condiciones de hacerse cargo de las dificultades técnicas que plantea el aprendizaje en condiciones de bilingüismo.

b. La definición del rol infantil:

Esta variable alude al modo de definir la niñez en cada estrato social. Al respecto, tiende a suponerse que existe un modelo único de niñez, propio de las pautas culturales de los estratos urbanos medios. Es sabido, sin embargo, que en las áreas rurales y marginales urbanas los niños asumen tareas productivas y domésticas desde muy temprana edad y que, en realidad, uno de los escasos momentos donde se desempeñan (o se les exige que se desempeñen) como niños en el sentido convencional que la escuela da por supuesto es, precisamente, cuando son alumnos.

Al respecto, los estudios existentes en Argentina son muy escasos y no provienen de la investigación educativa propiamente dicha. Algunas reflexiones y evidencias muy sugestivas surgen del estudio de Jelin-Feijoo (1980), donde se analizan casos de mujeres adultas cuya infancia transcurrió entre 1939-1954. Sus historias de vida ponen de manifiesto las significativas diferencias entre la definición de niñez urbana y rural, entre la niñez del varón y de la mujer y la importancia del lugar que el niño ocupa en el interior del grupo doméstico para la definición de sus características. Estos testimonios revelan, por ejemplo, las diferencias existentes entre los ámbitos rural y urbano en aspectos tales como la accesibilidad física a la escuela, la definición social de la escuela como actividad prioritaria o subordinada a otras actividades y las distintas definiciones de responsabilidad según se trate de hijo único, primer hijo, etc.

Lamentablemente, no existen estudios equivalentes sobre estos aspectos de la niñez actual.

c. La valoración de la escuela

En torno a esta variable, se ha sostenido que el rendimiento escolar se vincula con una serie de indicadores que reflejan la actitud paterna hacia la escolaridad. Entre las más conocidas pueden mencionarse las asociaciones entre rendimiento escolar y expectativas de los padres hacia el éxito de sus hijos; la ayuda que brindan con respecto a las demandas de la escuela; la participación y los vínculos que se establecen con los docentes, etc. En general, tiende a afirmarse que los niños que fracasan pertenecen a familias con bajas expectativas, que actúan pasivamente frente al desempeño escolar de los hijos y no mantienen vínculos con la escuela.

En esta línea pueden mencionarse los aportes del estudio de J. L. de Imaz (1972) y del estudio de Babini (1976). Este último

avanza, incluso, en la hipótesis de que las aspiraciones influyen en el rendimiento más que a la inversa, lo cual ratificaría aún más el escaso papel de la acción escolar sobre la carrera educativa de los alumnos provenientes de sectores populares.

Sin embargo, estas apreciaciones deberían ser objeto de una mayor profundización, en el marco de una visión integral del proceso de incorporación de los sectores populares al sistema educativo.

Al respecto, algunos estudios globales han sostenido la siguiente hipótesis: la notable expansión escolar de las últimas décadas se explicaría —en cierta medida— por las *demandas populares de educación*. En este sentido, se conoce poco acerca del papel efectivo de las presiones populares en la expansión escolar. Parecería que, en muchos casos, la demanda existe aunque se exprese en forma inorgánica y sin demasiada claridad acerca del tipo y calidad del servicio educativo más adecuado (G. W. Rama, 1981).

En segundo lugar, se conoce poco acerca de la estrategia que elaboran las familias ante el fracaso escolar de los hijos, y del modo en que este proceso es asimilado en el marco de las estrategias familiares para la supervivencia. Al respecto, podrían plantearse dos hipótesis extremas que sería preciso evaluar:

a) El fracaso escolar no sería asimilado como fracaso sino como producto inevitable de una aspiración ilegítima. En este sentido, podrían presentarse las evidencias que apuntan a sostener que el éxito escolar no forma parte o no ocupa un lugar prioritario dentro de la estrategia de supervivencia familiar. La familia —según esta hipótesis— “determinaría” el fracaso escolar de los hijos a través de procesos específicos de estimulación, valorización, etc.

b) El fracaso escolar sería efectivamente asimilado en términos de fracaso y constituiría un producto que se impone a las familias a pesar de las estrategias que elaboran para evitarlo. En esta línea de análisis, el fracaso es un producto de desigualdades objetivas y prácticamente ineludible.

Tal como puede apreciarse, una y otra hipótesis (aunque se presentan como alternativas dicotómicas que simplifican la complejidad del problema) abren perspectivas diferentes tanto para la explicación del fenómeno del fracaso como para las políticas educativas.

En tercer lugar, los estudios de esta problemática deberían tener en cuenta los riesgos de ciertas metodologías que no asumen las diferencias existentes entre las expectativas manifiestas y los comportamientos reales.

Variables endógenas materiales

La influencia de este conjunto de variables en el rendimiento escolar de los alumnos ha sido objeto de estudios parciales, anteriores a 1976. El estudio de Bianchi-Meier (1975) abarcó solamente la provincia de Buenos Aires, mientras que el estudio de Petty-Tobin (1973) la de Río Negro.

En ambos casos, la correlación hallada entre recursos de la escuela y rendimiento fue significativa. Asimismo, es posible apreciar a través de estos resultados que la oferta educativa más deteriorada materialmente está asociada a los alumnos provenientes de los sectores socio-económicos más bajos. En este sentido, la investigación de Bianchi-Meier permite apreciar el nivel de homogeneidad y diferenciación de la oferta educativa existente en 1975.

Con respecto a los materiales de construcción y al estado de conservación y limpieza, los datos para escuelas primarias indicaban: a) un progresivo deterioro a medida que el establecimiento se alejaba de los centros urbanos; y b) una escasa diferenciación entre establecimientos públicos y privados (C. Moura Castro, 1980). Estas mismas tendencias se apreciaban en la información sobre disponibilidad de recursos básicos e instalaciones complementarias.

Lamentablemente, el estudio de Bianchi-Meier (1975) no brinda información sobre el *uso* del equipamiento escolar. Sin embargo, parecería que el impacto del equipamiento sobre el rendimiento escolar es más fuerte en el umbral más bajo de dotación de recursos. A partir de cierto nivel básico de equipamiento, los incrementos no parecen generar grandes diferencias.

Desde este punto de vista, la carencia de estudios posteriores a 1975 es particularmente significativa si se tiene en cuenta el proceso de transferencia de establecimientos a las provincias. No existen evaluaciones sobre la forma en que evolucionaron las condiciones de los recursos escolares, pero no sería aventurado suponer que las tendencias a la diferenciación existentes ya en 1976 se hayan incrementado, al menos a nivel interprovincial.

Variables endógenas organizativas

En este aspecto, dos grandes ejes concentran tanto la investigación educativa como la definición de políticas. Por un lado, todo lo referido a la preescolaridad y sus efectos sobre el rendimiento escolar. Por el otro, lo relacionado con los sistemas de promoción interna dentro del sistema.

El resultado de los análisis referidos a la pre-escolaridad ya fue resumido en el capítulo anterior. Quedan por analizar los escasos conocimientos relacionados con el problema de la promoción automática.

Como se sabe, hace algunos años fue muy difundida la hipótesis según la cual los mecanismos de evaluación y promoción eran los factores que explicaban los altos índices de fracaso. En apoyo de esta hipótesis se postularon una serie de argumentos de tipo psicopedagógico, tales como la existencia de ritmos individuales de aprendizaje, el deterioro de la autoimagen, etc., acompañados por una caracterización de los criterios docentes en la evaluación de los alumnos que se basaría en apreciaciones subjetivas y rígidas. Sobre esta base, la propuesta político-educativa consistió en establecer sistemas de promoción automática en los tres primeros grados de escuela básica.

Al respecto, es poco lo que se conoce sobre el resultado de estas experiencias y sobre los criterios que llevaron a algunos países de la región a eliminarlas luego de haberlas introducido. Un estudio reciente sugiere que en los países donde se las puso en práctica "...la acumulación de alumnos a causa de la repetición se trasladó al final del primer ciclo de 4 años, o bien produjo un mayor amontonamiento de fracasos en la escuela secundaria" (B. Braslavsky, 1981).

Los argumentos psicopedagógicos, por otra parte, no parecen gozar de un consenso general. Tal como se sostiene en dicho estudio, el respeto por los ritmos individuales supone un concepto de maduración fisiológica espontánea, predestinada y emergente que no reconoce la importancia de la acción educativa.

Resulta claro, de acuerdo con estas apreciaciones, que el problema de la promoción automática no está suficientemente evaluado y que, en todo caso, su implantación, manteniendo constantes el resto de las variables de orden pedagógico, no resuelve el problema sino que, a lo sumo, lo posterga.

Variables endógenas culturales

Las variables endógenas de tipo cultural abarcan una porción muy significativa del proceso pedagógico mismo. Se podría, en consecuencia, analizarlas en función de sus componentes básicos: el docente, la interacción docente-alumnos, los contenidos, las pautas de evaluación, promoción, supervisión y conducción educativa.

La relación entre docentes y éxito escolar ha sido destacada en la literatura pedagógica reciente, en especial a partir de la discusión sobre el papel de las actitudes y expectativas del docente en la determinación del nivel de aprovechamiento escolar de los

alumnos. Esta discusión, sin embargo, no tuvo desarrollo en Argentina. El único estudio que brindó algunas evidencias en este sentido fue el ya citado de Córscico-Rosetti, donde se mostraba la fuerte correlación existente entre el tipo de intercambio lingüístico en la clase y el éxito escolar. De acuerdo a estos hallazgos, en la clase se produciría una suerte de mecanismo circular —ya probado en estudios realizados en América Latina (Muñoz Izquierdo, 1979)—, según el cual el maestro tiene mayor interacción con los más exitosos, reforzando así el buen rendimiento de éstos y el progresivo fracaso de los restantes.

Otros estudios analizaron el impacto de las variables personales del docente sobre el éxito escolar. Bianchi y Meier, por ejemplo, mostraron que la experiencia influye positivamente en el rendimiento hasta el intervalo 13-20 años de antigüedad, a partir del cual los puntajes disminuyen sensiblemente.

Con respecto a la formación docente, dicho estudio sugiere que no hay un comportamiento definido de la variable, aunque a nivel primario parecería que los rendimientos más altos son alcanzados por maestros normalistas.

Por fin, es preciso mencionar algunos estudios basados en encuestas de opinión, donde las deficiencias metodológicas e interpretativas no permiten aprovechar sus resultados. Estos estudios, llevados a cabo sobre docentes de tres provincias (Neuquén, Salta y Misiones), tienden a sostener la hipótesis del maestro como responsable del fracaso y la deserción escolar (Rotblat de Schapira, 1980).

Esta somera mención del conocimiento existente muestra, por inversión, el amplio espectro de carencias en relación tanto al tema de los docentes en general como a su incidencia real en el bajo rendimiento de los alumnos, en particular de los alumnos de los sectores populares.

Las carencias son tanto de orden temático como metodológico. Desde el punto de vista temático, existe un notorio desconocimiento de algunos aspectos centrales, entre los cuales cabe destacar:

1. *La distribución de docentes según sus rasgos personales y el origen social de los alumnos.* Al respecto, algunos estudios efectuados a nivel regional (Moura Castro, 1980, y J. C. Tedesco, 1981) muestran que los puestos ubicados en escuelas de áreas marginales —y, dentro de las escuelas, los puestos referidos a los primeros grados—, actúan como puestos de entrada a la carrera docente y, por lo tanto, tienden a ser abandonados rápidamente. Es decir, en los lugares donde se concentran los mayores índices de repetición y fracaso se produce una gran inestabilidad en la permanencia del personal o, a la inversa, tienden a permanecer en ellos los docentes que no consiguen progresar en su carrera.

En el caso argentino no hay evidencias sobre la movilidad docente, particularmente en zonas marginales urbanas o rurales.

2. *Origen social de los maestros, motivación para la elección de la carrera y tendencias a permanecer en ella como profesión.* En este aspecto, resulta habitual sostener que el magisterio se recluta generalmente entre individuos de estratos medios, con fuerte predominio femenino. Sin embargo, las transformaciones sociales de las últimas décadas —entre las cuales se destaca la incorporación femenina a la universidad— parece haber afectado notoriamente el rol de la carrera del magisterio dentro de las estrategias educativas y ocupacionales de las capas medias. No se conoce hasta qué punto el magisterio sigue siendo una carrera terminal o es un paso hacia carreras universitarias diferentes, y tampoco se sabe en qué medida quienes ingresan al magisterio lo hacen como primera elección o como “premio consuelo” después de haber fracasado en sus intentos por ingresar a otros estudios. Este aspecto es particularmente relevante en los últimos años, a partir del control y rigidez crecientes del acceso a la universidad.

3. *El impacto de la elevación al nivel terciario de la formación docente y la calidad de la formación recibida en relación a las exigencias de desempeño con alumnos de origen humilde.* Como se sabe, hace ya más de una década se reformó el sistema de formación docente inicial elevando su ubicación al nivel terciario. Más allá del problema formal de su ubicación, lo cierto es que no se efectuó ninguna evaluación de sus resultados en términos de la calidad del docente. Los indicios recogidos en la investigación de Bianchi sugieren, incluso, que los maestros normalistas logran mejores resultados que los restantes.

Otros estudios, de nivel más general, señalan con mayor precisión algunos elementos curriculares que explicarían este descenso en la calidad técnica de los nuevos docentes. Berta Braslavsky (1981), por ejemplo, sostiene que la elevación a nivel terciario fue concomitante con el abandono de la formación didáctica especial. Se indiferenció la formación en una disciplina y la formación pedagógica para su enseñanza. Este problema parece adquirir su máximo nivel de significación en el caso de la lecto-escritura.

Por otra parte, tampoco existen evaluaciones sobre el carácter, la magnitud y el impacto de la capacitación docente en relación al rendimiento escolar. Se llevó a cabo un intento global de análisis de este tema, pero el mismo fue realizado sobre información relativa al período 1970-74 y no hace referencia a la vinculación con el rendimiento escolar (R. Vera, 1976).

II.4.4. *La transferencia de escuelas y los cambios curriculares*

La transferencia de escuelas primarias nacionales a las provincias fue justificada tanto en términos político-administrativos como en términos curriculares. Los aspectos político-administrativos serán analizados en otra parte; aquí, en cambio, haremos referencia a la perspectiva curricular.

Desde este punto de vista, como se sabe, la regionalización ha sido presentada como una alternativa para romper la homogeneidad curricular, permitiendo una mayor adecuación a la diversidad de contextos socio-culturales existentes.

El debate de este problema ha tenido un fuerte desarrollo en los últimos años dentro del conjunto de países latinoamericanos. En él han estado presentes no sólo los contenidos curriculares propiamente dichos, sino también los mecanismos utilizados para definir esos contenidos. Las propuestas descentralizadoras, en este aspecto, han estado asociadas tanto a planteos participativos que aseguraran una real adecuación a las exigencias locales, como a postulados y esquemas autoritarios, donde la descentralización aparece fundamentalmente como un mecanismo de adecuación a las posibilidades de cada sector social y región.

El caso argentino constituye, sin duda alguna, una muestra de esta segunda posibilidad. Si bien no existen estudios que evalúen el impacto de la transferencia de las escuelas sobre la adecuación curricular a los requerimientos locales, la lectura de la información disponible permite apreciar algunos elementos importantes.

En primer lugar, parece evidente que la descentralización no propició mayores niveles de participación de los involucrados en el diseño curricular; además, la adaptación no siempre estuvo dinamizada por requerimientos culturales locales sino por debates ideológicos generales.

Con respecto al primer punto, es sabido que el estilo de conducción educativa de todo el período —coherentemente con el estilo de conducción política global— se caracterizó por no crear instancias más efectivas de participación y por la progresiva eliminación de las formas participativas tradicionales. Al respecto, aunque extenso, resulta pertinente citar un párrafo de las directivas que la Subsecretaría de Educación envió a los colegios con fecha 20-2-78:

“Los maestros y profesores no intervendrán en la formulación de los objetivos, caracterizaciones y nómina de con-

tenidos. Es necesario aceptar de una vez por todas que la función docente consiste en educar y que su titular no debe ser sustraído de esta labor con intervenciones que finalmente carecen de mayor efecto. Los maestros y profesores tendrán de ahora en adelante cinco funciones principales en el acto de educar: 1. Conocer e interpretar cabalmente los objetivos generales y particulares establecidos. 2. Concebir y ordenar las actividades que permitan llegar al logro de los objetivos. 3. Realizar esas actividades en el aula. 4. Proceder en el aula y fuera de ella de tal manera que signifique en todo momento un agente educador positivo y coherente. 5. Evaluar las conductas de sus alumnos con arreglo a los objetivos generales y particulares que les serán dados..." "La doctrina pedagógica (sic) se completará en 1979 y 1980. En 1979 se elaborarán: a) normas sobre las relaciones docente-alumno; b) normas sobre las relaciones directivo-docente; c) normas sobre las relaciones docente-familia del alumno; d) métodos de enseñanza-aprendizaje. En 1980 se trabajará el problema de los métodos de evaluación. Estas tareas estarán a cargo de personal jerárquico de las sedes centrales de los organismos docentes."

Con respecto al segundo punto, la información periodística revela que los debates más significativos giraron en torno a cuestiones relativas a ciertos contenidos: las matemáticas modernas y la enseñanza religiosa.

En noviembre de 1978, ante divergencias surgidas entre sus miembros, la subcomisión del Consejo Federal de Educación que estudia los contenidos mínimos de la escuela primaria recomendó la formación de una comisión especial para discutir el problema de las asignaturas Matemáticas y Gramática. Si bien fueron luego desmentidos, se conocieron despachos impulsados por los representantes de algunas provincias donde se sostenía, por ejemplo, que los contenidos de las matemáticas modernas servían de puente a la introducción de ideas subversivas.

En cuanto a la enseñanza religiosa, también la diferenciación regional fue significativa. Aunque luego se volverá sobre esto, es importante recordar que uno de los aspectos más relevantes que permiten apreciar las diferencias regionales de acuerdo a estos mecanismos de descentralización curricular gira, precisamente, alrededor de este tema.

El otro fenómeno importante en relación a la diferenciación curricular se vincula con la estructura global del currículum. Al respecto, pareciera producirse una homogeneización de los enfoques curriculares sobre la base de propuestas propias de las áreas más desarrolladas. Un ejemplo de esta tendencia puede encontrarse en los enfoques adoptados para el currículum de los pri-

meros grados de la escuela primaria. La propuesta vigente para Capital Federal está fundamentada en un planteo de tipo psicopedagógico según el cual la definición de niñez se basa en el juego como actividad central, presuponiendo que el niño permanece los siete años de escolaridad básica en la escuela.

En virtud de estos rasgos, los aprendizajes de los primeros años de escolaridad pueden ser diluidos en mayor cantidad de tiempo, respetándose así los procesos de maduración psicológica y desarrollo evolutivo general.

No es éste el lugar más apropiado para un análisis de la propuesta municipal desde el punto de vista psicopedagógico. No obstante, conviene llamar la atención sobre las consecuencias sociales de la generalización de este modelo a zonas donde la niñez tiene rasgos culturales muy diferentes y donde la permanencia en la escuela apenas alcanza a los primeros años. Así, por ejemplo, la provincia de Corrientes —con índices de abandono prematuro y bajo rendimiento mucho más altos que los de Buenos Aires y, además, con problemas peculiares de bilingüismo— elaboró sus lineamientos curriculares sobre la base de etapas evolutivas que suponen la permanencia en la escuela de todos los niños durante todo el ciclo (A. M. Corti, 1979).

Los contenidos mínimos

La transferencia de escuelas a las provincias y la descentralización curricular en su conjunto siempre contienen un riesgo significativo desde el punto de vista de la función de la escuela en torno al objetivo de la unidad nacional. Este dilema fue resuelto mediante la definición de una serie de Contenidos Mínimos, a los cuales debían ajustarse las provincias. Dicha propuesta fue a su vez acompañada por una fundamentación que marcaba las orientaciones centrales sobre las que se apoyaba la unidad nacional en el concepto de las autoridades educativas.

Al respecto, resulta interesante comparar esta propuesta curricular con las que en períodos anteriores definieron los responsables de la conducción central del sistema educativo.

En las dos últimas décadas, los cambios curriculares en la enseñanza primaria quedaron reflejados en los siguientes documentos:

- 1961. Consejo Nacional de Educación. Plan de Estudios y programa de educación primaria.
- 1971. Ministerio de Cultura y Educación. Bases para el currículum de las escuelas de nivel elemental (1º, 2º y 3º grados).

Bases para el currículum de las escuelas de nivel intermedio.

1972. Ministerio de Cultura y Educación. Lineamientos curriculares de 1º a 7º grado.
1977. Ministerio de Cultura y Educación. Objetivos Pedagógicos del nivel primario.

Todos estos documentos mantienen una estructura básica en torno a ciertos ejes permanentes. La escuela primaria, en consecuencia, define sus objetivos en términos de categorías referidas fundamentalmente a los siguientes aspectos: a) los valores; b) los conocimientos; c) la familia; d) la creatividad; e) el cuerpo; f) el trabajo; g) la democracia; y h) las relaciones internacionales y el nacionalismo.

Las diferencias más significativas se advierten en torno a los problemas de los valores, la familia, la democracia, las relaciones internacionales y el nacionalismo. En el resto, el tratamiento es —retóricamente— muy semejante y no existen elementos que permitan advertir diferencias significativas.

En relación con el problema de los valores, los programas de 1961 proporcionan referencias muy generales. En 1971, en cambio, el documento asume un tono más operacional: postula el objetivo de “proporcionar experiencias que permitan al alumno la incorporación de valores orientadores de su conducta”. Al año siguiente, la mención a los valores es todavía más explícita y secular: el valor básico es la electividad de la acción. Pero esta trayectoria sufre una ruptura evidente en el documento de 1977: aquí desaparece la connotación electiva de la acción y los valores se definen explícitamente como valores ético-religiosos.

Esta definición general, sin embargo, adquirió expresiones muy diferentes en el ámbito de cada región. El texto del currículum de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, no hace mención a los valores religiosos, mientras que en Santiago del Estero se implantó la enseñanza religiosa en las escuelas. (CLARÍN, 23/7/76).

Durante todo el período se planteó el debate acerca de la implantación de contenidos afines a la enseñanza religiosa. El ministro Catalán, por ejemplo, debió defender públicamente las virtudes del laicismo escolar ante manifestaciones en contrario de algunos representantes de la Iglesia (CLARÍN, 2/4/78). Llerena Amadeo, por su parte, debió justificar sistemáticamente que detrás de los contenidos de la materia Formación Moral no existía el propósito de implantar la enseñanza de la religión católica. (CLARÍN, 11/3/81).

Pero en torno a este problema, además de la diferenciación regional, se han advertido importantes diferenciaciones institu-

cionales que abren perspectivas de análisis que deberían ser exploradas con mayor detalle y cobertura (CIE, 1980)¹.

En torno al tema de *la familia* la secuencia de los textos es muy llamativa. En 1961 no aparece ninguna referencia al tema; en 1971, en cambio, se propone "afianzar el amor con la familia"; al año siguiente el tema vuelve a caer en el silencio. Finalmente, en el documento de 1977 el objetivo aparece definido con precisión: "promover la consolidación de la unidad y estabilidad de la familia". Esta revalorización del papel de la escuela en relación a la familia está directamente vinculada con el propósito general de jerarquizar el rol de las figuras de autoridad, manteniendo la misma estructura familiar que concibe el tradicionalismo ideológico.

En cuanto a afianzar *la democracia*, las referencias de los textos también permiten apreciar una trayectoria singular. En el documento de 1961 se propone la formación de un individuo "que entienda y practique la democracia como estilo de vida, basado en la libertad individual y en los valores de justicia y de solidaridad social". En 1971 se reitera el concepto de democracia como estilo de vida y se especifica su significado en términos de cooperación y participación social. En 1972 se mantiene casi sin variaciones este concepto. El documento de 1977, en cambio, no men-

¹ En este estudio, llevado a cabo en 1977, se analizaron cuatro escuelas primarias con destinatarios sociales diferentes: clase alta, clase media y marginales urbanos. Si bien el estudio no permite especificar hasta qué punto las modalidades encontradas responden a las particularidades del país en el período post-1976, tampoco hay razones de peso que permitan suponer que la descripción ofrecida se haya modificado sustancialmente.

Los valores dominantes en los casos analizados fueron la pobreza y la subsistencia en el primero, la salud mental y la creatividad en otro, el ascenso social y el resguardo de posiciones adquiridas en el tercero y el éxito social y el "savoir-faire" en el último. Dichos valores constituyen, como bien lo señala el trabajo, rasgos comunes de la moral de las clases medias imperante en el sistema educativo argentino. Asimismo, la disociación entre discurso y realidad —advertida en mayor o menor medida en todos los casos— es un rasgo general de toda práctica pedagógica. Más allá de estas apreciaciones generales, da la impresión de que el énfasis debería ser puesto no en los rasgos comunes sino en las diferencias. Habitualmente se tiende a concebir la acción pedagógica escolar como homogénea en todos sus aspectos. Si bien el estudio no analizó las escuelas públicas, donde la homogeneidad entre los diferentes establecimientos acaso sea mayor debido precisamente a la centralización de las directivas, es importante advertir la presencia de matices muy diferentes en la práctica escolar según el público que se atiende y según los objetivos de la institución.

El margen de autonomía escolar es mucho más amplio de lo que se supone; además, la diferenciación institucional en el seno del sistema educativo resulta notoriamente más amplia en épocas de fuerte control autoritario. En realidad, advertir que todas las escuelas tienden al statu-quo no constituye una novedad ni una particularidad del sistema educativo.

Lo novedoso, en cambio, consiste en advertir que la forma específica de cumplir con su función tiene tanta diversidad como la existente fuera del sistema educativo.

ciona la palabra democracia: el objetivo es capacitar para el cumplimiento de deberes y el ejercicio solidario de los derechos. Además, se agrega una referencia novedosa: contribuir a consolidar las instituciones de la República, su seguridad y la vigencia del orden.

Por último, en relación al problema internacional y nacional, los documentos analizados mantienen —hasta 1977— un tono “tolerante” y manifiestamente integrador. Se habla de formar un hombre americano y universal, comprensivo y consciente de las implicancias de la situación internacional. A partir de 1977 se advierte un tono menos tolerante: se postula la cuestión de la *defensa nacional* y se pone énfasis en *hispanoamérica*.

Tal como puede apreciarse, a pesar del carácter limitado de un texto curricular, la orientación general impulsada durante el período 1976/82 tiende a quebrar ciertas líneas clásicas dentro de los postulados curriculares de la educación argentina.

Transferencia y calidad de los aprendizajes

En este aspecto, una serie de evidencias muestra un significativo proceso de deterioro en la capacidad de la acción escolar, con el objeto de garantizar el dominio de ciertos elementos cognoscitivos básicos. Tanto la prensa como algunos organismos técnicos han generalizado una suerte de consenso acerca de la existencia de dicho deterioro. Al respecto, uno de los datos más usuales es el nivel de calificaciones obtenidas al final de la escuela primaria. Las deficiencias en la calidad de la enseñanza primaria se ponen de manifiesto cuando se toman las pruebas de ingreso a la enseñanza media. Si bien no hay datos sistemáticos al respecto, algunas evidencias parciales apoyan esta hipótesis. Por ejemplo, un estudio relativo a la enseñanza técnica mostró, en el ingreso a primer año de secundaria, en 1978, en escuelas de Capital Federal y Gran Buenos Aires, un muy bajo rendimiento en Matemáticas. De acuerdo a dicha información, más del 50 % de los alumnos que obtuvieron puntajes totales entre 40 y 70 puntos sobre 100, fueron calificados con menos de 20 en Matemáticas (D. Wiñar y otros, 1981). Este particular deterioro en la enseñanza de las Matemáticas también fue advertido en las pruebas de diagnóstico tomadas por la DINEMS en diciembre de 1981 a los aspirantes a primer año. Estas pruebas no tuvieron el carácter de examen de ingreso y sus exigencias se basaban en los conocimientos adquiridos entre 4º y 5º grado. Según las informaciones periodísticas, de los 74.114 alumnos evaluados el promedio en Lengua fue de 29.34 y en Matemáticas de 14,34, sobre una calificación máxima de 50 en cada una de las asignaturas.

Pero la prueba señalada mostró, además, una significativa heterogeneidad regional. Si bien las diferencias entre Lengua y Matemáticas son generales, los promedios generales varían entre 51,92 en Capital Federal y 31,42 en La Rioja (LA NACIÓN, 18/8/82).

Tanto en uno como en otro caso, el bajo rendimiento está asociado con el origen social de los alumnos. Desde este punto de vista, podría llegar a postularse una hipótesis según la cual el deterioro en la calidad no afecta homogéneamente a todos los alumnos ni establecimientos, sino fundamentalmente a aquellos que se ubican en el segmento destinado a los sectores populares.

En contradicción con esta hipótesis, el estudio de Bianchi-Meier, realizado en 1975, muestra que, en el caso de la enseñanza primaria, el tipo de escuela a la que se asiste (pública o privada) no es una variable relevante en la explicación de los niveles de aprovechamiento.

Estos escasos elementos empíricos disponibles permiten postular, al menos, la necesidad de evaluar con mayor detenimiento este problema, particularmente a la luz de los procesos posteriores a 1976.

Al respecto, corresponde destacar la presencia de ciertos elementos que permiten suponer un agudo proceso de profundización de la segmentación interna de la escolaridad básica. Estos elementos pueden apreciarse tanto a nivel extraescolar como intraescolar. Desde el primer aspecto, puede tomarse en cuenta el conjunto de indicadores relativos al deterioro en las condiciones materiales de vida de los sectores populares. En cuanto al segundo, es preciso aludir tanto al impacto del proceso de transferencia de escuelas primarias a las provincias como a las tendencias curriculares vigentes.

11.5. *La Enseñanza Media*

Una versión global del desarrollo de la enseñanza media y de la literatura al respecto permite apreciar que este ciclo fue percibido, prácticamente desde principios de siglo, como un ciclo en crisis. La carencia de un ordenamiento legal preciso, los continuos cambios curriculares, la atención prioritaria que le dedicaron los sucesivos proyectos globales de reforma educativa, etc., son algunos de los indicadores de la falta de consenso mínimo en torno a la organización y funciones asignadas al ciclo medio.

Obviamente, los términos con los cuales se diagnosticó esta crisis variaron en el tiempo. El último de los diagnósticos orgánicos y sistemáticos sobre la enseñanza media fue el encuadrado en el marco de las teorías y políticas desarrollistas y moderniza-

doras vigentes en la década 1960/70. Dicho diagnóstico —relativamente homogéneo para el conjunto de América Latina— se apoyaba en varios elementos centrales:

—Desde el punto de vista de los contenidos, el diagnóstico modernizante ponía énfasis tanto en la obsolescencia como en el predominio de los enfoques enciclopedistas y humanistas clásicos en lugar del paradigma científico-técnico.

—Las prácticas pedagógicas vigentes dentro de la enseñanza media fueron caracterizadas como fundamentalmente verbalistas y memoristas. Los docentes aparecían con serios déficits en su formación pedagógica, portadores, además, de escalas de valores tradicionales (desprecio al trabajo manual, burocratización, autoritarismo, etc.).

—Desde el punto de vista organizativo, el ciclo medio fue caracterizado por su escaso grado de flexibilidad y articulación tanto en su relación interna con el ciclo como con el resto del sistema educativo.

Además, este diagnóstico asignaba al ciclo medio una importancia crucial en el proceso de desarrollo, tanto a nivel económico como social. Desde el punto de vista económico, se partía del concepto de la educación como inversión; son conocidos al respecto los argumentos acerca de la importancia de la calificación de la mano de obra en el aumento de la productividad. Desde el punto de vista social, la enseñanza media fue percibida como una agencia importante en la formación de las élites dirigentes.

Sobre la base de este diagnóstico y dentro del espíritu reformista que hegemonizaba el pensamiento pedagógico de la década 60/70, los intentos de cambio tendieron fundamentalmente a reorientar la matrícula hacia modalidades técnicas y a modificar la estructura interna de los establecimientos, resolviendo los problemas de la dedicación docente y la atomización de los contenidos.

La evaluación de estos intentos de cambio es prácticamente inexistente. Los debates acerca de la reforma diseñada en 1966, por ejemplo, forman parte del propio proceso de reforma; además, se carece de un estudio preciso sobre la dinámica de este proyecto, el comportamiento de los diferentes actores y, finalmente, su derogación. En cuanto a proyectos de cambio más específicos, el único que ha merecido cierta consideración fue el denominado *Proyecto 13*, iniciado en 1970 y objeto, hacia 1973, de un análisis basado en opiniones y no en resultados (Sánchez Guerra, M. A. Gallart, 1973). Más adelante volveremos sobre este proyecto.

Hacia 1970, el diagnóstico desarrollista sobre la educación en general y sobre la enseñanza media en particular comenzó a ser objeto de críticas sistemáticas. En parte, estas críticas derivaban

de los primeros síntomas de crisis en el análisis economicista de la educación (A. Solari, 1977). Pero esta particular coyuntura teórica coincidió con los cambios políticos producidos a partir de la perspectiva —luego concretada— de acceso al poder del peronismo.

Si bien el peronismo no se caracterizó por un alto grado de coherencia interna y consistencia programática, es posible identificar algunos aspectos hegemónicos dentro de su propuesta educativa, especialmente en los momentos previos a su ascenso al poder y en las primeras etapas de su gestión. Como expresión de este tipo de postulación tomaremos el contenido del Plan Trienal.

En relación al diagnóstico desarrollista, el Plan Trienal mantuvo la vigencia de algunas categorías, entre ellas la inadecuación con respecto a los requerimientos del aparato productivo, la obsolescencia de los contenidos, el predominio de orientaciones y concepciones tradicionales, la desarticulación interna, la inadecuación administrativa, etc. Sin embargo, ante cada uno de estos factores, el diagnóstico populista introdujo elementos diferentes y agregó otros novedosos.

Sintéticamente expuestos, los rasgos característicos de este nuevo diagnóstico son los siguientes:

—La inadecuación con respecto al aparato productivo no está caracterizada como un simple problema de ajuste entre oferta y demanda sino, fundamentalmente, como una manifestación específica del vínculo de dependencia económica que caracteriza a los países periféricos.

—La diferenciación institucional y por modalidades no expresa solamente una respuesta a los cambios en la estructura de la demanda de trabajo y una jerarquización disfuncional con respecto a los requerimientos productivos. Implica, además, una manera de reproducir las diferencias sociales y de fortalecer las desigualdades. Desde este punto de vista, el diagnóstico populista puso un énfasis mucho más notorio que los planteos anteriores sobre los problemas de rendimiento diferencial según el origen social de los alumnos.

—La inadecuación institucional y la vigencia de prácticas tradicionales fueron analizadas no en términos de funcionalidad y eficiencia sino en términos del mayor o menor nivel de democratización introducido en las relaciones pedagógicas. De allí que la "adecuación" fuera expresada dentro del diagnóstico populista a través de una mayor participación tanto en el proceso de aprendizaje como en la dinámica institucional.

—Por último, los cambios en el diagnóstico afectaron la forma de explicar tanto las razones por las cuales la educación se expandía como su papel social más relevante. En este sentido, el

diagnóstico populista otorgó un fuerte peso a las demandas sociales en la explicación del crecimiento; en consecuencia, asignó a la educación, antes que un papel económico, un papel socialmente diferenciador. En consecuencia, las metas de expansión se justificaron más en términos democratizadores que en términos económicos.

Planteado de esta forma, uno de los aspectos más significativos en las diferencias entre ambos diagnósticos se refiere —precisamente— a la prioridad otorgada a la enseñanza media. Tanto en el diagnóstico como en las metas del modelo populista, la enseñanza media no ostenta la prioridad que le asignaba el desarrollismo. Así, se puso énfasis en la democratización del acceso y en la democratización interna de las prácticas pedagógicas más que en la orientación de la matrícula o el carácter técnico de los contenidos.

En virtud de este diagnóstico, durante el período 1973/76, de las metas propuestas y de la articulación particular del poder político en el área educativa del gobierno peronista, sólo se llevaron a cabo algunos programas de transformación en la enseñanza media. En ellos se destacaron —por su impacto público y por la significación que tendrían después de 1976— las medidas tendientes a modificar los aspectos curriculares vinculados a la participación y a la comprensión de la realidad social.

Con respecto al primer aspecto, es preciso recordar que en los primeros momentos del período 1973/76 se dictaron una serie de resoluciones destinadas a modificar, a través de la participación estudiantil, la dinámica interna de los establecimientos de enseñanza media. Una resolución dictada en 1973 autorizaba a los alumnos a designar delegados y participar de la conducción escolar. Al año siguiente, otra resolución pautaba las actividades extracurriculares, particularmente las gremiales, y definía los centros de estudiantes como excelentes vínculos para actualizar y mejorar el proceso curricular.

Si bien no hay evaluaciones sistemáticas de este período, un estudio posterior sobre aspectos organizacionales de la enseñanza media recogió algunos elementos importantes sobre el impacto de estas resoluciones (M. A. Gallart y M. Coelho, 1977). De acuerdo al mismo, la primera de las resoluciones ministeriales citadas produjo un clima de tensión y pugna muy ostensibles en los colegios oficiales de enseñanza media no técnica. En las escuelas privadas y en los colegios industriales —en cambio— la resolución no perturbó la vida institucional.

La explicación de ambos comportamientos parece radicar en factores institucionales. Según el estudio antes citado la movilización producida en 1972 en las escuelas técnicas con motivo del intento de ley que eliminaba la posibilidad de acceder a la universidad a sus egresados, habría creado condiciones internas que le-

gítimaban la acción de sus autoridades, permitiéndoles manejar la nueva situación en forma controlada. Para el caso de las escuelas privadas, la autoridad de los directivos estuvo reforzada por distintos factores, desde económicos hasta institucionales, que también les permitieron controlar la participación de los alumnos.

En contraposición a estas situaciones, los restantes colegios estatales sufrieron una fuerte conmoción, con ocupaciones de aulas, pedidos de retiros de profesores, etc. Todo ello provocó, en muchos casos, situaciones prolongadas de crisis.

En cuanto a los contenidos, la modificación más relevante de este período fue el reemplazo de la asignatura Instrucción Cívica por Estudio de la Realidad Social Argentina (ERSA). También en este caso resulta difícil evaluar el impacto real de la innovación, sea por el corto tiempo de vigencia de los nuevos contenidos como por el hecho de que los profesores a cargo de la nueva asignatura eran los mismos que meses atrás enseñaban Instrucción Cívica. Sin embargo, más allá del impacto real, lo cierto es que se desató una campaña pública destinada a mostrar que la nueva asignatura era un intento por difundir la ideología oficial. Pocos días después del 24 de marzo, los principales diarios aconsejaron la supresión inmediata de ERSA. (LA NACIÓN, 8/4/76, LA PRENSA, 9/4/76).

II.5.1. *El período 1976/1982*

En los primeros meses posteriores a marzo de 1976 pudo apreciarse claramente que el diagnóstico oficial sobre la situación del nivel medio se apoyaba básicamente en los supuestos desbordes del participacionismo y en la ruptura del orden jerárquico. En este sentido, el período iniciado en 1976 se caracteriza por el intento de restablecer el orden perdido. En el discurso de Bruera, como ya vimos, este restablecimiento era una suerte de pre-requisito para la creación posterior de un estilo pedagógico creativo y participativo, pero "ordenado". Sin embargo, para otros funcionarios de la administración educativa de este período, el pre-requisito fue, lisa y llanamente, la meta más importante.

En este marco, se dictaron una serie de medidas suprimiendo todas las formas participativas vigentes. Asimismo, se reglamentó el vestuario de los estudiantes, su corte de pelo, el color de las prendas de vestir, etc. Muchas de estas disposiciones alcanzaron incluso a los profesores y, en la síntesis de uno de los representantes del Ministerio, se definió el mejor clima educativo como un clima de respeto, orden y silencio ⁵.

⁵ En la circular N° 60 de la DINEMS y el "Comunicado a las Direcciones Escolares" del CONET se establecieron con todo detalle los aspectos

Toda la regulación curricular posterior a marzo de 1976 se inscribe dentro de los parámetros del autoritarismo pedagógico más ostensible. Los cambios ministeriales no alteraron este tipo de regulación⁶. Así, en las noticias periodísticas de todo el período fue relativamente frecuente encontrar referencias a sanciones disciplinarias derivadas de diversas transgresiones a las normas vigentes.

Pero al autoritarismo en el vínculo pedagógico y en la dinámica institucional se añadió la incapacidad para definir un modelo hegemónico desde el punto de vista cultural. En este sentido, podría decirse que la falta de consenso en relación a la propuesta curricular es otro de los factores que explica la necesidad del autoritarismo en los vínculos pedagógicos. Para mayor claridad en este aspecto, conviene reseñar el itinerario seguido en la tentativa de definir el nuevo modelo curricular para la enseñanza media.

Durante las gestiones de Bruera y Catalán, con matices distintivos en la fundamentación, se postuló la necesidad de introducir la formación técnica y laboral en la enseñanza media. En este sentido, la propuesta se asemejaba, empobrecidamente, a los planteos economicistas de la década de 1960. Decimos empobrecidamente porque el planteo no se inscribía dentro de un proyecto industrializador y de crecimiento económico, sino en el contexto de un programa de "achicamiento" por un lado y de un discurso pedagógico espiritualista y "desinteresado" por el otro⁷.

En este marco, la propuesta pedagógica central de las gestiones de Bruera y Catalán, consistió en introducir elementos laborales en los bachilleratos de formación general. Esta introduc-

susceptibles de sanciones disciplinarias: "desaliño personal... falta de aseo... cabello largo que exceda el cuello de la camisa en los varones y no recogido en las niñas... uso de barba en los varones y maquillaje excesivo en las mujeres... vestimenta no acorde con las instrucciones impartidas por las autoridades... jugar de manos... desobediencia a órdenes impartidas por las autoridades... indisciplina en general, resistencia pasiva, incitación al desorden... asentar leyendas... llevar revistas u otros elementos ajenos a las actividades propias del establecimiento... fumar... etc.". En la misma línea, con precisas instrucciones acerca de la forma de garantizar el control ideológico, puede comentarse la cartilla antisubversiva elaborada por el Cnel. Héctor Laborda, delegado militar en el CONET. (Ver LA OPINIÓN, 14/5/76.)

⁶ En enero de 1979 el Boletín del SNEP, por ejemplo, recordó la vigencia de las normas sobre aseo y presentación de los alumnos. En la clausura del ciclo lectivo de 1978, el ministro Llerena Amadeo pronunció un discurso con recomendaciones a padres, docentes y alumnos. Para estos últimos el mensaje era mantener el orden en los festejos de fin de año, evitar el mal gusto y no actuar masivamente. (LA PRENSA, 30/11/78.)

⁷ El propio secretario de Educación de la gestión Bruera-Benicio Villareal declaró que era preciso enfrentar tres peligros: la izquierda marxista, el "tercer-mundismo" y el "consumo materialista que intenta reemplazar el valor de la persona por la tenencia de bienes, la capacidad por la recomendación y el ser por el tener" (LA OPINIÓN, 4/6/78.)

ción se fundamentaba tanto en los requerimientos del aparato productivo como en la necesidad de desalentar las expectativas de ingreso a la universidad.

En el plano de las realizaciones concretas, se anunciaron dos experiencias. La primera fue la implantación del bachillerato de seis años; la segunda, las “salidas laborales” a través de un año de estudio destinado a bachilleres, maestros o peritos mercantiles ya recibidos.

En relación a las “salidas laborales”, más allá de algunas declaraciones periodísticas aisladas (ver el reportaje a R. Poggi, CLARÍN, 11/2/79), no se conocen evaluaciones sobre su efectividad. En cuanto a la experiencia del bachillerato laboral, su evolución constituyó una de las muestras de la crisis existente en torno a la postulación de una alternativa pedagógica y cultural.

A fines de 1978 se anunció que la experiencia sería extendida a 60 establecimientos (LA NACIÓN, 3/10/78). El 26/2/78 la DINEMS anunció la inscripción a primer año en los seis establecimientos donde ya se efectuaba la experiencia (CLARÍN, 26/10/78). El 25/1/79 se publicó un “trascendido” según el cual se replantearía todo este tema (LA NACIÓN) y el 27/2/79 se anunció que la experiencia de los bachilleratos laborales no sería extendida porque no respondía “a un objetivo muy preciso” (CLARÍN, 27/2/79).

La actitud frente al bachillerato laboral fue acompañada, a su vez, por la revalorización del bachillerato tradicional. Según la misma fuente, el ministerio consideraba la necesidad de revitalizar ese bachillerato al cual “... el país le debe sus investigadores, profesionales y también la clase dirigente que parece extinguida” (CLARÍN, 27/2/79).

Esta revalorización estuvo asociada a cambios curriculares que tradujeran la intención de volver a garantizar el predominio de una visión humanística clásica, en cierto sentido pre-científica, e ideológicamente afín a los postulados antiliberales y antirracionalistas. Los cambios curriculares se expresaron tanto a nivel de los contenidos (introducción de Formación Moral y Cívica y debate acerca de las matemáticas modernas) como de la organización curricular (revalorización de la estructura por asignaturas).

a. *Los contenidos*

Hacia fines de 1978 se definieron los criterios y los contenidos mínimos del ciclo básico de la escuela media. En los fundamentos para la determinación de dichos contenidos se estipuló como objetivo fundamental del ciclo básico la *formación general*, definida como “aquella que no tiene en cuenta la actividad, oficio o profe-

sión que se pueda desempeñar” (Consejo Federal de Educación, 1978).

El problema de la formación general es un problema complejo y —dadas las características del avance científico-técnico— particularmente dinámico. Sin embargo, la respuesta brindada por el documento oficial se ubica —sin hacerse cargo de los cambios sociales, técnicos y específicamente culturales de las últimas décadas—, en una postura propia de la sociedad pre-industrial. La cultura general se define, así, por la negativa y esta negación se refiere explícitamente al trabajo. Desde esta perspectiva, la definición oficial no sólo se colocó por detrás de los planteos más modernos, sino de las empobrecidas postulaciones de tipo economicista señaladas para el período Bruera-Catalán.

En este marco, no sorprenden los cambios de contenidos introducidos o que se intentaron introducir. El primero de ellos fue el tan debatido programa de Formación Moral y Cívica, identificado por diversos sectores como un modo, primero, de sustituir la enseñanza religiosa, y, segundo, de definir una propuesta política antidemocrática.

El otro debate significativo tuvo lugar en torno a la enseñanza de las matemáticas modernas. Ya se vio en el análisis de la enseñanza primaria cuál fue la secuencia de esta discusión. Si bien en la definición final de la propuesta curricular se incluyeron las nociones básicas de las matemáticas modernas, la discusión afectó la legitimidad de los principios científicos básicos. Según versiones periodísticas difundidas por entonces, habría circulado un folleto titulado *Las matemáticas y la realidad* en el cual se postulaba que las matemáticas podrían llegar a ser “. . . un arma terrible en manos de la subversión y de la ideología revolucionaria” . . . “con el abandono de la manera de pensar que ha sido la de toda la humanidad culta desde los griegos hasta la fecha, se puede inculcar a las nuevas generaciones el desprecio de las verdades recibidas por enseñanza magistral, abandonarse la memorización y darse rienda suelta a una creatividad individual libre de toda traba o norma” (LA NACIÓN, 27/11/78).

b. *La organización curricular*

La revalorización del tradicionalismo ideológico fue acompañada, además, por un proceso semejante en la organización de los contenidos. Las tendencias interdisciplinarias gestadas en virtud tanto del avance del conocimiento como de los efectos atomizadores de la organización tradicional fueron detenidas y se volvió a postular la vigencia de la *materia* como eje central de la organización curricular. Si bien en la documentación oficial se postula la necesidad de correlacionar contenidos, es visible el énfasis puesto

en las "desventajas de la organización por áreas" (Consejo Federal de Educación, 1978).

La gestión ministerial de Burundarena, si bien no modificó estos parámetros mostró un nuevo retorno a los planteos economicistas. Se volvió a un discurso donde se enfatizaba la necesidad de ajustar los contenidos a las demandas del aparato productivo y se valorizaron las modificaciones tendientes a modernizar la enseñanza: sistema dual, iniciativa de introducir la informática, etc. (CLARÍN, 18/12/81). La corta duración de su mandato impidió que estas tendencias se concretaran más allá de los discursos. Así, el reemplazo de Burundarena por Licciardo significó, más que el surgimiento de una nueva propuesta, la anulación de la anterior.

Las dificultades para definir un modelo cultural hegemónico capaz de expresarse a través de la estructura curricular de la enseñanza media no es un problema exclusivamente argentino. Al respecto, la crisis de la enseñanza media tiene carácter universal y se vincula con la masificación de este nivel por un lado y con el carácter de la cultura científico-técnica por el otro. Este problema ha sido analizado ya en otras oportunidades y no es necesario repetir aquí sus argumentaciones centrales (J. C. Tedesco, 1980). En el caso argentino lo importante consiste en advertir que no se trata de un problema similar al de los países avanzados, que enfrentan los problemas pedagógicos de traducir en términos curriculares las pautas culturales de la sociedad industrial avanzada, ni de un problema similar al de los países más atrasados, donde coexisten órdenes culturales diferentes y heterogéneos, difícilmente articulables entre sí.

En el caso argentino, la crisis universal de la enseñanza media se enmarca en la crisis social nacional. De este modo, los problemas tienden a indiferenciarse y no resulta posible ver con claridad si se enfrenta un problema pedagógico, un problema político o un problema cultural. En los discursos de estos últimos años fue frecuente confundir el pelo largo con los valores esenciales de la nacionalidad, o la participación estudiantil en el aprendizaje con la defensa de Occidente. Frente a esta continua extrapolación de niveles y parámetros, la práctica pedagógica efectiva en los establecimientos de enseñanza media parece haber dado lugar, por lo menos, a dos fenómenos relevantes: una acentuada diferenciación institucional por un lado, y un notable vaciamiento de contenidos socialmente significativos por el otro.

— *La diferenciación institucional*

La ruptura de la homogeneidad en la enseñanza media parece haber sido un producto muy temprano en el desarrollo de este ciclo. En realidad, la diferenciación por modalidades fue un primer

indicio de esta característica. Pero lo novedoso, sin embargo, es la creciente diferenciación en el interior de cada modalidad. Al respecto, una serie de indicios todavía poco sistemáticos brinda bases suficientes para plantear una hipótesis según la cual la enseñanza media estaría diferenciándose notoriamente en su interior, con independencia de las modalidades de estudio a la que pertenecen.

El estudio de Bianchi-Meier ya había mostrado en 1975 que el rendimiento de los alumnos de enseñanza media —a diferencia de lo que ocurría en la escuela primaria— dependía en gran medida del establecimiento al cual concurría el alumno. El análisis de Wiñar (1980) sobre deserción en escuelas técnicas también probó que existían diferencias muy significativas en la capacidad de retención de los establecimientos y que dicha capacidad tenía que ver, básicamente, con la selectividad del reclutamiento. Según este análisis, el reclutamiento se basa en el prestigio diferencial que van adquiriendo las escuelas; así, se establece un mecanismo a través del cual los buenos alumnos van a las buenas escuelas y obtienen buenos rendimientos, mientras que los malos alumnos acceden a escuelas de bajo prestigio, con resultados académicamente pobres.

En la misma línea, aunque con una perspectiva más amplia y de tipo institucional, otro estudio (Gallart, 1977) mostró que los modelos institucionales vigentes en la enseñanza media son notoriamente diferentes según se trate de escuelas privadas o estatales, religiosas o laicas, bilingües o monolingües, etc. Esta acentuación de la diferenciación interna encuentra otro soporte en la propia dinámica de las innovaciones educativas. Los ensayos de nuevos tipos de encuadres curriculares u organizativos suelen permanecer indefinidamente en términos de ensayos y pasan a constituir, de esta forma, segmentos fijos dentro de la oferta educativa. El caso más relevante dentro de esta perspectiva es el que ofrecen los establecimientos del llamado Proyecto 13. Como se sabe, la peculiaridad de estos colegios es que introducen una serie de innovaciones: profesores de tiempo completo, organización departamental, régimen tutorial, etc. (Sánchez Guerra y Gallart, 1973).

Lamentablemente, no se conocen evaluaciones sobre la marcha de esta experiencia. Puede suponerse, de acuerdo a informaciones periodísticas, que el rendimiento académico es más alto que en el resto de las escuelas⁸. Sin embargo, no puede afirmarse que este

⁸ Según la licenciada Nelly C. de Hiriart, titular de la Dirección Nacional de Experimentación y Perfeccionamiento Educativo, en el año 1979 los resultados de los establecimientos del Proyecto 13 eran muy positivos, ya que se registran "... más alumnos promovidos y una más alta retención de la matrícula" (LA NACIÓN, 14/5/79). En esas mismas declaraciones se anunció que la aplicación de ese sistema no requería infraestructura sofisticada ni vistosa, sino personal directivo y docente con "condiciones personales que

mayor rendimiento obedezca a las virtudes de la acción pedagógica o a otros factores derivados fundamentalmente de la selectividad social operada en el reclutamiento. Pero más allá de esta discusión, lo cierto es que la experiencia supera ya los diez años de vigencia y abarca un número de establecimientos suficientemente amplio como para sostener que constituyen un segmento más, claramente diferenciado del resto, de la oferta educativa de nivel medio.

— *El vaciamiento de contenido*

La crisis del modelo cultural y el autoritarismo formal e ideológico vigente en los últimos años parecen haber acentuado la obsolescencia de los contenidos científicos y la disociación entre cultura escolar y cultura no-escolar en el ámbito de la enseñanza media. Sobre estos puntos, lamentablemente, no hay estudios a los cuales acudir. Lo peor, en este caso, es que probablemente nunca los haya. Un análisis de este tipo exigiría el estudio de las prácticas pedagógicas vigentes dentro de las escuelas; para ello, obviamente, los establecimientos deberían admitir la presencia de un investigador y este hecho, en sí mismo, estaría indicando una superación en los niveles actuales de aislamiento.

Pero más allá de la carencia de estudios, lo cierto es que existe una imagen social muy generalizada acerca de la inutilidad de la enseñanza media. Los testimonios son elocuentes, aun en épocas de autoritarismo y control social tan acentuado como la del período 1976/82. (Ver, por ejemplo, las Notas de la Revista del diario CLARÍN, 15/11/81 y del 8/8/82.) Este vaciamiento se refiere, fundamentalmente, a la incapacidad de la escuela para constituirse en un ámbito donde se produzcan aprendizajes socialmente significativos.

Consideraciones finales

El análisis ofrecido en este capítulo permite postular, por lo menos, tres grandes conclusiones o ejes alrededor de los cuales gira la problemática actual de las propuestas curriculares en Argentina.

les permitan trabajar en equipo, con responsabilidad, iniciativa de servicio". El ministro Llerena Amadeo, siguiendo esta línea, sostuvo que como el problema no era económico sino pedagógico, el sistema sería ampliado a 100 colegios en 1980 (CLARÍN, 26/7/79). El 10 de octubre de 1980, Llerena Amadeo anunciaba que el sistema regía en 175 establecimientos y en la actualidad, según informaciones oficiales no publicadas, los establecimientos llegan a 220. Lamentablemente, no hay datos sobre la matrícula ni sobre las características del público que tiene acceso a estas escuelas.

En primer lugar, es evidente que el deterioro cualitativo es una de las características centrales que definen la actual situación. Si bien dicho deterioro no ha sido aún suficientemente caracterizado, es evidente que la definición de una nueva propuesta curricular para el conjunto del sistema y para cada ciclo en particular constituye una de las tareas inmediatas de mayor prioridad.

En este marco, probablemente el ciclo medio sea el lugar donde esta crisis asume sus máximas expresiones. La pérdida de funciones del ciclo medio es un fenómeno universal; sin embargo, en el caso argentino adquiere connotaciones propias dada la peculiar articulación entre su masividad, su anacronismo y la larga tradición de autoritarismo que se ha generado en todos sus estamentos.

En segundo lugar, es preciso destacar que si bien el deterioro es un rasgo general que afecta al sistema educativo argentino en su conjunto, una de sus expresiones más relevantes es la pérdida de la homogeneidad cualitativa que lo caracterizó históricamente.

Dicha homogeneidad, por supuesto, siempre tuvo un carácter relativo. Los mecanismos de diferenciación existen prácticamente desde los orígenes y constituyen un componente esencial de los sistemas educativos de los países capitalistas. Sin embargo, lo peculiar del caso argentino fue el alto nivel de calidad del segmento público-estatal a lo largo de casi un siglo. En este sentido, es posible afirmar que el período 1976/1982 constituye, probablemente, el momento histórico donde se llevó a cabo la política más orgánica destinada a quebrar los niveles de homogeneidad tradicionales. Recuperar ese rasgo, en consecuencia, es otro de los desafíos más serios que enfrentará la política educacional en los próximos años.

En tercer lugar, el balance efectuado en este capítulo permite apreciar que, desde el punto de vista político-educativo, las estrategias curriculares no pueden plantearse en términos de una reconstrucción de lo existente antes del proceso de deterioro. Las nuevas exigencias sociales, científico-técnicas y culturales, obligan a pensar en el diseño de nuevas fórmulas. La investigación educativa tiene un lugar fundamental en ese contexto. Si bien el conocimiento no es la única fuente de la dinámica política, no hay duda que los diagnósticos precisos constituyen una condición *necesaria* de cualquier planteo político-racional. Para ello, sin embargo, la investigación debe incluir en su propia dinámica interna y en los supuestos teóricos de los que parte, la posibilidad de inspirar la definición de alternativas políticas. Deberán superarse tanto las limitaciones de los esquemas tecnocráticos, que desconocen la importancia de lo político o lo colocan fuera de la acción educativa, como las limitaciones de los esquemas reproductivistas, que niegan la especificidad de lo pedagógico y la posibilidad de romper el círculo de las determinaciones lineales.

II.6. *Ebibliografía*

- Aguerrondo, Inés, 1981. *Estado de los estudios sobre la deserción escolar en el sistema educativo argentino*, Ministerio de Cultura y Educación, DIEPE-Sector Planeamiento.
- Apple, Michael, 1979. *Ideology and Curriculum*, Londres, Routledge and Kegan Paul. (Hay traducción portuguesa, Sao Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.)
- Aráuz, Héctor, 1980. "Problemática jurídica de la obligatoriedad escolar", en *Deserción Escolar*, Buenos Aires, Nº 3.
- Babini, Ana M. E. de, 1965. *Educación familiar y status socio-económico*, Buenos Aires, Instituto de Sociología, Universidad de Buenos Aires.
- Babini, Ana M. E. de, 1976. *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*, Buenos Aires, CICE/Instituto Di Tella.
- Biasutto, Carlos (comp.), 1968. *Educación y clase obrera*, México, Nueva Imagen.
- Bianchi, María E. y Meier, J., 1976. *Los determinantes de la educación en Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y Passerón, J. C., 1977. *La reproducción; elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.
- Bowles, S. y Gintis, H., 1981. *La instrucción escolar en la América capitalista; la reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*, México, Siglo XXI.
- Braslavsky, Berta P., 1981. *La lectura en la escuela de América Latina*, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Fichas 17.
- Brossard, Michel, 1979. "Diversidad Cultural y desigualdad de desarrollo" en *El fracaso escolar*, México, Ed. de Cultura Popular.
- Bruera, Ricardo P., 1975. "La cuestión del Poder Educativo", en *IIE*, Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, Buenos Aires, Nº 1.
- Bruera, Ricardo P., 1979. "Los fundamentos del proceso educativo", en *IRICE*, Boletín Informativo, Rosario, Nº 1.
- Bruera, Ricardo P., 1980. "La educación como episteme matemática", en *IRICE*, Boletín Informativo, Rosario, Nº 3.
- Bruera, Ricardo P., 1980. "La restauración de la enseñanza formal", en *IRICE*, Boletín Informativo, Rosario, Nº 4-5.
- CIE, 1980. *Los valores morales en el contenido de la educación. Estudio de casos en Argentina*, Santiago de Chile, OREALC.
- Consejo Federal de Educación. VII Asamblea Extraordinaria, 1978. *Contenidos mínimos del Ciclo Básico para el nivel medio*, Buenos Aires, CENDIE.
- Córsico, C. y Rosetti, M., 1964. *Interacción lingüística entre maestros y alumnos y su influencia sobre el rendimiento escolar*, Buenos Aires, CICE, Instituto Di Tella.
- Corti, Ana M., 1979. "Los lineamientos curriculares para el nivel primario de la provincia de Corrientes", en *IIE*, Revista del Instituto de Estudios Educativos, Buenos Aires, Nº 21.
- Eggleston, John, 1980. *Sociología del currículo escolar*, Buenos Aires, Ed. Troquel.

- Gallart, M. A. y Coelho, M., 1980. *La escuela secundaria; la imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación*, Buenos Aires, CIE.
- García Huidobro, J. E. y Ochoa, J., 1978. "Tendencias de la investigación en educación en América Latina", en *Documentos de trabajo 1*, Santiago de Chile, CIDE.
- Illich, Iván, 1972. "El derrumbe de la escuela, ¿un problema o un síntoma?", en *Revista de Ciencias de la Educación*, Buenos Aires, Nº 7.
- Jelin, E. y Feijóo, M., 1980. *Trabajo y familia en el ciclo de vida femenino: el caso de los sectores populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Estudios CEDES, vol. 3, Nº 8/9.
- Kramer, Sonia, 1982. "Privacao cultural e educacao compensatoria: una análise crítica", en *Cadernos de Pesquisa*, Sao Paulo, Nº 42.
- Landi, O., 1982. *La redistribución de saberes y de credenciales educativas. La enseñanza parasistemática en la cultura de la crisis*, Buenos Aires, I Jornadas de Educación y Trabajo.
- Mello, Guiomar N. de, 1982. *Magisterio de 1º grau. Da competencia técnica ao compromisso político*, Sao Paulo, Autores Associados-Cortez.
- Moura Castro, C y otros, 1980. *A educacao na América Latina; um estudo comparativo de custo e eficiencia*, Río de Janeiro, FGV-IESAE.
- Muñoz Izquierdo, C. y otros, 1979. "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. IX, Nº 3.
- Petty, M. y Tobin, A., 1973. *La deserción escolar en la provincia de Río Negro*, Buenos Aires, CIE.
- PREALC, 1981. *El subempleo en América Latina. Evolución histórica y requerimientos futuros*, PREALC/198, Santiago de Chile.
- Pozner, P., 1981. *La ilusión del pre-escolar como "ángel democratizador" o la articulación entre pre-escolar y primer grado*, Buenos Aires, CIE.
- Rama, G. W., 1981. "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en *El cambio educativo: situación y condiciones*, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Informes Finales/2.
- Rotblat de Schapira, 1979. *Hallazgos parciales de una investigación en proceso. Opinión de docentes argentinos acerca de situaciones negativas habituales en las escuelas primarias*, Buenos Aires, PROMED.
- Sánchez Guerra, J. y Gallart, M. A. *Proyecto Piloto de profesores de tiempo completo en la enseñanza media*, Buenos Aires, CIE, Cuadernos Nº 11, s/f.
- Saviani, D., 1982. "As teorías da educacao e o problema da marginalidade na América Latina", en *Cadernos de Pesquisa*, Sao Paulo, Nº 42.
- Schiefelbein, E., 1981. "Efectos de la educación pre-escolar en el ingreso al sistema formal", en CEPAL-UNICEF, *Pobreza crítica en la niñez*, América Latina y el Caribe, Fernando Galofré (comp.), Santiago.
- Semino, N. A., 1979. "Un modelo epistemológico para una teoría del currículum", en *IRICE*, Boletín Informativo, Nº 1.
- Snyders, G., 1976. *Ecole, classe et lutte des classes. Une relecture critique de Baudelot-Establet, Bourdieu-Passeron e Illich*, París, P.U.F.
- Solari, A., 1977. "Desarrollo y política educacional en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Tasso, A., 1979. *Rendimiento de la educación. Estado actual de estudios sobre el tema en Argentina*, Buenos Aires, CIE.
- Tedesco, J. C. y Parra, R., 1981. *Marginalidad urbana y educación formal: planteo del problema y perspectivas de análisis*, Buenos Aires, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Fichas/14.

- Tedesco, J. C., 1981. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en *El cambio educativo: situación y condiciones*, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Informes Finales/2.
- Tedesco, J. C., 1982. *Calidad de la enseñanza y procesos sociales*, REPIEPP/Doc. 1, Unesco, Santiago de Chile.
- Vera, R., Argumedo, M. y Luna, E., 1976. *Situación actual del perfeccionamiento docente en la Argentina*, Buenos Aires, CIE.
- Vera, R., Argumedo, M. y Luna, B., 1977. *Posición del docente frente al perfeccionamiento*, Buenos Aires, CIE.
- Yalour de Tobar, M., 1969. *Cómo educan los argentinos a sus hijos*, Buenos Aires, Libera.

CAPÍTULO III

ESTADO, BUROCRACIA Y POLÍTICAS EDUCATIVAS

por CECILIA BRASLAVSKY

III.1. *Introducción*

El propósito de este capítulo es describir los procesos y contenidos de las políticas educativas más recientes y su impacto sobre la evolución cuantitativa del sistema educativo.

Desde el comienzo se tropezó con dos dificultades importantes. Por un lado, la falta de un marco teórico adecuado para la comprensión del vínculo Educación-Estado-Sociedad en un contexto de crisis social como el que atraviesa Argentina desde hace varias décadas. Por el otro, la pobreza de la investigación educativa, la dispersión de los informes respectivos y la obsolescencia de los datos elaborados.

En virtud de estos factores, se procuró organizar los aportes existentes junto a los datos primarios globales correspondientes a la última década. Sobre esta base, se sugieren áreas problemáticas relevantes para futuras investigaciones.

Como corolario de este enfoque, la información debió recolectarse tanto de fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras se cuentan los Planes, Programas y Documentos oficiales y, circunstancialmente, los provenientes de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. En este subgrupo ocuparon un lugar destacado el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad del período 1971/1975 y el Plan Trienal, Sector Educación, del período 1974/1977. Estos dos documentos corresponden a los gobiernos militar (1966/1972) y populista (1973/1976) respectivamente. No hay un plan orgánico equivalente para el período iniciado en 1976. Un segundo subgrupo de fuentes primarias está constituido por estadísticas, elaboradas fundamental-

mente sobre datos contenidos en las publicaciones del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación y Cultura correspondientes a la última década y del Censo Nacional de Población y Vivienda que realizó en 1980 el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Respecto a las estadísticas educativas se encontraron limitaciones que serán señaladas oportunamente. La más importante se refiere a la discontinuidad de su publicación a partir de 1978, inclusive. Si bien en 1981 Estadística Educativa reinició la publicación de datos para todo el sistema educativo, los mismos están muy poco desagregados y contienen muchos menos indicadores que los citados en las publicaciones anteriores.

En cuanto al Censo Nacional de 1980, los datos recién fueron publicados durante 1982; ello determinó que la información proveniente del mismo fuera elaborada especialmente para este trabajo. La publicación tardía de datos es un hecho característico de la circulación de información en la Argentina contemporánea. Otro ejemplo de esta situación lo constituye la publicación de los datos del Censo Nacional de 1970, donde los indicadores referidos a los efectos acumulados de las políticas educativas recién vieron la luz en 1977 y 1980 (CFI, 1977, y FUDAL-IEP-FNUAP, 1980).

Las fuentes secundarias son los informes de investigación de los organismos internacionales, dependencias oficiales y centros privados. Prácticamente la totalidad de la información recabada y elaborada sobre políticas educativas y sus resultados acumulados por centros internacionales está vertida en los documentos del proyecto simultáneo de UNESCO, CEPAL y PNUD —“Desarrollo y educación en América Latina”—, con sede en Buenos Aires hasta 1981. También fueron consultados los materiales de los Proyectos Multinacionales integrados al Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA. Entre los documentos originados en entes nacionales se destaca la producción del desaparecido Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y de la actual Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo (DIEPE), dependiente del Ministerio de Cultura y Educación, de la que forman parte los surveys sobre la “Situación de la Investigación Educativa”, publicados hasta 1976 y aún inéditos, aunque disponibles como manuscritos para los períodos 1977/78 y 1979/80. A este mismo grupo pertenece el aporte cuantitativamente más limitado del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Las publicaciones de organismos oficiales nacionales superan sólo excepcionalmente el carácter de descripciones, fundamentalmente estadísticas.

Entre la producción de los centros privados se consultaron con prioridad aquellos aportes que se ocupan específicamente de la investigación educativa. Por otra parte, también se tuvieron

en cuenta las contribuciones de otros centros dedicados a las ciencias sociales en general.

Para la presentación de esta sección se optó por sistematizar, en la primera parte, ciertos aspectos conceptuales, así como las características y falencias más generales de la investigación institucional y político-educativa que pudieron detectarse. Luego, en las partes segunda y tercera, se reunieron y elaboraron los aportes en torno al financiamiento de la educación y a cada uno de los niveles de educación formal.

III.1.1. *Las etapas recientes de las políticas para el sistema educativo y su investigación*

En los últimos 15 años la Argentina pasó por tres períodos de gobierno. El primero se extendió de 1966 a 1973, el segundo de 1973 a 1976 y el tercero de 1976 a la actualidad. En cada uno de ellos se configuró un modo específico de funcionamiento del Estado, de la burocracia que le es propia, de la sociedad política y de la sociedad civil. Estas variantes estuvieron vinculadas con la política económica sustentada en cada período y con la definición de correlaciones de fuerzas de los distintos sectores sociales en el Estado y en la sociedad¹.

Los modos de funcionamiento del Estado, de la burocracia estatal y de la sociedad política y civil coadyuvaron en la definición de modelos y estilos educativos peculiares, que a su vez los reforzaron o debilitaron.

En un primer intento de caracterización, los modelos y estilos educativos vigentes en igual período de tiempo pueden definirse como sucesivamente tecnocráticos, de modernización social y de congelación política².

¹ En los últimos años las ciencias sociales han realizado avances teóricos con el objeto de elaborar esquemas analíticos sobre los modos de funcionamiento señalados. Véase, por ejemplo, O'Donnell, 1972 y 1979, y Oszlak, O., 1980. Estos aportes no sólo no han sido aplicados a la investigación educativa, sino que ni siquiera han sido registrados bibliográficamente en los informes existentes sobre políticas educativas.

² Un modelo o proyecto de desarrollo educativo consiste en la formulación de los objetivos para la educación nacional e implica definir, entre otras cosas: a) la articulación deseada según los modos de actividad política vigentes; y b) el grado de participación que se otorga a los distintos actores sociales en la formulación, puesta en marcha y control de los procesos educativos. En un sentido más restringido y al que se refiere el objeto analítico de este informe, el modelo determina la estructura de la burocracia y del sistema educativo deseable y viable por los sectores hegemónicos en las instituciones estatales, define modos o estilos de funcionamiento y formula metas referidas a la población que se desea abarcar y a los recursos destinados a ese fin.

El concepto de estilo educativo "parte de la idea de que la multifuncionalidad de los sistemas educativos se organiza alrededor de una función

El análisis de la definición e implementación de políticas educativas indica que los cortes entre los modelos y estilos educativos no siempre coinciden con los cambios de gobierno. A lo largo del presente capítulo se pondrán al descubierto, por ejemplo, diversos indicios demostrativos de que el corte entre los momentos de modernización social y de congelación política, al menos en la definición de tendencias cuantitativas, no coincide con el cambio de gobierno de 1976 sino que lo precede. Este tipo de constatación corrobora la necesidad de que los estudios sobre las políticas educativas consideren tanto su vinculación con la sociedad global como su independencia relativa.

A cada uno de los estilos educativos mencionados le correspondieron comportamientos diferenciados de las redes institucionales específicamente afectadas a la conducción y prestación educativa. Por otra parte, entre los elementos que componen un modelo y un estilo educativo está el lugar dado a la investigación sobre las políticas educativas y la utilización de sus resultados.

En este sentido, resulta coherente la elaboración, durante el período tecnocrático, de un número creciente de investigaciones parciales acerca de las medidas de política educativa que afectaban las dimensiones y el rendimiento cuantitativo del sistema. Estas investigaciones debían brindar el diagnóstico preciso para una reforma educativa cuyo objetivo central era la provisión de educación formal al mayor número posible de habitantes. En tal situación el fundamento teórico subyacente aportaba la certeza de que la educación provista por el sistema de educación formal era uno, y acaso el más importante, de los factores del crecimiento económico, meta privilegiada de las políticas estatales.

El enfoque de los recursos humanos y ciertas versiones de la teoría del capital humano llegados a nuestro país tuvieron también consecuencias sobre el modo de aproximación al estudio de las tendencias de evolución histórica de las políticas educativas. Por

dominante, constituida en objetivo primordial de la estructura de poder; en cuanto a la relación con el sistema educativo en sí (el estilo educativo), establece pautas administrativas que obran como parámetro de las actividades educativas específicas". (Rama, G., 1978, p. 63).

Entre estas pautas están las correspondientes a las modificaciones en la estructura y las que regulan las tendencias de desarrollo cuantitativo, es decir, las políticas educativas implementadas en cuanto a recursos físicos, incorporación y rendimiento cuantitativo del sistema, etc.

Es muy baja la probabilidad de que un modelo se transforme en estilo educativo en una relación causa/efecto. El sistema educativo tiene una dinámica interna propia que le otorga una autonomía relativa respecto del Estado y de la sociedad civil. El grado de autonomía relativa del sistema educativo respecto del modelo, del Estado y de la sociedad civil varía en las distintas etapas históricas. Algunas investigaciones sostienen que, como consecuencia de la crisis generalizada, la autonomía de aquél ha aumentado en el período 76/82 (Landi, O., 1982).

ejemplo: en los trabajos realizados de acuerdo a la primera concepción se encuentran referencias históricas que superan la línea descriptiva predominante hasta ese momento³.

El ya clásico informe del CONADE se refiere brevemente a las principales tendencias de expansión de la matrícula de los distintos niveles, desde su surgimiento hasta 1930, y analiza más detenidamente las bases legales, el gobierno y la evolución matricular producidos entre 1952 y 1965, vinculándolas con las tendencias demográficas y el crecimiento económico (CONADE, 1968). A su vez, este diagnóstico sirvió de base al proceso de Reforma Educativa 1966/1972. (Tedesco, J. C., 1972, p. 57).

La continuación, durante el período siguiente, de las investigaciones relacionadas con esta concepción está vinculada al modo en que los "roles tecnocráticos" penetraron en la burocracia educativa y a su permanencia tanto en posiciones de diagnóstico, planificación y conducción educativa como en las cátedras de las carreras universitarias de educación y sociología⁴.

Los planes y programas de ambos períodos reflejan la preocupación oficial por incorporar los resultados de las investigaciones disponibles en su elaboración. (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971/1975 y Plan Trienal, 1974).

Otras investigaciones de la década del '60, realizadas fuera de la órbita de la burocracia estatal, también se produjeron bajo la influencia de las concepciones del capital humano. Al igual que aquéllas, analizan las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema en relación a las tendencias de desarrollo demográfico, económico y social, aunque profundizando en algunas de las relaciones entre desarrollo y sistema educativo en general, más allá de las meras descripciones de los lazos existentes entre crecimiento y expansión del sistema (Kratochwill, G., Uranga, S. S., y Karp, S., 1967).

Por otra parte, el espontaneísmo y la improvisación que caracterizaron el período 1973/1975 se reflejan en la iniciación de-

³ Ejemplos de descripciones son las publicaciones de mayor antigüedad, como Ramos, J. P., 1910; Portnoy, V., 1937; Salvadores, A., 1937; y los capítulos correspondientes de la *Historia de la Nación Argentina* de la Academia Nacional de la Historia.

⁴ Por "roles tecnocráticos" se entienden las "Posiciones en la estructura social que para su desempeño requieren un cercano contacto con la tecnología moderna y su aplicación como una parte importante de la rutina diaria de desempeño de dicho rol. Para desempeñar estos roles cada individuo debe llenar las siguientes condiciones. Primero, educación prolongada, orientada a proveerle capacitación técnica necesaria para el desempeño del rol. Segundo, mantener la atención fuertemente enfocada (durante y después de aquella educación) en las sociedades más industrializadas, donde la mayor parte de estos roles se originaron y donde suele estar en continua expansión la capacitación que califica para su desempeño" (O'Donnell, G., 1972, p. 44). El papel específico de estos roles en la burocracia educativa entre 1966 y 1975 parece haber sido definitorio de ciertas tomas de posición y medidas político/educativas.

sarticulada de proyectos de investigación parcialmente renovadores⁵.

Al respecto parece posible afirmar que los procesos renovadores en las líneas de investigación sobre políticas educativas no se consolidaron lo suficiente como para dejar acumulada una reserva de aportes originales; tampoco fueron un sustrato de peso en los cambios ocurridos en las redes institucionales para la conducción y provisión de educación formal. Por otro lado, el período de gobierno fue demasiado corto y sus resultados bruscamente desmantelados como para que pudieran esperarse otros resultados.

Por otra parte, en la mayoría de los círculos académicos, la incapacidad de articular planes y proyectos de investigación con orientaciones diferentes a la del capital humano también está vinculada a la difusión de las teorías de la "pedagogía de crítica social" y a la visión hegemónica del sistema educativo como "aparato ideológico del Estado burgués", monolíticamente estructurado para garantizar la reproducción de las relaciones capitalistas de producción y explotación. En este sentido, la simplificación teórica realizada en la década del 60, exacerbada en los años de gobierno populista, restaron motivación para iniciar proyectos específicos de investigación educativa: dicho escuetamente, todo parecía resuelto por la teoría.

La congelación, cristalizada como estilo educativo a partir de 1976, se vinculó a la falta de apoyo estatal a la investigación sobre políticas educativas iniciada en 1975. Esta circunstancia, sumada al serio proceso de deterioro en la recolección y elaboración de estadísticas de la educación (CLARÍN, 25/9/82), determinó que se paralizara la investigación sobre estos temas en los ámbitos oficiales. Ciertos aspectos parciales fueron atendidos por particulares. Entre estos últimos hubo quienes manifestaron la preocupación por introducir la variable política, paradójicamente excluida de la investigación sobre políticas educativas⁶.

El saldo de los tres últimos estilos educativos en lo que a investigación sobre el Estado, sus funcionarios y la dinámica de las políticas educativas se refiere es el siguiente: si bien en la Argentina se han producido cambios significativos en las tomas de posición, en las medidas político-educativas implementadas y en

⁵ Véanse los surveys del Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo, Situación de la Investigación Educativa 1973 y 1974. Los títulos de las investigaciones emprendidas parecen sugestivos. (Véase, por ejemplo, "Influencia del sistema técnico-administrativo en la educación argentina" —Nivel primario, emprendida en el Centro de Investigaciones Educativas, CIE.)

⁶ Este es el sentido de muchas de las observaciones de los documentos del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD. Investigadores aislados, la mayoría de las veces residentes en el extranjero, han intentado investigar con una perspectiva "más política". Sus trabajos son hasta ahora insumo de contadísimos centros de investigación, las más de las veces no nacionales.

las tendencias de evolución de las dos redes institucionales afectadas a la función educativa de conducción y prestación, los mismos no han sido exhaustiva y sistemáticamente descriptos y tampoco conceptualmente aprehendidos.

III.1.2. *Algunos temas desatendidos por la investigación institucional y político-educativa*

1. *El papel del Estado y la dinámica social*

Uno de los cambios más evidentes ocurridos en los últimos años es la modificación del papel que el Estado se asigna para sí en la función educativa. En este sentido puede decirse que, a partir de 1976, cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación —no así en el control ideológico— de los servicios educativos. El crecimiento de la responsabilidad de algunas organizaciones de la sociedad civil en la provisión de educación se enmarcó en un proyecto privatista de la vida social que incluyó a la privatización de la educación pública en un sentido amplio. En los círculos oficiales fue creciendo cada vez con más fuerza la idea de que la cosa educativa es un problema de particulares, de círculos circunscriptos y limitados. El Estado sólo debe cumplir una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares.

Con argumentos tomados de las vertientes neoclásicas del pensamiento económico, neoconservadoras y católicas, se justificó la jerarquización de algunas instituciones de la sociedad civil (familia, comunidades religiosas, Iglesia Católica) en tanto se empobrecía la imagen del Estado como portador de educación (Landi, O., 1982, p. 4).

El largo proceso de debate, lucha política y búsqueda de fundamentación teórica de las corrientes “estatistas” y “subsidiaristas” alcanzó así un nuevo momento (Braslavsky, C., 1980, p. 285). El mismo se caracteriza en la actualidad por la organicidad y modernidad de la argumentación “subsidiarista” y por la conquista de una alta capacidad de iniciativa, coincidente con la que lograra en otros ámbitos de la sociedad civil. Fue así que los sectores representados por esta corriente no sólo conquistaron posiciones evidentes a la luz del análisis de las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educativo, sino también en la determinación de políticas para el conjunto del sistema educativo⁷.

⁷ Las tendencias de desarrollo cuantitativo se analizarán en la parte 3 de este capítulo. La composición de las comisiones convocadas por distintos ministros de Educación del período para elaborar proyectos vinculados a la burocracia educativa y/o a los principios políticos que debían

Si bien aún no se han sistematizado las tomas de posición político-educativas del régimen actual al estilo de lo ya realizado para otros países latinoamericanos —véase, para el caso chileno, Núñez, P. I., 1982—, una primera lectura de las declaraciones oficiales del período 76/82 permite constatar que son muy escasos los documentos o declaraciones oficiales que explicitan la puesta en práctica del principio de subsidiaridad del Estado en materia educativa.

Por ejemplo, nunca se aclaró si la función supletoria debía ser privativa del Estado Nacional o involucraba a todos los agentes estatales que imparten educación. Doctrinariamente la referencia parecía estar referida al total de las dependencias estatales, es decir, tanto a la nacional como a las provinciales. Sin embargo, tal como se verá más adelante, las medidas político-educativas circunscribieron la prescindencia del Estado en materia educativa a ámbitos y agentes específicos, que difirieron según los niveles y modalidades. En términos generales puede sostenerse que se tomaron medidas conducentes a una creciente subsidiaridad financiero-administrativa del Estado Nacional, y esto en particular en los niveles pre-primario, primario y superior universitario.

Por otra parte, si bien en lo financiero-administrativo el Estado Nacional fue cada vez más prescindente, no sucedió lo mismo con otros agentes educativos estatales, en particular con los estados provinciales. Sin embargo, frente a la imposibilidad de privatizar toda la educación, ésta parece haber sido más bien una solución de compromiso antes que una real puesta en práctica de principios políticos claramente definidos en la dirección indicada.

No es posible investigar aquí el proceso mediante el cual el Estado Nacional se desprendió de una importante proporción de sus anteriormente asumidas responsabilidades respecto de la educación nacional, ni tampoco discutir la legitimidad o consenso de tales medidas. A modo de introducción para estudios posteriores puede señalarse la coexistencia temporal entre la creciente prescindencia del Estado Nacional en el financiamiento y administración de la educación con una tendencia evolutiva específica de la oferta de oportunidades educativas y de la matrícula del sistema educativo, temas que serán abordados en las partes segunda y tercera de este capítulo.

Aun sin pretender agotar la cuestión y conscientes de que las cifras globales suelen ocultar diferencias interjurisdiccionales y

regir la educación argentina, ejemplifica la creciente injerencia de representantes del sector privado en la determinación de las políticas públicas para la educación nacional. Véase, por ejemplo, este caso: en su totalidad la comisión que elaboró el proyecto de una nueva subsecretaría de Estado dentro del Ministerio de Cultura y Educación estuvo formada por personas pertenecientes al área de enseñanza privada. (Véase CONVICCIÓN, 20/7/80.)

otras igualmente relevantes, los datos publicados por la Dirección de Estadística Educativa del Ministerio de Educación Nacional muestran que las organizaciones de la sociedad civil, que de acuerdo a la concepción "subsidiarista" debían reemplazar al Estado en la función de impartir educación, no lograron compensar la prescindencia del mismo en el área. Así, en los últimos años, precisamente en forma coetánea con la aplicación más profunda del principio de subsidiaridad, se registra una significativa disminución de la oferta de oportunidades educativas e incluso una importante retracción de la matrícula en niveles y modalidades claves del sistema educativo. Cabe preguntarse entonces cómo se vinculan la puesta en práctica del principio de subsidiaridad con el deterioro cuantitativo de referencia y cómo ese vínculo está intermediado por otras variables sociales.

2. *La burocracia educativa*

En los últimos años se han realizado avances significativos en el proceso de elaboración de una teoría de la burocracia estatal. Algunos trabajos generales de investigación y reflexión, cuya unidad de análisis abarca el conjunto de la burocracia estatal, tomaron ejemplos de la burocracia educativa o simplemente la incluyeron (Crozier, N., 1974, y Cerase, F. P. y F. Mignella Calvosa, 1980).

Si bien los aportes teóricos más generales acerca de la burocracia estatal han llegado a los círculos académicos argentinos, donde se los reelaboró aplicándolos tanto al conjunto de la realidad latinoamericana como en particular a la de nuestro país⁸, las perspectivas más modernas y fructíferas para la comprensión de la burocracia educativa aún no fueron incorporadas al acervo interpretativo de investigadores, administradores y políticos de la educación.

La información circulante sobre la burocracia educativa argentina se mueve en el nivel más primitivo, es decir, en el de la descripción de organigramas y funciones a la que eventualmente se adiciona el uso de mitos y lugares comunes para señalar causas superficiales de problemas organizacionales que se intentan luego resolver con medidas reformistas parciales y también superficiales.

Desde una perspectiva moderna, la investigación sobre la burocracia educativa es una tarea aún no iniciada. La misma deberá partir de considerarla como "... actor social agregado y complejo, expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articula-

⁸ Véanse los trabajos de Oszlak, O., y la bibliografía utilizada en los mismos.

ción hacia las 'profundidades' de la sociedad civil y las 'alturas' del Estado; la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma". (Oszlak, O., 1977, p. 28).

En este sentido, la burocracia educativa cumple los mismos tres roles metodológicamente diferenciables que el conjunto de la burocracia estatal. El primero de ellos es el rol "sectorial": la burocracia educativa defiende intereses de cuerpo, es decir, intereses de los miembros que la integran. El segundo es el rol "mediador": asume la representación de los intereses de la clase dominante o hegemónica. Y el tercero es el rol "infraestructural": las instituciones de la burocracia estatal actúan en función de intereses generales o del bien común. (Oszlak, O., 1977, p. 26 y ss.)

Las definiciones y medidas político/educativas que se gestan y ponen en práctica en y desde la burocracia estatal, están simultáneamente vinculadas a los tres roles y así deberían ser analizadas. De este modo, las investigaciones podrían tener significación para la reformulación y eventual orientación de políticas educativas de acuerdo a intereses sectoriales específicos.

Por otra parte, la burocracia educativa actúa en estrecha interacción con organizaciones y grupos del Estado, de la sociedad política y de la sociedad civil, como por ejemplo, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, gremios y asociaciones diversas⁹.

La importancia y modo de articulación de estos sectores en el proceso de toma de decisión y puesta en práctica de políticas educativas por parte del Estado en general, y de la burocracia educativa en particular, se desconocen. Estos elementos han sido a lo sumo mencionados, pero sólo en contadísimas ocasiones analíticamente incorporados a los intentos por comprender —a través de medidas político/educativas— las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educativo.

Incorporar estos aspectos a la investigación sobre las políticas educativas argentinas permitiría comprender con mayor aproximación la función del sistema educativo sobre cada uno de los actores sociales¹⁰. La misma es mucho más compleja que el "pro-

⁹ Una de las características novedosas relacionadas con el funcionamiento de la burocracia educativa en el período 76/82 parece ser la creciente participación directa de militares en los asuntos referidos a la conducción. Esta tendencia, iniciada con el nombramiento de militares para puestos en la cúpula del Ministerio de Educación y exposición de los planes de educación ante autoridades militares, se ha ido ampliando. Líneas de acción aplicables a la cultura y la educación surgieron cada vez más frecuentemente del ámbito castrense, al igual que propuestas para la reestructuración de la estructura burocrático-formal de la planta del Ministerio de Educación. (CLARÍN, 1/4/78, 4/4/78 y 19/12/80.)

¹⁰ Por función del sistema educativo se entiende aquí el rol que el mismo juega en su interrelación con la sociedad en un momento histórico y marco geográfico dado. Rama ofrece una apretada síntesis de las funciones

greso”, el “crecimiento económico” o la “reproducción de las relaciones existentes” postulados por el positivismo, las teorías del capital humano o las pedagogías de crítica social reproductivista respectivamente, como ejemplos de simplificación analítica ¹¹.

Más allá de las relaciones de la burocracia educativa con otros actores sociales, la investigación institucional encuentra áreas de incumbencia en las características internas de la burocracia educativa. De las mismas pueden extraerse por lo menos dos unidades de análisis: a) *las dependencias institucionales* (oficinas de diagnóstico y planeamiento, centros de investigación, oficinas de conducción y de apoyo, etc.); y b) *los roles personales* (puestos de conducción máxima, cuadros medios, eslabones medio-inferiores y finalmente los maestros en tanto empleados públicos). En este sentido, es probable que ciertas características particulares de funcionamiento imprimieran, durante el último período, un sesgo distintivo tanto a la estructura y dinámica de las dependencias como a las características adscriptas a los distintos roles de la burocracia.

En el diagnóstico oficial se hizo referencia a la “ineficiencia” del sistema educativo, aunque sin definir muy claramente qué se entiende por “ineficiencia”. A partir de este diagnóstico, implícitamente referido al funcionamiento inadecuado de las dependencias institucionales, uno de los objetivos explícitos de la gestión educativa fue la “racionalización” de los organismos centrales encargados de planificar y conducir la educación. Con este propósito se redujo el número de subsecretarías dependientes del Ministerio de Cultura y Educación, creándose el Consejo Federal de Educación y el de Cultura, luego fusionados en el Consejo Federal de Cultura y Educación (leyes 22.047/79 y 2745/81). Dado que la creación de este nuevo organismo afectó fundamentalmente a la conducción del nivel primario, al tratar este punto se harán referencias más explícitas al Consejo.

Por otra parte, estos son algunos de los rasgos sobresalientes del funcionamiento de los roles de la burocracia durante el período 76/82: a) inestabilidad en las esferas superiores de la conducción educativa; b) permanencia paralela del núcleo de cuadros medios; c) tratamiento diferenciado de los maestros empleados en los establecimientos de enseñanza pública nacionales, provinciales y municipales entre sí y en relación con los que trabajan en escuelas y

sociales que ejerce la educación, y que, en una primera aproximación, parecen aplicables a los sistemas educativos. (1982, p. 62). Faltaría incorporar elementos tales como las funciones que el sistema tiene como fuente de empleo. Este aspecto puede asumir especial relevancia en sociedades cuyo mercado de empleo industrial y/o agrícola resulta escaso.

¹¹ La recopilación y crítica de las distintas interpretaciones de la función social de la escuela y del sistema educativo presentes en América Latina, fue recientemente presentada con exhaustividad por R. Nassif.

colegios privados; y d) tratamiento diferenciado de los distintos niveles jerárquicos del personal empleado en el sistema.

Más allá de ciertos aspectos puntuales referidos a algunas medidas político-educativas concretas que afectaron a la burocracia educativa —señaladas a lo largo de este informe—, puede afirmarse en un sentido más general que existe un gran desconocimiento de su funcionamiento no sólo en su etapa de desarrollo más reciente, sino a lo largo de toda su historia.

3. *Las tomas de posición político-educativas*

En la actualidad nadie discute que el contenido de los planes, programas, leyes y demás reglamentaciones oficiales referidos al sistema educativo tiene alguna articulación (aunque sea negativa) con sus equivalentes para otras áreas de la actividad nacional. Además, existe cierto consenso acerca de que son el resultado objetivado de contradicciones entre grupos con intereses y posiciones divergentes. Esta aproximación conceptual no siempre se refleja en interpretaciones integradas de los modelos o proyectos de desarrollo educativos vigentes en América Latina. Así, los informes de investigación sobre los últimos modelos o proyectos educativos argentinos se limitaron al análisis de la estructura interna de los Planes y Programas para la Educación Nacional, sin considerarlos emergentes de un proceso de resolución de opiniones contradictorias respecto de temas educativos, así vinculados a su vez con los que se formulan para las restantes áreas sociales (Fernández Lamarra, N. e I. Aguerrondo, 1980).

Además, algunos trabajos de otra índole han encarado el análisis de los planes y programas educativos como el resultado del cumplimiento de ciertos roles de la burocracia estatal. Así, mientras los informes presentados por funcionarios públicos interpretaron implícitamente que los planes y programas educativos eran el resultado del cumplimiento del rol "infraestructural" de la misma (Lentini Iturralde, A. H., 1972), los análisis realizados por algunos gremios docentes e investigadores universitarios sobre las reformas educativas de la región y también de la Argentina los consideraron como la mera concreción del rol "mediador"¹².

De este modo, ha quedado sin transitar la posibilidad de una interpretación en la que los planes nacionales de educación sean considerados como la resolución programática de los conflictos existentes en la sociedad, en la propia burocracia estatal y, ya en

¹² Un caso típico de análisis desde esta perspectiva es el de las reformas gestadas durante la Alianza para el Progreso. Véase, por ejemplo, el editorial "Reformas educacionales en América Latina", 1981.

el interior del sector educativo, como la expresión problematizada de la lucha entre grupos con distinta dosis de poder y desigual capacidad de presión.

La falta de sistematización y las deficiencias observadas en los ensayos por comprender las tomas de posición político-educativas del período 76/82 no sólo son el producto de las limitaciones de los esquemas interpretativos utilizados para el análisis de los documentos oficiales; en realidad, provienen de la forma inorgánica con que fueron formuladas las definiciones durante este último período y de la falta de *un modelo*, como quedó explicado en el capítulo anterior.

A continuación, se procurará identificar las tomas de posición político-educativas más significativas de los últimos gobiernos; asimismo las medidas político-educativas más globales que a lo largo de los últimos 15 años, y en particular en la última década, coadyuvaron en la determinación de las tendencias de desarrollo cuantitativas de las redes educacionales.

La exégesis de las definiciones político-educativas se hará luego de identificar e interpretar los elementos contenidos en los distintos Planes Nacionales y en las declaraciones de los funcionarios públicos recogidas por la prensa. Las medidas de política educativa se analizarán a partir de las tendencias de evolución cuantitativa del sistema educativo. Por último, se brindará un panorama de los resultados acumulados de las políticas educativas, en las condiciones específicas del país, evaluados a través de la incorporación y el rendimiento de los distintos niveles del sistema educativo.

De aquí en más se tratará de presentar, del modo más exhaustivo y sintético posible, los aportes puntuales de la investigación educativa circulante, completándolos, tal como ya fuera explicitado, con la elaboración propia de datos globales correspondientes a la última década.

III.2. *El financiamiento de la educación*

Las decisiones referidas a los recursos financieros destinados a la educación constituyen uno de los indicadores más significativos de la política estatal. Las intenciones del Estado y sus respuestas a las presiones de los distintos grupos sociales se reflejan con particular diaphanidad en los orígenes, montos y destinos del presupuesto educativo. Por lo general, el análisis de tales decisiones permite visualizar, con mayor claridad que el discurso de los funcionarios públicos, la orientación de las políticas educativas; permite ubicar con precisión ciertos aspectos generales, entre ellos el papel que el Estado otorga a la prestación educativa o el rol que

se autoasigna respecto de la misma, y cuestiones más específicas, como por ejemplo la determinación de prioridades entre los niveles y modalidades del sistema.

Existe una estrecha vinculación entre la situación general del fisco y las decisiones referidas al financiamiento de la educación (Gretel, H. R., 1978, p. 6). Sin embargo, esta vinculación no es unívoca: la interdependencia entre las decisiones en el ámbito del financiamiento de la educación con las referidas a la prestación de otros servicios y al cumplimiento de las restantes funciones del Estado es bien conocida. Debido a ello, la posibilidad de extraer conclusiones útiles para el diagnóstico y formulación de políticas educativas es tanto mayor cuanto más se integra el análisis del financiamiento de la educación nacional al de todo el fisco. Por otra parte, es probable que aun las decisiones financieras adoptadas por los organismos educativos se definan a través de procedimientos comunes a toda la esfera de la administración pública, sancionados legal o consuetudinariamente.

Aunque esta hipótesis no fuese verificable, el diagnóstico que presume diferencias fundamentales entre los criterios utilizados para la toma de decisión presupuestaria en el ámbito administrativo de la educación y los aplicados a otros servicios y funciones, podría servir para esclarecer aspectos ocultos en el funcionamiento de esferas específicas de la red institucional afectada a la administración y control de la educación.

La necesidad de establecer la relación existente entre el financiamiento de la educación en tanto parte del total de la administración fiscal, deviene también del origen de los datos referidos en aquel financiamiento y de la competencia técnica del equipo investigador afectado a tales tareas.

Toda política de financiamiento de la educación está orientada a cubrir determinados servicios educativos. Se trata, pues, de una política de asignación de recursos y requiere conocimientos precisos acerca de los costos de tales servicios (Echart de Bianchi, M., 1976 b), p. 1). Conocer estos costos en sus distintos niveles y modalidades es imprescindible y constituye una justificada área de estudio, base previa para tomar decisiones relacionadas con el financiamiento de la educación.

III.2.1. *Lugar en la investigación*

En la Argentina han sido publicados muy pocos trabajos que se ocupan del ordenamiento legal, la procedencia, asignación y uso de los recursos destinados a educación; lo mismo puede decirse del cálculo de costos de los servicios educativos. En los últimos seis años estos estudios prácticamente se han paralizado. De ahí que los

informes y observaciones recopilados en las Primeras Jornadas de Trabajo sobre Financiamiento y Costos de la Educación aún conservan vigencia (Gertel, H. R., 1976). Asimismo, se publicó una investigación sobre los costos de la educación que no alcanzó a ser incluido en aquél (Echart de Bianchi, M. y otros, 1976 b).

Con posterioridad a 1976 se publicaron informes y artículos sobre temas específicos: los mismos procesan datos previos a esas fechas y poseen, en general, carácter descriptivo.

Un solo trabajo aporta nuevos puntos de vista metodológicos a partir del cual es previsible una apertura de las investigaciones en el área: los materiales elaborados y sus conclusiones tienden, por un lado, a vincular los conocimientos respecto del financiamiento de la educación con el comportamiento fiscal del Estado y con la economía nacional en su conjunto, y, por el otro, con las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educacional. (Gertel, H. R., 1978).

Se sabe que algunas publicaciones que procesaron datos previos a 1976 prolongaron el período de estudio y que se han escrito algunos trabajos más recientes¹³. Sin embargo, aún no fue publicada ninguna investigación o informe sobre aspectos referidos al financiamiento de la educación con datos posteriores a 1976.

III.2.2. *Los gobiernos recientes y la formulación de políticas en el área*

Que el Estado se encuentra en dificultades para financiar las oportunidades educativas existentes, y más aún para ampliarlas, es en las últimas décadas un planteo recurrente. La explicación que los distintos equipos de gobierno han dado acerca de estas dificultades y las medidas adoptadas para abolirlas fueron diferentes según el período de actividad de los funcionarios.

En el diagnóstico sobre las dificultades financieras realizado por funcionarios del área educación, tanto entre 1966/1973 como en el período 1973/1976 prevaleció el argumento de que los fondos asignados por el Estado para el financiamiento de la educación nacional eran insuficientes y que debían ser aumentados. Los argumentos del primer período se apoyaron en la hipótesis de la educación como una inversión rentable. Entre 1973 y 1976, en cambio, se hizo hincapié en su valoración como un servicio comu-

¹³ Entre los trabajos prolongados se encuentra *Evolución de los salarios docentes 1906-1975*, DIEPE; y entre los nuevos: De Luca, R. N., *Aspectos económicos y financieros de la educación en la República Argentina*, Instituto de Investigaciones Educativas, 1978, citado por Ocerín, 1981, p. 286. La fecha de finalización de este trabajo indica que los datos procesados sólo llegan en el mejor de los casos a 1977.

nitario indispensable. En el primero de los períodos mencionados el discurso reforzó el argumento de que el Estado comparte con los particulares la función de impartir educación. Se dispuso entonces aumentar la ayuda financiera al sector privado de la educación. En el segundo período, en cambio, el Estado se propuso asumir su responsabilidad a través de una adjudicación preferencial de recursos al sector público (estatal) de la educación nacional. (Plan Nacional, 1971/75 y Plan Trienal, 1974).

En síntesis: al margen de diferencias esenciales —que el análisis de las medidas de política de financiamiento de la educación pone al descubierto—, los planes y declaraciones referidos al tema reflejan el alto valor del papel de la educación y la responsabilidad que le cabe al Estado en su provisión.

Durante el período 1976/1982 los funcionarios estatales ofrecieron dos modos diferentes de abordar el tema de las dificultades financieras para hacer frente al financiamiento del servicio educativo. El primero consistió en considerar, tal como se venía haciendo, que las limitaciones para la provisión de oportunidades educativas radicaban en la escasa disponibilidad de recursos (CLARÍN, 5/3/79, 3/2/82; BUENOS AIRES HERALD, 27/10/79, y CONVICCIÓN, 4/7/80). La segunda aproximación consideró que los problemas del presupuesto educativo tenían su origen en la ineficiencia del gasto. “Quizá el problema esté en que lo que Argentina está invirtiendo en educación no se gasta bien. No se racionaliza el gasto. Con una correcta racionalización del presupuesto no sé si el asunto caminará, pero sí sé que tendremos más plata”. (Declaraciones de Juan Rafael Llerena Amadeo, CLARÍN, 9/11/78.)

Según todos los datos, parece haber prevalecido la segunda perspectiva. A partir de interpretar que los problemas vinculados con el financiamiento de la educación se originaban en la escasa racionalización del presupuesto fiscal y en consonancia con el carácter subsidiario que el Estado Nacional se adjudicó para sí en materia educativa, entre 1976 y 1982 se definieron una serie de orientaciones políticas para el financiamiento de la educación. La formulación explícita de las mismas correspondió en lo fundamental al período del ministro Llerena Amadeo. Si se reúnen sus declaraciones y las de otros funcionarios públicos, pueden sistematizarse seis orientaciones de política financiera de la educación:

1. — Conducir el proceso de transferencias de las escuelas primarias y plantear la necesidad de transferir los establecimientos de enseñanza media.

2. — “Invertir dónde rinde más lo que se invierte” (declaración del secretario de Hacienda Juan Aleman, LA PRENSA, 25/11/80): debido al cobro de aranceles el costo por alumno es más bajo

para el Estado en la enseñanza privada; por lo tanto, ésta es más barata que la pública ¹⁴.

3. — Fomentar la participación comunitaria en el mantenimiento de la infraestructura educativa (discurso de Llerena Amadeo al asumir su cargo de ministro de Educación, CLARÍN, 7/11/78).

4. — Suprimir las rentas propias destinadas a educación, surgidas de impuestos especiales ¹⁵.

5. — Iniciar una política cuya meta ideal era distribuir el 80 % en sueldos y el 20 % en inversiones (CLARÍN, 24/1/79).

6. — Iniciar el arancelamiento de la enseñanza estatal legislando en una primera etapa el pago de los estudios universitarios (art. 39 de la Ley Universitaria, CLARÍN, 22/4/80).

Como ya fue señalado, no se publicaron investigaciones sobre el significado y las consecuencias de las medidas de política financiera del período. En las páginas siguientes se presentarán algunos datos primarios globales con carácter exploratorio. Dichos datos reflejan políticas que en un primer relevamiento pudieron identificarse como relevantes por sus consecuencias inmediatas sobre las tendencias de evolución del sistema educativo.

¹⁴ Véase a este respecto también la fundamentación de la distribución del gasto público incluida en la ley 22.451 del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Rubros de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1981. "...En los rubros de educación y salud debe tenerse en cuenta que esta función es compartida con la actividad privada, no así la defensa. El Estado proporciona educación a través de establecimientos que sostiene y también por medio de establecimientos privados sin fines de lucro que subsidia, obteniendo en estos casos un costo por alumno de sólo una fracción del que se da en establecimientos oficiales. A esto hay que sumar establecimientos educacionales que no reciben subsidio alguno, en especial las universidades privadas. Siendo la enseñanza privada muy importante, el gasto en educación que figura en el presupuesto nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene un significado relativo, pudiendo incluso brindarse más educación con menor gasto en la medida que haya una participación mayor de la enseñanza privada..." (BOLETÍN OFICIAL, 9/4/81, p. 3).

¹⁵ Este tema fue uno de los asuntos frente a los cuales catalizaron las diferencias en el interior de la conducción del proceso. Así, frente a la eliminación del impuesto para la educación técnica, el entonces interventor del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), Ing. Carlos Burundarena, se manifestó en el sentido de que tal medida constituiría un ataque directo al proceso de formación de recursos humanos para el país (CONVICCIÓN, 24/10/79). Se observa aquí la colisión durante el período 1976-1982 entre los sectores influidos por las teorías de recursos humanos y los sectores espiritualistas.

III.2.3. *Cultura y educación en las erogaciones del gobierno nacional*

Los datos referidos a erogaciones en educación varían según las fuentes (*Anexo estadístico*, cuadros 1 y 2)¹⁶.

Sin embargo, de acuerdo a datos de distintas fuentes, las conclusiones acerca de las tendencias históricas sobre la evolución de las erogaciones en materia educativa en el presupuesto nacional parecen coincidir en sus rasgos fundamentales. Las cifras más confiables parecen ser las elaboradas por la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Subsecretaría de Hacienda.

Durante el primer quinquenio de la década del '70 el porcentaje de las erogaciones del presupuesto nacional destinado a cultura y educación se mantuvo relativamente constante, con porcentajes oscilantes en rangos cercanos a los universalmente habituales para el normal funcionamiento de los servicios educativos (*Anexo estadístico*, cuadro 1). La similitud en los porcentajes de las erogaciones destinadas a cultura y educación en los primeros años de la década y en los primeros años del período 73/76 reflejan cierta continuidad en las políticas de financiamiento educativo, fundada probablemente en el valor similar concedido a la educación en ambos períodos, como ya fuera explicado.

El primer corte se produjo en 1975. En ese año, el significativo descenso del porcentaje destinado a cultura y educación indica que en realidad el cambio de orientación en las políticas educativas se había iniciado antes de que la Junta Militar asumiera el gobierno nacional. El análisis de este porcentaje permite inferir una relación con la nueva orientación política. Las erogaciones destinadas a educación alcanzaron en 1976 y 1977 los porcentajes más bajos de la década. Pese a las dificultades señaladas y a la necesidad de profundizar los datos presentados, surge de los mismos la desjerarquización del sector cultura y educación en las políticas estatales aplicadas durante el segundo quinquenio de la década.

¹⁶ La diferencia de valores para los mismos indicadores puede deberse a una deficiencia en la interpretación de los datos: en algunos casos se consideran las erogaciones presupuestadas y en otros las realmente ejecutadas. Su existencia exige un esfuerzo metodológico de homologación. Por otro lado, en caso de deberse a la causa supuesta, la variación entre los presupuestos planificados y los ejecutados puede ser un indicador del ejercicio exitoso de presiones de sectores con distintos intereses políticos y económicos sobre los centros de decisiones del Estado. La inclusión de análisis en este terreno podría permitir que las investigaciones sobre el financiamiento de la educación esclarecieran ciertos aspectos de la dinámica socio-política en la cual se concretan determinadas decisiones estatales.

Cuadro 1

PORCENTAJE DE LAS EROGACIONES DEL GOBIERNO NACIONAL
Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES PARA LAS FINALIDADES:
DEFENSA Y SEGURIDAD Y CULTURA Y EDUCACIÓN

	<i>Defensa y seguridad</i>	<i>Cultura y educación</i>
1970	17,5	17,1
1971	17,7	17,8
1972	15,4	18,9
1973	13,8	17,3
1974	12,7	17,9
1975	13,5	16,3
1976	15,6	10,0
1977	15,2	9,5
1978	15,5	10,9

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 1.

III.2.4. *Estructura interna de las erogaciones destinadas
a cultura y educación*

El conocimiento de la actual estructura interna de las erogaciones destinadas a educación tiene un prerequisite: continuar y ampliar las investigaciones sobre este tipo de erogaciones efectuadas en los períodos anteriores. (Véase, fundamentalmente, Bravo, H. F., 1972 y 1981.)

De acuerdo a los datos seleccionados, a lo largo de la década las erogaciones en educación correspondieron a las habituales y, dentro de ellas, al pago de salarios (*Anexo estadístico*, cuadro 3). Es probable que un análisis discriminado de la composición de las erogaciones permitirá detectar situaciones específicas, vinculadas especialmente a las particularidades de las economías de cada jurisdicción y a la heterogénea composición de las coaliciones gobernantes de cada provincia. A través de informaciones periódicas se sabe, por ejemplo, que en determinadas jurisdicciones se realizaron importantes inversiones en bienes de capital, desconociéndose su monto y el peso de las mismas en el conjunto de las erogaciones nacionales destinadas a educación.

Por otra parte, la disminución del porcentaje de las erogaciones destinadas al pago de salarios puede estar originada, más que en el aumento global del conjunto de las erogaciones, en la

simple desjerarquización de las remuneraciones docentes. En este sentido, los salarios docentes participaron del deterioro general que sufrieron los salarios en el período 76-82. Pero además de estos rasgos globales, hubo una política explícita, encuadrada en la línea general de restablecer las jerarquías dentro del sistema educativo, tendiente a aumentar las distancias entre las remuneraciones del personal directivo y las restantes.

En cuanto a la distribución del presupuesto nacional por niveles, refleja en parte la estructura de logros y necesidades educativas y en parte la definición de prioridades que el gobierno nacional realiza en el área de acuerdo a consideraciones ideológicas y políticas. La distribución presupuestaria de la última década indica variaciones significativas en el lugar otorgado a cada nivel del sistema educativo. Mientras que en el período 73-76 se otorgó preeminencia a la educación elemental, la gestión posterior favoreció la enseñanza media y técnica. De acuerdo a lo evaluado por la mayoría de las gestiones del período, los objetivos de escolaridad primaria universal ya habrían sido cumplidos; así, la formación profesional adquiriría prioridad histórica, o bien, según la posición más general, para el desarrollo nacional la segunda sería, a los ojos de los sectores hegemónicos en el Estado, prioritaria "per se".

En los casos más extremos aquélla se apoyaría en una concepción elitista de la sociedad, cuyo orden habría sido "socavado por las masas". De este modo, la educación de las masas no sólo sería irrelevante, sino incluso indeseable¹⁷.

En cuanto a la distribución por dependencias no se conocen datos actualizados acerca de los montos de las erogaciones en educación destinados a subvencionar las actividades del sector privado. Esto limita la posibilidad de evaluar posibles modificaciones en la estructura del financiamiento de la educación a partir de la puesta en práctica del principio de subsidiaridad del Estado nacional en educación. Por otra parte, de este modo también aparecen obstáculos para valorar las prioridades del Estado en cuanto a la estructura por niveles del sistema educativo. Es posible que la aplicación del principio de subsidiaridad haya estado vinculada

¹⁷ "El sistema de vida democrático, igualitario, abierto, libre, surgido en los siglos XVIII y XIX, ha sido socavado con la aparición de las masas". "Creo que falta un elemento sustancial..., una lúcida clase dirigente que señale a la Argentina sus objetivos, que fije las medidas para lograrlos y que transmita a toda la población... los influjos políticos necesarios para dirigir a la Nación" (Declaraciones del ministro Juan José Catalán, LA OPINIÓN, 20/10/1977 y 3/11/1977).

Investigaciones posteriores deberán discriminar entre lo específico del caso argentino y en qué medida la tendencia a destinar mayores recursos a la enseñanza secundaria se inscribe en un fenómeno universal, ligado a la expansión del segundo nivel por cumplimiento de metas cuantitativas más ambiciosas.

a distintas decisiones políticas en cada uno de los niveles del sistema educativo; a su vez estas diferencias de tratamiento reflejarían en alguna medida la definición de las prioridades del gobierno frente al sistema educativo.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE LAS EROGACIONES DESTINADAS A CULTURA Y EDUCACIÓN CORRESPONDIENTES A EDUCACIÓN ELEMENTAL Y A MEDIA Y TÉCNICA

	<i>Elemental *</i>	<i>Media y Técnica</i>
1972	46,9	25,7
1974	51,9	22,6
1976	47,8	29,5
1978	40,1	33,0

* Incluye preescolar.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 4.

El conocimiento acerca de la relación entre el sector público y el privado en el financiamiento de la educación abarca no sólo a la información sobre la estructura interna de las erogaciones, sino también a la referida al peso de las distintas fuentes de recursos. No se sabe, por ejemplo, en qué medida el sector privado contribuye a solventar el gasto educativo; en algunos casos la ignorancia no sólo se debe a la carencia de investigaciones sino también a la falta de datos. Se desconoce, entre otras cosas, la gravitación del aporte de las cooperadoras en las inversiones destinadas a construcciones escolares.

III.2.5. *Participación del gobierno nacional en el financiamiento de la educación en las provincias*

Como se sabe, en la Argentina el gobierno nacional participa de diversos modos en el financiamiento de los distintos niveles de educación organizados en las jurisdicciones provinciales. En 1976, particularmente, esta participación estaba en ascenso y los aportes del gobierno nacional correspondían a casi la mitad de las erogaciones en educación de las jurisdicciones provinciales (*Anexo estadístico*, cuadro 5). Aunque no hay cálculos precisos, se sabe que una parte significativa de los fondos que la Nación destinaba a la educación en las provincias se empleaba para proveer edu-

cación primaria obligatoria. Aunque no hay investigaciones al respecto, ciertas hipótesis anticipadas por agrupaciones gremiales y diversas investigaciones en educación permiten asegurar que el aporte de la Nación era mayor en las provincias con menores niveles de escolarización primaria que en aquéllas que habían alcanzado mayores logros a este respecto¹⁸. Los últimos datos comparables para los indicadores mencionados con que se cuenta corresponden a 1970. De acuerdo a ellos existiría una correlación negativa, cuya magnitud resta evaluar, entre ambas variables¹⁹.

A partir de 1978 se llevó a cabo la transferencia definitiva del servicio de educación primaria a las distintas jurisdicciones provinciales. Entre otras cosas, no se sabe cómo éstas enfrentaron las obligaciones financieras derivadas de aquella política, cuáles fueron las decisiones político-educativas del gobierno nacional a este respecto y cuáles las posibles consecuencias sobre la disponibilidad de fondos para los restantes niveles de los sistemas educativos provinciales. Es probable que una de las consecuencias más significativas de este proceso haya sido la aceleración del proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional. Esta segmentación se manifiesta claramente, por ejemplo, en los diferentes niveles de remuneración que perciben docentes con iguales funciones en establecimientos primarios de distintas dependencias²⁰.

En 1982 se anunció la homologación de los salarios de los maestros primarios en todo el territorio nacional. Esta medida aún no ha sido puesta en práctica. Por otra parte, la presencia de una amplia heterogeneidad salarial a lo largo de varios años puede haber contribuido al proceso de segmentación del sistema de educación primaria mediante la concentración de personal con mayores antecedentes y capacitación en las jurisdicciones que ofrecen remuneraciones más elevadas, difícilmente revertibles en el corto plazo. Los alcances y consecuencias de la probable aceleración del proceso de segmentación educativa, enraizada en las diferencias de capacidad y política financiera de las provincias, se desconocen. Es posible que involucren otros aspectos además del señalado, con incidencia en la calidad del servicio educativo.

Los aportes reunidos permiten afirmar que el conocimiento acerca del financiamiento de la educación resultará altamente insuficiente para la toma de decisiones de política educativa en el corto y mediano plazo. Ni los centros de investigación, ni los de

¹⁸ Véase, por ejemplo, el documento "La propuesta del equipo Catalán", suplemento de la revista *Contexto*, Buenos Aires, s. f., y algunas de las declaraciones gremiales recogidas por el Congreso Nacional de Educación, "La transferencia de escuelas primarias nacionales", 1978.

¹⁹ Compárense los datos correspondientes al cuadro 5, del *Anexo estadístico*, 1ª columna, y los de la columna correspondiente a las tasas de escolarización primaria del cuadro 16.

²⁰ Véase, por ejemplo, la denuncia gremial en el boletín de la Unión de Maestros Primarios, año XXII, Nº 79, p. 7.

planificación y/o decisión cuentan con informes elaborados que faciliten la toma de posición y formulación de propuestas sobre este tema.

III.3. *El nivel preescolar*

El nivel preprimario no es obligatorio en la Argentina. No existe un criterio único para la delimitación de las edades que abarca. Para algunas provincias es sólo el año previo a la iniciación de la escuela primaria, al que pueden asistir niños de 5 años (Chubut, Salta y Tucumán); para otras, comprende las edades de 4 y 5 años (Catamarca, La Pampa, Mendoza, Río Negro y Santa Cruz). Finalmente, un último grupo que comprende las provincias de Buenos Aires, Córdoba y La Rioja, abarca los 3, 4 y 5 años de edad. (SNIE, 1980.) Esta situación, además de contribuir a incrementar la heterogeneidad de los distintos sistemas educativos provinciales, plantea serios problemas relacionados con la validez de los cálculos y comparaciones estadísticas, de los que se hablará más adelante.

III.3.1. *Lugar en la investigación*

Pese a ser uno de los niveles cuantitativamente más dinámicos, el preescolar ha sido y es uno de los menos atendidos por la investigación educativa. En el último survey publicado sobre la situación de la investigación educativa, sobre 139 investigaciones sólo 7 tomaban como objeto de estudio este subsistema (*Situación de la Investigación Educativa, 1975-1976*). Ninguna de ellas aborda tópicos referidos a las políticas educativas. La cantidad de investigaciones dedicadas al estudio de las políticas educativas diseñadas para el ciclo preescolar y al diagnóstico de su situación, incluyendo su estructura institucional, se redujo aún más en años posteriores. (*Situación de la Investigación Educativa, 1979/80.*)

Esta carencia parece integrarse a un vacío a nivel regional. Ninguna de las investigaciones emprendidas por el proyecto DEALC se refirió a este nivel. Investigaciones más abarcativas, como las destinadas al análisis de la educación en zonas rurales, no incluyen la situación de la educación preescolar. Así, en las series de informes finales, los datos e interpretaciones referidos a este nivel son muy breves y poco desagregados.

Sin lugar a dudas, cualquier plan futuro de investigación deberá colocar al nivel preescolar en un lugar prioritario.

III.3.2. *Evolución de la matrícula*

De los principales diagnósticos del sistema educativo disponibles sólo uno dedica un capítulo a la educación preprimaria (CONADE, 1968). En el breve tratamiento de la evolución cuantitativa de este nivel, la fuerte expansión está caracterizada como la tendencia predominante de la evolución cuantitativa del mismo.

Las tasas de crecimiento promedio anual de la matrícula para años posteriores confirman la continuidad de la tendencia de incorporación acelerada hasta 1976. El nivel preprimario crecía más velozmente que los otros niveles de enseñanza, sólo superado en el período 72/76 por la enseñanza superior universitaria.

Tal como se indica en los estudios generales sobre la evolución de los distintos niveles de escolaridad, la rápida expansión del ciclo preprimario se debió fundamentalmente a dos procesos paralelos. En primer lugar, al aumento de la demanda como resultado de cambios producidos tanto en la estructura y el rol de la familia como en su esquema de valores. En la base de este proceso está la incorporación de la mujer a la actividad económica. El porcentaje de mujeres con ocupación laboral en edad de ser madres aumentó, de acuerdo a los Censos Nacionales de Población, del 39,67 % en 1960 al 45,9 % en 1970 para el grupo de edad de 20 a 24 años. Para el grupo de edad de 25 a 29 años el porcentaje respectivo se elevó del 29,40 % en 1960, al 36,24 % en 1970. En relación con el período de pleno empleo, la participación de la mujer en la actividad productiva siguió aumentando hasta 1976 (Wainerman, C., 1979).

En segundo lugar, el Estado asumió un rol más activo en la atención de la demanda creciente. El porcentaje de matrícula atendida por la enseñanza pública aumentó continuamente hasta 1977 (*Anexo estadístico*, cuadro 6).

En cuanto a la cobertura de la población preescolar, como resultado de la incorporación acelerada de niños en la edad correspondiente, en 1975 Argentina ocupaba —detrás de Uruguay y Venezuela— el tercer lugar en América Latina.

La tasa bruta de escolaridad preprimaria calculada por los organismos internacionales era entonces del 35 % de la población de 4 y 5 años²¹. Ello indica que la cobertura alcanzada para todo

²¹ La real evaluación del significado de la tasa bruta de escolaridad preprimaria es muy compleja por el origen de los datos utilizados para calcularla. Las dificultades se aprecian con mayor claridad si se toman dos casos hipotéticos. En el primero se consideraría preescolar el año previo al ingreso a la primaria, es decir, a niños de 5 años, pero se dividiría entre la población de 4 y 5. En el segundo, serían preescolares niños de

el país era insuficiente, sobre todo si se considera el cumplimiento del objetivo de democratización de la enseñanza, universalmente aceptado como deseable, y el rol asignado en este proceso al ciclo preescolar. (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 4.)

La tendencia acelerada hacia la expansión de la matrícula del preescolar fue mucho más lenta a partir de 1976; así, en 1978 tuvo un crecimiento porcentual anual del 5,5 %, el punto más bajo de la década (*Anexo estadístico, cuadro 6*). Esta desaceleración tuvo su origen tanto en la aplicación del principio de subsidiaridad del Estado, como en medidas específicas de orientación contrarias a las intenciones de promoción declamadas en los mensajes ministeriales²². Además, es consecuencia de modificaciones en las condiciones generales de la población.

Recientemente comenzó a crecer el ritmo de incorporación a la enseñanza preescolar; sin embargo, el mismo ni siquiera se acerca a los niveles precedentes.

Pese a los retrocesos relativos ya señalados, la tendencia predominante en la década indica la expansión del subsistema. De acuerdo a cálculos realizados con datos del Censo de 1980 y del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, en 1981, estaba escolarizado aproximadamente el 43 % de la población de 4 y 5 años, es decir, casi un 8 % más que cinco años atrás sin que se registren diferencias significativas entre los dos sexos. (*Anexo estadístico, cuadro 7*.)

Los porcentajes de incorporación son algo superiores si sólo se considera la población de 5 años. De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población de 1980, seis de cada diez niños de esta edad asistían a jardines de infantes.

La heterogeneidad entre el nivel de expansión del subsistema entre las distintas jurisdicciones es marcada. Con prácticamente

3, 4 y 5 años. En este caso la matrícula comprendería a niños de tres edades, pero se dividiría por población de sólo dos. En el primer caso, la tasa real de escolaridad sería más baja y en el segundo más alta de lo que señala la estadística. Ahora bien, en la Argentina, al calcular la tasa bruta de escolaridad para todo el país, se suman matrículas de distintas jurisdicciones que, por ser diferente la definición del nivel de cada una, corresponden al primero, al segundo y a otros casos, lo que distorsiona marcadamente la información.

²² A partir de 1976 desde la conducción del proceso se insistió en la necesidad de dar prioridad a la enseñanza preescolar. Por ejemplo: en una reunión de rectores de Institutos de Formación Docente realizada en 1976, el ministro Bruera manifestó su preocupación por el bajo nivel de asistencia al preescolar y su intención de introducir diversas medidas tendientes a lograr una matrícula mayor. Entre estas medidas se incluiría el mejoramiento de la formación de maestros y de la infraestructura, así como la centralización de la conducción y organización del subsistema mediante la creación de una Secretaría de Enseñanza Preprimaria (CLARÍN, 4/6/76 y 23/7/76).

nueve de cada diez niños de 5 años incorporados al preescolar la Capital se eleva considerablemente por sobre las provincias. Llama la atención la baja incorporación lograda en el Gran Buenos Aires. La misma estaría asociada a condiciones socioeconómicas y culturales específicas, entre las que se cuentan la existencia de islas de pobreza enclavadas en zonas de temprano desarrollo industrial y la problemática de la población migrante del interior y de países limítrofes. La confrontación de los datos desagregados por provincias con datos demográficos, económicos y sociales permitiría actualizar la tesis de que el desarrollo cuantitativo heterogéneo del sistema educativo, en el caso de la enseñanza preescolar, se corresponde con la heterogeneidad del desarrollo en un sentido más integral.

Cuadro 3

POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE ASISTE A JARDÍN DE INFANTES,
POR JURISDICCIÓN - 1980

+ 70 %	Capital Federal	(88,9 %)
	Tierra del Fuego	(73,8 %)
60 - 69 %	Santa Cruz	(69,7 %)
	Córdoba	(67,1 %)
	Santa Fe	(63,2 %)
	Provincia de Buenos Aires	(61,4 %)
	San Luis	(61 %)
	La Pampa	(60,8 %)
	Tucumán	(60,1 %)
50 - 59 %	Catamarca	(59,6 %)
	Partidos del Gran Buenos Aires	(59,4 %)
	<i>Total país</i>	(59,5 %)
	Mendoza	(59,3 %)
	Jujuy	(58,5 %)
	Salta	(57,7 %)
	San Juan	(55,9 %)
40 - 49 %	Neuquén	(54,3 %)
	La Rioja	(53,7 %)
	Santiago del Estero	(50,7 %)
	Entre Ríos	(49,6 %)
	Corrientes	(47,7 %)
- 40 %	Formosa	(44,5 %)
	Chubut	(40,2 %)
	Río Negro	(40,9 %)
	Misiones	(37,3 %)
	Chaco	(28,7 %)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, cuadro 4.

III.3.3. *Gobierno y estructura de las oportunidades educativas*

A comienzos de la década el nivel se hallaba desarticulado. A partir de 1978, con la concreción de la transferencia de escuelas, esta característica se acentuó aún más.

Por un lado están las secciones anexas a escuelas primarias o a escuelas secundarias y algunos establecimientos exclusivos integrados al sistema de educación formal. Entre ellos pueden distinguirse los establecimientos privados de los estatales (en 1970 aproximadamente un tercio del subsistema preprimario correspondía a la educación privada, que a partir de 1975 controla sólo un cuarto de los establecimientos (*Anexo estadístico*, cuadro 6). A nivel nacional los establecimientos privados dependen de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP).

Entre los establecimientos estatales pueden distinguirse los dependientes de la Nación de los provinciales y municipales. Hasta 1977 existían jardines de infantes estatales nacionales dependientes tanto de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior, de la Dirección Nacional de Enseñanza Diferenciada, de las Universidades Nacionales y del Ministerio de Bienestar Social como del Consejo Nacional de Educación. Cuando las escuelas primarias nacionales fueron transferidas a las provincias, las secciones de jardín de infantes anexas a las escuelas primarias, dependientes hasta entonces del Consejo Nacional de Educación, pasaron también a jurisdicción de los respectivos gobiernos provinciales. En el caso de la Capital Federal, el gobierno de la educación preescolar estatal quedó centralizado en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, en cada una de las provincias los distintos "jardines de infantes" dependen de organismos de gobierno diversos según se trate de estatales/privados, secciones anexas a escuelas primarias o secundarias o establecimientos exclusivos²³.

El segmento del nivel preescolar de educación no integrado al sistema de educación formal no tiene organismos de conducción educativa. Cada establecimiento tiene sus propias normas de funcionamiento. Muchos de ellos probablemente no estén registrados en las estadísticas corrientes.

²³ Un ejemplo de la complejidad del gobierno de la educación preprimaria provincial lo brinda Córdoba, donde actualmente funcionan jardines de infantes estatales provinciales dependientes del Consejo General de Educación, la Dirección General de Enseñanza Media, Especial y Superior, y la Dirección de Planeamiento; junto a ellos, subsisten jardines de infantes estatales/nacionales de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior y los privados dependientes de la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza.

Las diferencias entre los establecimientos integrados al sistema educativo formal y los que no lo están son marcadas y poco conocidas. Por ejemplo, en tanto los docentes del primero son funcionarios del último escalón de la burocracia educativa y se rigen por las normas propias del establecimiento al que están anexados, los del segundo son considerados empleados de comercio (SNIE, 1980).

Con los datos existentes sólo es posible analizar la estructura de la oferta de oportunidades educativas y las consecuencias sociales derivadas de la misma dentro del sector del subsistema pre-escolar integrado al sistema de educación formal.

Mientras en el primer quinquenio de la presente década el total de jardín de infantes se elevó considerablemente, este ritmo expansivo de la oferta educativa decayó a partir de 1976.

En el segundo quinquenio se abrieron menos de la mitad de nuevos establecimientos que durante los cinco años precedentes. La diferencia fundamental se registró en el sector estatal, donde la relación entre establecimientos creados entre el primero y el segundo quinquenio fue de 4 a 1 (*Anexo estadístico*, cuadro 6). El proceso de retracción relativa de las oportunidades educativas estatales abarcó a los jardines de infantes y secciones integrados al sistema de educación formal y a otros que no lo estaban, como por ejemplo los públicos dependientes de obras sociales. La bibliografía circulante coincide en señalar que la expansión del nivel ha beneficiado fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos (CONADE, 1968; Bosch, 1982). Es decir, que los sectores que resta incorporar son los de menores ingresos, rurales y marginales²⁴.

Todo indicaría entonces que, debido a sus condiciones económicas, el público no incorporado al nivel preprimario sólo podrá reclutarse mediante políticas educativas estatales especialmente diseñadas para ello. Al retraerse la oferta estatal se consolidan circuitos diferenciados de escolarización en beneficio de los sectores ya favorecidos. Con su concurrencia al jardín de infantes, éstos aumentan sus posibilidades de aprendizaje posteriores exitosos, en tanto decrecen las de otros sectores poblacionales²⁵.

²⁴ La coincidencia en los rangos de las tasas netas de escolarización para los niños de 5 años (cuadro 3 en el texto) y las tasas brutas de escolarización para los niños de 4 y 5 años (*Anexo estadístico*, cuadro 7), estarían indicando la profundidad de las diferencias entre los que se incorporan al jardín y los que no lo hacen. Al ser los porcentajes similares, puede suponerse que los que sí concurren lo hacen durante dos años consecutivos, perteneciendo siempre a los sectores de mayores ingresos o mejores condiciones socio-culturales, en tanto un alto porcentaje no asiste ni siquiera un año.

²⁵ En el capítulo precedente de este informe se mencionaron las investigaciones de campo que avalan esta afirmación.

La política practicada tiene mayor vinculación con la desactivación económica y política del Estado que con la formulación de políticas explícitas comprometedoras de la expansión de la oferta de establecimientos del nivel. Por otra parte, también influye la ausencia de demandas de los servicios estatales por parte de grupos y organizaciones comunitarias, gremiales, etcétera.

La hipótesis acerca de la consolidación de una estructura del subsistema de jardín de infantes funcionalmente elitista se fortalece al comprobar que en el segundo quinquenio de la década presente el sector privado amplió su oferta educativa más que en el primero. Sin embargo, la expansión del sector privado no llegó a compensar la desatención hacia el nivel por parte del Estado.

La evolución de las tendencias cuantitativas de los docentes empleados en el nivel siguió una dirección similar a la de la oferta de establecimientos (*Anexo estadístico*, cuadro 6).

Al igual que en los demás aspectos del sistema educativo nacional, el nivel de formación de los docentes para este nivel es dispar en las distintas provincias²⁶.

No obstante, se considera que la cantidad y calidad de los docentes disponibles en todo el territorio nacional cubre tanto las necesidades de atención de los niños matriculados y probablemente de toda la demanda potencial, como los requisitos para una prestación de alta calidad.

En síntesis: la recolección de aportes parciales y la elaboración de datos aún muy desagregados induce a concluir la necesidad de profundizar la investigación sobre las demandas sociales, políticas estatales y tendencias diferenciales de evolución cuantitativa del nivel en tratamiento.

III.4. *El nivel primario*

En la Argentina es obligatoria la educación primaria y completa. A menudo el concepto de educación primaria tiende a reducirse a educación primaria para niños normales en edad escolar y la idea

²⁶ Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Tucumán, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos y Jujuy encaran la formación docente mediante profesorado de nivel preescolar. En el último perfil del sistema educativo argentino publicado (SNIE, 1980) no se incluye información acerca de la formación docente en Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Río Negro y San Juan, lo que podría llevar a concluir que no se encara. Sin embargo, de acuerdo a información más antigua centralizada por el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, algunas de las últimas provincias mencionadas (Chaco, por ejemplo) cuentan con establecimientos para la formación de docentes de preescolar (*Estadística de la Educación*, 1977). Nuevamente se manifiesta aquí la incompatibilidad de la información disponible, imposible de homologar en los límites de este trabajo.

de obligatoriedad a la de concurrir a la escuela durante la infancia. Hay, sin embargo, otras modalidades del sistema de educación formal donde puede cumplirse con la obligatoriedad escolar. Ellas son la educación primaria para población en edad post-escolar y la diferencial.

El subsistema primario para niños normales en edad escolar es obligatorio, gratuito y graduado en siete años. Supera así en duración a la mayoría de los países de América Latina, en los cuales dura cinco años (Colombia) o seis (Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, etc.). Sólo en Bolivia, Brasil y Chile se extiende a lo largo de ocho y en El Salvador es de nueve años (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 2, cuadro IV, p. IV-13).

Seis años es la edad de incorporación prevista. De producirse un ingreso y escolarización normal el egreso debería suceder a los 12 años cumplidos. Generalmente la legislación nacional o provincial amplía hasta los 14 años el límite para completar la instrucción obligatoria, contemplando un margen para los incorporados tardíamente y los repitientes (SNIE, 1980)²⁷.

La Constitución Nacional de 1853 dispuso que correspondía a los estados provinciales organizar la educación primaria, siendo atribución del Congreso, es decir del Ejecutivo Nacional, dictar planes de instrucción general. La misma Constitución sancionó la vigencia del principio de libertad de enseñanza, de acuerdo al cual todo individuo o agrupación que quisiera impartir educación estaba autorizado a hacerlo. Cumpliendo con sus atribuciones el Congreso sancionó en 1884 la ley 1420 y con ella se legisló el Estado Docente, la obligatoriedad, gratuidad y gradualidad de la enseñanza primaria, que debía ser común al grupo étnico correspondiente.

De este modo quedaron sentadas las bases para la acción de los tres agentes principales del proceso de expansión de la enseñanza obligatoria: los Estados Provinciales, el Estado Nacional y la acción privada. A estos cabe agregar, en el ámbito estatal, las municipalidades.

Debido a la acción paralela de tales agentes, desde las primeras etapas de desarrollo de la enseñanza primaria existieron también distintos tipos paralelos de establecimientos de enseñanza primaria estatal (nacionales, provinciales y municipales) y diversos establecimientos privados (confesionales, de colectividades nacionales y comunitarios). La implementación del principio del Estado docente, es decir, la concepción de que corresponde al Estado Nacional garantizar la vigencia de la totalidad del sistema

²⁷ La desestimación de este margen puede inducir a ciertas imprecisiones o incongruencias estadísticas que se mencionarán al analizar las tendencias de evolución cuantitativa del nivel.

educativo y supervisarlos facilitó cierta homogeneidad estructural en la proyección nacional, a pesar de la heterogeneidad horizontal existente. El monopolio estatal que caracterizó inicialmente a la formación de los docentes para este nivel fue otro importante factor de homogeneidad.

Entre los distintos agentes educadores el Estado Nacional fue en la Argentina —al igual que en la generalidad de los países de la región— el más dinámico durante el proceso de expansión universal de la escuela. (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 2, p. V-2). Detentó la hegemonía en los proyectos de instauración y expansión de la enseñanza primaria obligatoria que, por otra parte, aglutinó a mediados del siglo XIX a todos los sectores activados de la sociedad argentina y a los distintos partidos y corrientes políticas. En un proceso de interacción recíproca, la organización del subsistema primario como columna vertebral del sistema educativo fue un elemento fundamental en el proceso por el cual el Estado argentino se constituyó en instancia para la organización del poder y el ejercicio de la dominación política (Oszlak, O., 1981).

El primer salto en la incorporación de población en edad de recibir la enseñanza primaria se dio entre 1850 y 1869. Estuvo vinculado, por un lado, al aumento de la demanda de instrucción primaria de acuerdo a las nuevas condiciones de la vida urbana y a las necesidades individuales y grupales de socialización política y cultural; por el otro, a la activa atención de la misma por parte del Estado Nacional.

De allí en más el proceso de expansión de la enseñanza primaria fue más bien inerte. No volvieron a registrarse saltos de la misma significación. Sin embargo, pueden definirse dos momentos claves. Uno se inició alrededor de 1905. Convergieron entonces la activación de las nacientes capas medias, los requerimientos vinculados a la primera etapa del proceso de industrialización y el fortalecimiento de la acción del Estado Nacional a través, fundamentalmente, del proceso de creación de escuelas nacionales en las provincias luego de dictada la ley Láinez en 1905 (Tedesco, J. C., 1979). El segundo se produjo entre 1949 y 1955, período de cambios cualitativos en el crecimiento industrial, de activación política de los trabajadores asalariados en este sector y de fuerte acción del Estado en el área educativa.

De acuerdo a datos regionales y nacionales, en 1960 se hallaba incorporado al subsistema más del 85 % de la población correspondiente (*Anexo estadístico*, cuadros 8 y 9)²⁸. Pocos años des-

²⁸ Cuando se extendió la teoría del capital humano en América Latina y los organismos internacionales asumieron como objetivo prioritario de los planes de cooperación la expansión del nivel primario, la Argentina ocupaba el segundo lugar en la expansión de la educación común en América Latina (*Anexo estadístico*, cuadro 7). Se piensa aquí en el Proyecto Principal de

pués el informe del CONADE consignaba: "A primera vista, la alta escolarización primaria actual y su ritmo de expansión en la población de 6 a 12 años durante el período 1952-1965 puede considerarse favorable y parecería prometer un paulatino acercamiento a la escolarización completa. Por el contrario, la escolarización de los últimos años hace pensar que el crecimiento del sistema primario se encuentra detenido cerca de este objetivo, frente a obstáculos difíciles de modificar". Esta es una clara referencia a la crisis del sistema educativo argentino. En el mismo documento se señalaba que las autoridades educativas se hallaban en una situación particularmente favorable para realizar las mejoras necesarias debido al lento crecimiento de la población a escolarizar (CONADE, 1968, p. 93).

III.4.1. *El nivel en la investigación*

En tanto la educación primaria para niños normales en edad escolar fue uno de los temas privilegiados de la investigación educativa, la educación primaria de adultos y la educación diferencial estuvieron tradicionalmente desatendidas. De 139 investigaciones registradas en el último survey publicado (*Situación de la Investigación educativa: 1975-1976*), 31 están clasificadas como tomando por objeto de estudio el nivel primario. Sólo 7 de ellas se refieren a temas vinculados a las políticas educativas específicas y/o a sus resultados ²⁹.

En la clasificación citada no se incluyen como referidas al nivel primario algunas investigaciones que se ocupan de políticas aplicadas al mismo ³⁰.

Además, entre las 40 investigaciones registradas como referidas al sistema educativo, muchas prestan especial y casi exclusiva

la Unesco para América Latina, 1957, y en la Alianza para el Progreso, 1961 (Braslavsky, C., 1979, e *idem*, 1982 a).

²⁹ Entre las más exhaustivas se encuentran: C.F.I., 1977, y *Panorama cuantitativo de la educación argentina 1952-1975*. La publicación del C.F.I. tiene confiabilidad relativa, pues elabora datos de la muestra del censo de 1970, cuya propia construcción es discutible; contiene además una serie de imprecisiones que hacen necesaria su revisión. Ante la carencia de otra fuente, será igualmente utilizada, destacándose el carácter hipotético de las afirmaciones que se hagan sobre su base.

³⁰ La ausencia más llamativa es el trabajo de Aguerro, M. I., y E. M. de Sastre, *Transferencia de servicios educativos a las provincias*, realizado en el Servicio de Planeamiento del ministerio en colaboración con la Dirección General de Programación y Gestión. En realidad, los principales resultados de esta investigación fueron luego publicados como Aguerro, I., *El centralismo en la educación primaria argentina*, Buenos Aires, CIE, 1976.

atención a problemas vinculados con la educación primaria escolar, aunque no siempre a las políticas educativas y sus resultados.

De acuerdo al survey aún no publicado relacionado con el período 1979/80, el nivel primario sigue siendo predominante en la investigación educativa. Sin embargo, entre las múltiples investigaciones registradas, también en este caso menos de la mitad se refiere a temas vinculados con las políticas educativas y sus resultados acumulados. En este último grupo la mayoría son estudios sobre rendimiento cuantitativo. Unos pocos tocan problemas referidos a la estructura y gobierno de la educación ³¹.

III.4.2. *Las políticas educativas recientes*

El nivel primario para la edad escolar tuvo un lugar prioritario tanto en el discurso como en la definición de políticas educativas en las gestiones previas a 1976. Esta situación respondió a la confianza en el papel de la educación en el crecimiento económico y a los gobiernos que entre 1966 y 1973 adhirieron a estrategias regionales de expansión de los sistemas educativos.

Durante el período 73/75, con el diagnóstico presentado por CONADE, se interpretó que los problemas cuantitativos de la educación eran el resultado acumulado de políticas educativas ligadas a políticas económicas y sociales no siempre orientadas a una distribución de riqueza y oportunidades regional y socialmente equitativas.

En la elaboración del Plan Trienal 74/77 primó el intento de modificar las políticas educativas, integrándolas en políticas de redistribución de los bienes económicos y de las oportunidades sociales. El programa referido al nivel primario tuvo prioridad. Se preveía una reforma con el objetivo de garantizar el ingreso a la escuela y la concurrencia continuada a la misma hasta su finalización. Se determinaron políticas que abarcaban un amplio espectro de acciones, desde la distribución gratuita de desayuno y almuerzo escolar hasta la reforma de contenidos (*Plan Trienal*, p. 85 y ss.).

Hacia fines de 1974 se dispuso la interrupción de las políticas puestas anteriormente en práctica. Luego, a partir del año lectivo

³¹ Uno de ellos, realizado por la Unidad de Planeamiento de la Educación del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan, lleva por título "Análisis de la eficiencia del Consejo Federal de Cultura y Educación". Su propósito es: "tratar de evaluar el nivel de eficiencia del Consejo Federal de Cultura y Educación, desde la creación de éste hasta la Primera Asamblea Ordinaria de aquél". (Situación de la Investigación Educativa 1979/80, manuscrito.) Al igual que en el caso de tantos otros proyectos mencionados en los surveys de referencia, no fue posible conseguir los informes relacionados con las investigaciones de este último grupo.

1975, se interrumpieron muchas de las medidas sociales implementadas por las escuelas, fundamentalmente el monto destinado a la ejecución de medidas sociales (distribución de la copa de leche y útiles gratuitos, etc.).

El hecho de que el ministro Ivanissevich haya detenido una serie de medidas dispuestas por el ministro Taiana para este nivel, es un elemento que refuerza la hipótesis según la cual la ruptura en las líneas de políticas educativas del Estado nacional se inició antes del 24 de marzo de 1976.

A partir de esa fecha el centro de atención fue puesto en los temas vinculados al gobierno del nivel y a su rendimiento cuantitativo.

En lo que respecta al gobierno, se consideró fundamental el problema de la centralización de la conducción educativa. Se diagnosticó como problemática la existencia de establecimientos nacionales en todo el país, gobernados desde Buenos Aires por el Consejo Nacional de Educación.

En cuanto al rendimiento cuantitativo, se puso sostenido énfasis en la gravedad de la deserción escolar.

También aparecieron otros temas en los discursos de distintos funcionarios. Entre ellos, puede citarse la necesidad de mejorar los recursos físicos y humanos del sistema. Sin embargo, como no se conoce o no existe articulación evidente entre el discurso y las políticas educativas implementadas, no son considerados en esta oportunidad.

a) *El gobierno de la educación*

El régimen de dependencias para el subsistema primario era sumamente complejo a comienzos de la década. En numerosos trabajos, ensayos y artículos periodísticos se hacía referencia a las supuestas consecuencias negativas de la superposición de organismos paralelos de gobierno, a la centralización y burocratización existentes.

Al asumir la primera gestión del Proceso había dos sectores de educación primaria claramente diferenciados: el sector estatal y el privado, con mayor peso del primero.

Dentro del sector estatal se diferenciaban las escuelas nacionales de las provinciales. Las escuelas nacionales dependían en su gran mayoría del Consejo Nacional de Educación, agrupándose en escuelas de la Capital Federal y escuelas creadas en las provincias por el gobierno nacional a partir de la Ley Láinez de 1905. Un número significativo dependía de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior. Por su parte, seis Universidades Nacionales tenían bajo su gobierno, por lo menos, una escuela pri-

maría cada una. Dos Secretarías de Estado y el Comando General del Ejército también tenían escuelas primarias bajo su dependencia.

Las escuelas provinciales dependían de los órganos de gobierno provinciales correspondientes. En cada una de ellas se repetía la complejidad del sistema de gobierno de las escuelas primarias nacionales.

Los establecimientos privados dependían de organismos nacionales (la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada o el Consejo Nacional de Educación) o de organismos provinciales diversos. Los menos eran autónomos (Ferrauti, H. y A. Lentini, 1978).

La burocratización del sistema de gobierno de la educación primaria y el escaso espacio cedido a las diferencias regionales por el sistema educativo fueron definidos por las instituciones estatales como problemas de significativa gravitación. Con el argumento de superarlos se implementó la transferencia de los establecimientos pre-primarios y primarios nacionales ubicados en las provincias a la jurisdicción de los respectivos ministerios de Educación. El proceso de transferencia de las escuelas primarias a las provincias fue iniciado bajo el gobierno de facto de Guido, en 1962, y dejado sin efecto por el gobierno electo, radical, de Arturo Illia³².

En 1970, bajo el gobierno militar tecnocrático, la Tercera Reunión de ministros de Educación de 1970 retomó el tema de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias y las dispuso nuevamente, aunque con la oposición de algunos ministros de provincias consideradas pobres y la condición, acordada por todos, de que se cumplan dos requisitos: su carácter gradual y un cambio en el sistema de coparticipación federal de impuestos. El tema fue también centro de discusión en la Cuarta Reunión de ministros de Educación de 1971. Uno de los resultados de esta última fue la creación del Consejo Federal de Educación (ley 19.682), constituido por los ministros de Educación de las provincias, que debía tratar la operacionalización de las transferencias.

Durante el gobierno peronista el tema quedó entre paréntesis. Las reuniones ordinarias del Consejo Federal de Educación de los años 1976 y 1977 lo retomaron. En ellas se fijaron las etapas y métodos para realizar la transferencia. Como resultado de sus deliberaciones se aprobó en 1978 la ley N° 21.809, que facultó

³² El decreto-ley del 8/4/64 estableció que las escuelas nacionales seguirían dependiendo del Consejo Nacional de Educación, con la excepción de las provincias cuyas legislaturas hubieran ratificado los convenios de transferencia. Estas provincias eran Santa Cruz, Neuquén y San Luis, que devolvieron poco después las escuelas primarias al gobierno nacional.

al Poder Ejecutivo Nacional para implementar esta política en los niveles pre-primario y primario ³³.

En cuanto al proceso de las transferencias, ya con anterioridad a su implementación definitiva se sabía que el gobierno central había invocado reiteradamente como justificativo de su necesidad el artículo 5 de la Constitución Nacional, que otorga el gobierno de la enseñanza primaria a las provincias; que la idea de transferir las escuelas primarias surgió de la necesidad del gobierno central de racionalizar su administración; que el mecanismo de transferencia fue siempre propuesto por la Nación, sin consulta a las provincias y sin aceptar contrapropuestas; finalmente, que el proceso de transferencias fue llevado adelante casi exclusivamente por el gobierno central (Aguerrondo, I., 1976). Habría que agregar que los promotores fueron siempre gobiernos de facto y que contó con la oposición de la sociedad civil.

No han sido investigados los resultados del reciente proceso de transferencias ³⁴.

En los capítulos anteriores se mostraron los aspectos curriculares y financieros de este proceso. Sería preciso agregar un análisis de los temas políticos y administrativos.

Como se sabe, en el año 1976 se dispuso el cese de funciones del Consejo Nacional de Educación (CLARÍN, 11/6/76), replanteándose las del Consejo Federal de Educación.

El Consejo Nacional de Educación había sido creado por la ley 1420 con el objeto de dirigir y administrar las escuelas pre-primarias y primarias dependientes del ministerio, que por entonces era de Justicia, Culto e Instrucción Pública. En cada distrito de la Capital Federal funcionaba un Consejo Escolar de Distrito con la participación de padres de los alumnos. Así, la dirección

³³ En junio de 1978 fue firmada la ley complementaria 21.810, que asignó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur la competencia de la prestación de la educación preprimaria.

³⁴ El Ministerio de Educación había realizado una evaluación del proceso de transferencia de las escuelas primarias a los gobiernos provinciales en un documento exhaustivo, de tres tomos. El mismo no tiene circulación pública. Habría que ver hasta qué punto dicho estudio evalúa la mayor intervención de las autoridades regionales, provinciales y locales en la toma de decisiones, la participación de las comunidades, la movilización de recursos y su administración en favor de los requerimientos regionales y locales, la eficacia interna de los sistemas y de la conducción de los mismos, los mecanismos de planificación regional de la enseñanza, la adecuada regionalización de la organización escolar y el contenido de la educación. También es necesario evaluar los riesgos de la falta de coordinación entre las unidades regionales o provinciales de conducción, que pueden expresarse en la duplicación de servicios y de esfuerzos, en el crecimiento de la burocracia y mayores costos, así como en aspectos cuantitativos y cualitativos que pueden afectar la unidad nacional y la igualdad de oportunidades (Peredo, M., 1980, p. 11).

del nivel primario revestía carácter colegiado, aunque en forma controlada.

La disolución del Consejo Nacional de Educación fue presentada por el gobierno como estrechamente ligada al proceso federalizador de la educación. Sin embargo, al desaparecer el carácter limitadamente colegiado y participativo del gobierno, en este caso del nivel primario, se modificó fundamentalmente el estilo de conducción de la enseñanza general³⁵.

El Consejo Federal de Educación fue creado en 1972 a propuesta de los ministros de Educación provinciales. Este organismo actuó esporádicamente durante el período 1973/76 y funcionó plenamente a partir de 1976. A partir de 1979 se transformó en el Consejo Federal de Cultura y Educación (ley 22.047).

Su misión "es la de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de la Tierra Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores éticos cristianos enraizados en la tradición del país" (*Consejo Federal de Cultura y Educación*, 1981, p. 8).

El Consejo Federal de Cultura y Educación está integrado por los ministros de Cultura y Educación de las provincias y su presidente es el ministro de Cultura y Educación de la Nación. Su acción tiene el propósito de regionalizar la educación pre-primaria y primaria, tanto en sus aspectos administrativos como educativos. Si bien ha producido una serie de documentos referidos a la conducción, organización y contenidos de la educación primaria, no aportó ninguna evaluación del impacto de su tarea en cuanto a permitir un mayor nivel de participación en el gobierno de las escuelas.

Para completar este análisis es preciso hacer referencia a otros dos aspectos también desatendidos por la investigación educativa: el gobierno de la enseñanza privada y el papel de las cooperadoras escolares.

Con respecto al primer punto, la ley de enseñanza privada sancionada en 1948 (Nº 13.047) creó el Consejo Gremial de Enseñanza Privada para administrar los aportes asignados a las escuelas y las relaciones entre sus propietarios y los docentes.

³⁵ No existe ningún estudio que analice la efectividad del Consejo Nacional de Educación. Dado que dicho organismo corporiza un estilo de conducción, de cuya evaluación deberían extraerse conclusiones relevantes para la futura dirección del sistema educativo, se considera prioritario emprender una investigación en este sentido. Tal investigación debería incluir, además, una dimensión comparativa con organismos de conducción del sistema educativo de otros países.

Mientras tanto, el Consejo Nacional de Educación, por medio de la Inspección General de Enseñanza Privada, supervisaba la conducción educativa de los establecimientos. Posteriormente, el Consejo Gremial pasó a ser parte de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, nueva estructura que —una vez que cesó el Consejo Nacional de Educación— pasó también a supervisar la conducción de la educación primaria. De este modo, el principio de la subsidiaridad completó su ciclo al institucionalizar la independencia creciente de los establecimientos privados en un sistema de administración paralela.

Por lo general, la supervisión provincial de establecimientos preprimarios y primarios de régimen privado se ejerce a través de los Consejos Generales o Provinciales de Educación o de las Direcciones de Escuelas. Sin embargo, algunas provincias cuentan con organismos cuya función específica es la supervisión de los establecimientos privados de todos los niveles (Ferrauti, M., 1981, p. 46).

Así, la independización de la educación privada del manejo gubernamental es creciente también a nivel provincial.

Las superposiciones provinciales muestran, por otra parte, que la transferencia de las escuelas a las provincias no parece haber resuelto los problemas de desarticulación que presenta el gobierno del nivel en las distintas jurisdicciones, que siguió organizado en redes paralelas. Tampoco ha resuelto otras cuestiones, como la burocratización del gobierno y la creación de mejores vías administrativas para la regionalización del currículum.

En cuanto a las asociaciones cooperadoras, son entidades de padres creadas con la intención de dar a los mismos una mayor participación en la vida de las instituciones escolares. Con el tiempo la tarea de las cooperadoras fue cada vez más pobre, limitándose —por voluntad propia y/o limitaciones gubernamentales— al apoyo financiero para solucionar problemas de mantenimiento. En diversas oportunidades, desde las gestiones educativas del "Proceso", se declaró la necesidad de incentivar la acción de las asociaciones cooperadoras. (CLARÍN, 6/3/78).

No hay trabajos de investigación sobre las asociaciones cooperadoras y su función en las instituciones o en el conjunto del sistema educativo. Tampoco se publicaron relevamientos de la red que funciona en las escuelas primarias.

b) *Los recursos del nivel*

Los últimos datos cuantitativos elaborados sobre este tópico corresponden a 1960 y 1970. Si bien no se calculó la relación entre recursos físicos y docentes totales con la demanda potencial nacio-

nal en conjunto, sí se obtuvo esta relación para todas las jurisdicciones provinciales y nacionales (*Anexo estadístico*, cuadro 10). La reiterada aparición de jurisdicciones con recursos bajos o muy bajos, indica la existencia de una oferta insuficiente. Su coexistencia con otras de recursos altos y muy altos manifiesta la heterogeneidad del panorama nacional en ese momento. Además, había por entonces varios problemas, entre ellos la concentración de oportunidades educacionales en áreas urbanas frente a la dispersión en áreas rurales y un crecimiento de los recursos no adecuado a las tendencias de crecimiento de la población en edad escolar (Fudal, 1978, p. 60).

La oferta de escuelas primarias en tantos establecimientos con capacidad para funcionar siguió, hasta 1973, un ritmo oscilante que a partir de ese año se definió como en expansión (*Anexo estadístico*, cuadro 11). De 1973 a 1975 aumentó la cantidad de establecimientos en las dependencias provinciales, y decreció a partir de 1976. Actualmente existen en la Argentina 501 establecimientos menos que en 1975 y 39 menos que en 1970. No se ha evaluado aún hasta dónde esta realidad corresponde al cierre de oportunidades educativas o a una racionalización en el uso de edificios vinculada, por ejemplo, a la creación de escuelas de mayor capacidad en la Capital Federal o a otros fenómenos similares.

Los últimos datos publicados acerca del estado de la edificación escolar primaria corresponden a los comienzos de la década. Cuando se publicó el Plan Trienal las deficiencias en la infraestructura edilicia se consideraban graves, en particular con respecto a las escuelas primarias del interior del país. En las escuelas del Consejo Nacional de Educación sólo el 41 % de los edificios se encontraba en buen estado, el 39 % en regular y el 20 % restante en mal estado. En el mismo plan se señalaba que la mayor parte de las escuelas en regular y mal estado eran ranchos, a veces casi destruidos. Otra investigación evaluaba los datos acerca del estado de conservación de los edificios para escuelas primarias dependientes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, incluyendo a las que funcionaban en las provincias. De acuerdo a ella, 6 de cada 10 edificios de dependencia nacional estaban en regular o mal estado de conservación (*Anexo estadístico*, cuadro 12).

Si se tiene en cuenta el magro porcentaje del presupuesto para educación destinado a inversiones en el ámbito nacional, puede suponerse que, fuera de algunas excepciones, la situación ha empeorado entre la última fecha para la que se han publicado datos y la actual.

La situación de antigüedad y deterioro de gran parte de los edificios para la enseñanza elemental se vio agravada porque la propiedad de muchos de ellos no era ni del Ministerio ni del Consejo de Educación. En 1964, último año que registra datos

recopilados por investigaciones publicadas, el Consejo Nacional de Educación tenía el 72 % de sus escuelas en la Capital Federal y el 24 % de las ubicadas en las provincias en edificios alquilados. En las provincias, el 21 % de las escuelas de dependencia de las jurisdicciones respectivas estaba en las mismas condiciones (Zalduendo, 1973, p. 258).

Los recursos docentes aumentaron en números absolutos. En 1981, la cantidad de docentes de nivel primario supera la de 1975 y también la de 1970 (*Anexo estadístico*, cuadro 13), pero es ligeramente inferior a la cantidad de docentes empleados en 1978, antes de producirse la transferencia de escuelas a las provincias y municipalidades.

Hasta 1969 los docentes de enseñanza primaria se formaban en las escuelas normales de nivel medio. En 1968, a partir de la evaluación de la plétora de maestros primarios, considerando que su nivel de formación era inadecuado a las necesidades científicas y pedagógicas del momento (CONADE, 1968), se trasladó al nivel terciario la formación de docentes para las escuelas primarias. En ese año se crearon los Profesorados de Educación Elemental, que comprenden una formación teórico-práctica de dos años de duración y un cuatrimestre de residencia posterior. La creación de los profesorados de nivel elemental se inscribió en una tendencia regional (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Informe final*, 4, vol. 4, p. IX-7).

En la Argentina, uno de los resultados más inmediatos de esta medida fue la brusca disminución de egresos de docentes calificados. (*Anexo estadístico*, cuadros 14 y 15).

Paralelamente se habría producido un proceso natural de alejamiento de personal formado en las escuelas normales y lo que algunos sectores denominan "éxodo docente", cuya causa fundamental es el bajo nivel de las remuneraciones (Marucco, M. y S. Palma, 1978). Con excepción de la Capital Federal, el personal retirado habría sido reemplazado en muchos casos por peritos mercantiles y bachilleres. No hay datos elaborados al respecto y parece riesgoso adelantar hipótesis sobre los alcances y dinámica de este proceso. Actualmente, a partir de la recesión de los años '80, se estaría produciendo un retorno de "normalistas" a las escuelas. Este proceso estaría vinculado a la creciente desocupación registrada en otras áreas de la actividad nacional. No se conocen las características del personal que retorna ni la dimensión de este fenómeno, así como tampoco sus efectos en la organización escolar y en la transmisión de contenidos (es decir, en el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Los datos sobre la relación docente/alumno por dependencia deben interpretarse con reserva, pues numerosos docentes trabajan en más de un establecimiento y son consignados dos y hasta tres veces en las estadísticas. La relación docente/alumno en

las aulas no varía, pues la cantidad de docentes computados corresponde a la cantidad de cargos ocupados. De acuerdo a los cálculos realizados a comienzos de la década hubiese correspondido un número de alumnos promedio por docente adecuado para la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero en estas condiciones la calidad de la atención brindada no corresponde al número de alumnos por cargo. Como un maestro puede tener dos o tres cargos, atiende en realidad al doble o al triple de alumnos que los consignados por la estadística.

Hacia 1970 no aparecían diferencias significativas entre la cantidad de alumnos atendidos por un docente en las escuelas dependientes de la Nación y los atendidos por los gobiernos provinciales. La proporción era levemente mayor en las escuelas privadas y disminuía significativamente en las municipales (*Anexo estadístico*, cuadros 11 y 13). Corresponde señalar que todas las escuelas municipales están en zonas urbanas y la casi totalidad en la Capital Federal.

En la década transcurrida empeoró levemente la relación docente/alumno en las dependencias más significativas, especialmente en los establecimientos nacionales. Sólo en los municipales mejoró con respecto a 1970. En esta última dependencia la proporción es más que óptima para el proceso de enseñanza-aprendizaje, aun cuando el dato para el cálculo incluya al personal directivo y administrativo de los establecimientos.

c) *Expansión cuantitativa*

De acuerdo con los datos censales, entre 1960 y 1970 se comprueba tendencia al estancamiento en los valores de escolarización. La tasa neta para la población de 6 a 12 años de edad en escuelas primarias aumentó a poco menos del 90 %. Entre ambas fechas se registró para el promedio nacional una diferencia porcentual inferior a la del crecimiento demográfico correspondiente (*Anexo estadístico*, cuadro 16).

Hacia 1970 no existían diferencias significativas entre la escolarización primaria de varones y mujeres (*Anexo estadístico*, cuadro 17). La igualdad de oportunidades educativas para los dos sexos parecía ser ya realidad no sólo en el acceso, sino también en la permanencia en el nivel primario. (Babini, A. M. E. de, 1982).

Existían, en cambio, importantes diferencias entre las edades. La tasa de escolarización más baja se registraba a los 6 años, lo que reflejaba una incorporación relativamente tardía a las escuelas primarias. El segundo valor más bajo correspondía a los 12 años: ello indica abandono de la escuela primaria antes de haberla concluido.

Por otra parte, y de acuerdo a los datos comparables existentes para toda la región, en 1970 Argentina ya había sido superada regionalmente por Costa Rica, Chile, Cuba y Uruguay.

A pesar de este retroceso relativo en el marco regional y a la existencia de un número importante de niños en edad escolar no incorporados al nivel primario, en 1970 el principal problema cuantitativo del subsistema ya no era la incorporación al mismo.

Los datos disponibles del CELADE registran para 1980 un porcentaje de escolarización del 97 %. Se trata en este caso de la tasa bruta de escolarización calculada por muestra. De acuerdo a esa misma fuente quedaban aún sin escolarizar 118.149 niños en edad escolar (*Anexo estadístico*, cuadro 9), dato que parece diferir con el del Censo Nacional de Población calculado sobre el conjunto del universo poblacional.

Según esta última fuente asistían a escuelas primarias sólo el 90,1 % de los niños de 6 a 12 años y el 93,4 % al sistema de educación formal en cualquiera de sus niveles. Permanecían excluidos casi 250.000 niños (*Anexo estadístico*, cuadro 18). Los mismos datos muestran cómo el promedio nacional es menor por la inferior escolarización de los niños de 6 y 12 años. En las edades restantes se observa alta permanencia en el sistema de educación y homogeneidad en la incorporación lograda para ambos sexos. El primero de los elementos mencionados confirma la hipótesis de que el sistema educativo está llegando a su límite máximo de expansión para este grupo de edad y que los esfuerzos futuros deberán centrarse en los aspectos cualitativos de la enseñanza.

Cuadro 4

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN POR EDADES SIMPLES
SEGÚN SEXO - 1980

<i>Edad</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
6	84,4	84,1	84,8
7	94,3	94,2	94,5
8	95,3	95,2	95,4
9	95,7	95,7	95,7
10	95,5	95,4	95,6
11	95,2	95,2	95,3
12	93,7	93,8	93,7

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, serie B.

Sin embargo, y aunque el número de niños sin escolarizar es estadísticamente poco significativo, sería importante saber quié-

nes son los marginados del sistema educativo formal y a qué factores se debe la persistencia de su exclusión.

Entre 1970 y 1975 las variaciones en la evolución de la matrícula del nivel son poco significativas y difíciles de interpretar. Esto se debe, entre otros factores, a los posibles márgenes de error de las estadísticas disponibles, a la necesidad de compararlos con datos de crecimiento demográfico, a las migraciones con países limítrofes, etc. De todos modos, y con la relatividad del caso, hacia 1972/73 se produjo una inflexión en las tendencias evolutivas de la matrícula. Luego de una disminución en la tasa de crecimiento anual, a partir de 1974 la misma comenzó a aumentar, proceso que continuó hasta la actualidad.

Cuadro 5

EXPANSIÓN CUANTITATIVA COMPARATIVA DEL NIVEL
PRIMARIO, EDAD ESCOLAR

	<i>Establecimientos</i>		<i>Docentes</i>		<i>Alumnos</i>	
73/76	20.266	324	183.888	15.368	3.481.138	120.105
	20.590		199.256		3.601.243	
78/81	20.570	-425	202.665	-2.277	3.741.380	294.024
	20.145		200.388		4.035.404	

FUENTE: Elaboración propia. *Anexo estadístico*, cuadros 11, 13 y 19.

El aumento de la matrícula y de las tasas de escolarización, que es síntesis de la década, refleja en primer lugar una conciencia generalizada en la población acerca de la imprescindibilidad de la educación primaria. La disminución de la oferta de oportunidades educativas, paralela al crecimiento de la demanda —visible también en los datos del presupuesto y en la mayor difusión de prácticas institucionales como los turnos de tres y aun de sólo dos horas diarias—, pondría en evidencia divergencias en la valoración de la educación de este nivel entre los agentes que la imparten, en particular del Estado, y la población, que continúa demandándola para sus hijos. El desplazamiento de la matrícula hacia las escuelas privadas, iniciado décadas atrás, seguía actuando.

En 1976 descendió el ritmo de crecimiento de la matrícula de enseñanza primaria, afectando tanto al sector estatal como al privado (*Anexo estadístico*, cuadro 19). Si estos datos son reales, la relación entre un momento de profundización de la crisis político-social y la evolución cuantitativa del sistema educativo, sería directa. La recuperación para el período siguiente puede ser real,

debida a las variaciones en el registro estadístico o al brusco descenso de la matrícula en los establecimientos para edad postescolar. En el último caso podría formularse la hipótesis de que a los establecimientos para la edad escolar asisten hoy muchos adolescentes que antes se orientaban a establecimientos para edad postescolar. Son obvias las consecuencias que tal desarrollo tendría sobre las condiciones para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Cuadro 6

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR
PRIVADO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA

	<i>Escuelas</i>	<i>Matrícula</i>
1970	10,4 %	15,9 %
1975	10,2 %	17,3 %
1981	10,2 %	18,0 %

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 11 y 19.

d) *Rendimiento del nivel primario*

Desde la publicación del CONADE, y aún antes, se hace hincapié en que el problema cuantitativo de mayor significación en el nivel primario es su bajo rendimiento.

Durante el período 76/82 persiste ese punto débil, identificado en la deserción como indicador central. A este respecto hubo y hay confusión conceptual. Tanto los representantes oficiales como los medios de comunicación masivos y algunas publicaciones técnicas identificaron los datos del desgranamiento con la deserción³⁶.

Dado que las investigaciones utilizan y definen distintas metodologías, diversos indicadores y variadas fuentes de datos, es útil la aclaración conceptual, en relación a investigaciones especí-

³⁶ Pueden brindarse innumerables ejemplos en este sentido. Entre otros pueden citarse el artículo publicado en LA OPINIÓN del 6/5/76, titulado "Alcanza al 50 % la deserción escolar"; el aparecido en LA NACIÓN el 31/7/76 con el título "Sólo el 50 % concluye el ciclo primario"; las declaraciones del subsecretario de Educación Benicio Villarreal del 16/3/77 denunciando que la deserción en la enseñanza primaria alcanzó ese año al 50 %, y, por último, el texto de LA NACIÓN del 19/12/77. En este último se publican dos cuadros de desgranamiento discriminado por provincias con los títulos "Porcentaje de deserción en las escuelas primarias por provincias en el período 1969/1975" y "Porcentaje de deserción (promedio para el país) en los últimos 20 años".

ficas acerca de qué se entiende por promoción, repetición, abandono, desgranamiento, retención y deserción.

Para medir el rendimiento del nivel primario pueden utilizarse los datos del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Cultura y Educación. La última investigación descriptiva completa publicada con esta metodología, corresponde a la Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo (Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario, 1974)³⁷.

Sus principales resultados señalan que para los años mencionados, *la promoción* (pasaje de un grado al inmediato posterior) era muy distinta según los grados, jerarquizados de primero a séptimo. El bajo rendimiento del nivel primario era particularmente acentuado en los primeros grados y muy especialmente en el primero (*Anexo estadístico*, cuadro 20).

A partir de los datos precedentes se calculó la deserción como abandono acumulado en todos los grados, concluyéndose que en el período 1966/67 la misma abarcó a poco menos de la mitad de los inscriptos (*Anexo estadístico*, cuadro 21).

Se calculó también el tiempo empleado para el egreso: sólo 1 de cada 4 inscriptos cumplió con la escuela primaria en el plazo previsto; el resto de los egresados lo hizo con atraso.

El nivel educativo de los desertores era inferior al necesario para no ser considerados semianalfabetos (*Anexo estadístico*, cuadros 22 y 3).

Una investigación más reciente, aunque con datos igualmente históricos, se centra en el análisis de la *repetición*. Con datos de 1965 y 1967, señala que para el total nacional la repetición era del 13 % para todo el nivel, correspondiendo el 25 % al primer grado, el 14 % al segundo y el 13 % al tercero. La repetición acumulada de primero a tercer grado alcanzaba al 80 % del total de repetidores (Wiñar, D., 1976, p. 7).

La última publicación sobre el tema, con aplicación de esta metodología, es la recopilación de los datos referidos a retención y desgranamiento para la cohorte real hasta 1977, realizada por el Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación, a partir de la cual se sabe que si bien la retención del nivel primario mejoró en forma continuada, lo hizo muy lentamente. (*Anexo estadístico*, cuadro 24).

Recientemente se publicaron los resultados parciales de una investigación cuyo objeto fue reubicar la discusión en torno al concepto y definir la real magnitud de la deserción del nivel primario (Babini, A. M. E. de, 1982). Allí se determinan los concep-

³⁷ De una investigación posterior realizada con datos recientes, no publicados, sólo se ha difundido —y mediante una revista extranjera— una breve síntesis (García de Vicens, M., 1979).

tos claves involucrados en los indicadores para medir el rendimiento del nivel, se destacan los riesgos del empleo de datos del Departamento de Estadística del Ministerio y las ventajas de utilizar datos censales para la medición del rendimiento definitivo del nivel primario. Por último, se presenta una metodología, que se aplica al año 1980 para un número restringido de provincias. A los efectos de dejar anotadas algunas precisiones en torno a este problema se aclaran los conceptos centrales.

Por *retención* se entiende el número de alumnos matriculados en un año y grado en proporción al número de alumnos matriculados en el año y grado anterior. Considerando los 7 años de duración del nivel, "es el porcentaje de alumnos que hace su carrera escolar de acuerdo con las normas y consigue aprobar un grado por año y, por lo tanto, los siete grados primarios exactamente en los siete años previstos". En cuanto a su confiabilidad, se la considera una "...medida imprecisa como consecuencia de que el año base incluye siempre repetidores de años anteriores". Se trataría de una medida muy general, que subestima a la población capaz de concluir un nivel determinado del sistema si se le da un poco más de tiempo para ello (Babini, A. M. E. de, 1982, p. 33).

Desgranamiento "...es el concepto inverso al de retención y algo menos útil porque es ambiguo. Suma principalmente dos fenómenos bastante diferentes y cada uno importante por derecho propio: la repetición y al abandono, además de las migraciones y la mortalidad. Es el residuo constituido por todos los que no hicieron la carrera ideal".

Desertores son los que abandonan definitivamente la escuela sin haber podido completarla. Entre los *desgranados* se incluyen los niños que abandonan transitoriamente la escuela y por ello no son registrados en las planillas correspondientes.

La confusión entre *desgranamiento* y *deserción* indujo a dos errores de apreciación: "Por una parte, al confundir dos fenómenos tan diferentes, ha permitido a muchos atribuir a la deserción aproximadamente el doble del volumen real. Por otra tiende a magnificar los llamados factores exógenos de la eficiencia del sistema escolar" (Babini, A. M. E. de, 1982, p. 34).

Dado que en los establecimientos escolares y en los organismos afectados a la conducción del sistema educativo no siempre se registra el número de repeticiones de cada alumno, parece difícil construir un indicador válido de la deserción escolar a partir de las estadísticas educativas. Por eso se sugiere el empleo de los datos censales como alternativa.

El indicador elegido son los desertores en la población de 15 a 19 años de edad, es decir, aquellos que no concluyeron la escuela primaria más allá de la edad de obligatoriedad escolar ni concurren a la misma durante el censo. De este modo se consigue una cifra depurada, de la que se descuentan ingresos tardíos, repeti-

ciones y abandonos transitorios. Se obtiene así un valor bastante aproximado de la capacidad del sistema educativo para brindar enseñanza primaria completa en la década previa al censo. Para medir real capacidad, este indicador considera también la acción a través de las escuelas para edad postescolar y diferenciales; tiene por lo tanto validez relativa para evaluar el rendimiento del subsistema de enseñanza primaria para niños normales en edad escolar.

La cifra de desertores obtenida por este procedimiento (*Anexo estadístico*, cuadro 25), es sensiblemente inferior a la de desgranamiento. De acuerdo a ella, en la década del '70 "sólo" uno de cada cinco niños —aproximadamente— habría realmente desertado de la escuela primaria.

Si bien la magnitud de la deserción es aún altamente significativa, es entonces menor a la de 10 años atrás³⁸ y sensiblemente inferior a la divulgada en el discurso oficial y a través de los medios masivos de comunicación. Esto induce a dos líneas de reflexión.

Por un lado —como se indica en el primer capítulo de este trabajo— es pertinente preguntarse por qué las gestiones oficiales no diagnosticaron e interpretaron la disminución de la deserción. Esta podría ser una hipótesis de trabajo: confirmar que la deserción abarca a la mitad de la población permitiría luego argumentar con mayor fuerza sobre la conveniencia de modificar la organización del sistema educativo. Si en el sistema educativo centralizado y controlado por el Estado Nacional hay bajo rendimiento, deben buscarse caminos alternativos que lo acrecienten, a través, por ejemplo, de medidas político educativas como la transferencia y la profundización de la subsidiaridad.

En segundo lugar, los resultados de la investigación de Babiní jerarquizan la influencia de las causas endógenas en la deserción. El bajo rendimiento del sistema de educación primaria parece cada vez más relacionado con una alta repetición que con índices graves de abandono. Los niños permanecen largos períodos de tiempo en las escuelas, pero no avanzan con el ritmo establecido ni alcanzan los resultados previstos. Entonces, ¿por qué fracasan? Las respuestas usuales ya fueron sistematizadas en el primer capítulo de este trabajo, pero no parecen satisfactorias.

³⁸ Los datos del censo del '70 no permiten construir un cuadro idéntico al del '80. Tentativamente se ha construido el cuadro 26 del *Anexo*, que carece del dato acerca de los jóvenes que aún asisten a las escuelas primarias. El total de la población de jóvenes de 15 a 19 años con instrucción primaria completa varía entre los dos censos en casi un 10 %. Es decir, que el nivel de escolaridad aumenta significativamente para este grupo etéreo. Se vuelve a subrayar que los datos de 1970 corresponden a una muestra y requieren revisión.

e) *Heterogeneidad nacional*

En el nivel primario, la situación del subsistema y los resultados acumulados de las políticas educativas son muy diversas en los distintos escenarios sociales y en las diferentes jurisdicciones. Este hecho refleja un resultado altamente diferenciado de políticas educativas nacionales, y también provinciales, a veces idénticas en condiciones propias de un país con desarrollo desigual.

Desde hace tiempo se conocen las grandes diferencias en la calidad y composición de la oferta de servicios de nivel primario y en los índices de expansión y rendimiento cuantitativo por jurisdicción (ONADE, 1968 y Plan Trienal, 1974). Además, algunos trabajos agruparon a las provincias en regiones de desarrollo y analizaron las diferencias entre las mismas (Zalduendo, 1973, Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario, 1974, y Wiñar, 1975).

Pese a la multiplicidad de publicaciones, no se cuenta con datos actualizados ni explicaciones comprensivas de las diferencias diagnosticadas. No parecen agotadas las posibilidades de indagar sobre las causas de tales diversidades. Algunas investigaciones incorporan un análisis intersectorial o interfactorial o hacen referencia a vinculaciones entre la situación de escolarización y rendimiento de la enseñanza primaria y otros indicadores económicos y sociales (Kratotschwill, G. S., Uranga S. y S. Karp, 1968; Zalduendo, 1973; Braslavsky, C. y López, H., 1974, y Fudal, 1980). Uno de los últimos trabajos publicados sobre este tema correlaciona un indicador compuesto del nivel educativo de cada jurisdicción (que comprende otros indicadores además de los referidos al nivel primario), con los relativos a la situación sanitaria y habitacional de las mismas. De este modo obtiene una gran interdependencia entre la situación educativa y la sanitaria, y una moderada asociación entre situación educativa y habitacional de cada provincia (Fudal, 1980, p. 109 y ss.).

La interpretación de las diferencias jurisdiccionales requiere análisis diacrónicos que vinculen el surgimiento de dichas diferencias con la evolución de las llamadas economías regionales, con la dinámica de las burocracias educativas correspondientes y con la estructura y organización de la sociedad civil en cada una de las regiones, provincias o zonas consideradas.

Ya se mencionaron las investigaciones que permiten evaluar la heterogeneidad por jurisdicciones de la oferta de oportunidades educativas a través de la cantidad de escuelas, grados y personal en relación con la demanda potencial (*Anexo estadístico*, cuadro 10). Asimismo, las que informan sobre la heterogeneidad del estado de conservación de los edificios por jurisdicción a comienzos

Cuadro 7

TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA
 POR JURISDICCIONES
 1960 - 1970 - 1980

	1960	1970	1980
	Cap. Fed. (94,7 %)	Cap. Fed. (92,2 %)	Restantes part. Bs. As. (91,6 %)
			Catamarca (91,6 %)
	Gran Bs. As. (90,7 %)		Cap. Fed. (91,5 %)
			Córdoba (91,2 %)
			Entre Ríos (91,2 %)
			Jujuy (91,1 %)
			La Rioja (91,1 %)
		Gran Bs. As. (90,9 %)	San Luis (91,1 %)
		T. del Fuego (90,8 %)	Santa Cruz (91,1 %)
		Sta. Cruz (90,7 %)	Tucumán (90,9 %)
+ 90 %		Córdoba (90,3 %)	S. del Estero (90,8 %)
		Partidos Gran Bs. As. (90,2 %)	Santa Fe (90,7 %)
			San Juan (90,7 %)
			Prov. Bs. As. (90,6 %)
			La Pampa (90,2 %)
			Gr. Bs. As. (90,1 %)
			Total país (90,1 %)
			T. del Fuego (90,0 %)
	Partidos Gran Bs. As. (89,7 %)	La Rioja (88,9 %)	Salta (89,5 %)
	Córdoba (88,8 %)	Santa Fe (88,7 %)	Mendoza (88,9 %)
		Entre Ríos (87,7 %)	Corrientes (88,8 %)
		La Pampa (87,7 %)	Chubut (88,8 %)
		San Luis (87,7 %)	Río Negro (88,8 %)
		Total país (87,7 %)	Misiones (88,7 %)
		Jujuy (86,9 %)	Neuquén (88,2 %)
		S. del Estero (86,8 %)	
80-90 %	Total país (85,6 %)	San Juan (86,6 %)	Formosa (86,7 %)
	Catamarca (85,4 %)	Resto Bs. As. (86,2 %)	
	La Rioja (84,9 %)	Tucumán (85,8 %)	
	Santa Fe (84,6 %)	Mendoza (85,7 %)	
	Resto Bs. As. (83,7 %)	Corrientes (83,0 %)	
	La Pampa (83,4 %)	Salta (82,9 %)	
	San Juan (83,4 %)	Chubut (82,8 %)	
	San Luis (83,2 %)	Neuquén (82,5 %)	
	Mendoza (82,3 %)	Río Negro (80,7 %)	Chaco (80,8 %)
	Sta. Cruz (81,9 %)	Misiones (80,6 %)	
	S. del Estero (80,7 %)	Catamarca (80,2 %)	
	Tucumán (79,7 %)		
	Misiones (78,7 %)	Formosa (78,4 %)	
	Jujuy (78,0 %)		
	Salta (76,5 %)		
- 80 %	Chubut (75,1 %)	Chaco (74,6 %)	
	Corrientes (74,5 %)		
	Entre Ríos (74,5 %)		
	T. del Fuego (74,0 %)		
	Río Negro (73,6 %)		
	Neuquén (70,6 %)		
	Formosa (69,7 %)		
	Chaco (65,9 %)		

Elaboración propia.

FUENTE: Anexo estadístico, cuadros 16 y 18.

de la década (*Anexo estadístico*, cuadro 12). También se dijo que no hay datos más recientes ni otros que permitan evaluar ciertas diferencias: por ejemplo, en el equipamiento de las escuelas primarias o en el nivel de formación de los recursos docentes. Este tipo de información ayudaría a extraer conclusiones acerca de los factores que inciden en las diferencias de escolarización y rendimiento por provincias, regiones o zonas geográficas.

El análisis de las causas que provocan la existencia de recursos diferenciales no escapa a las limitaciones generales señaladas para la heterogeneidad jurisdiccional. Por ejemplo: uno de los trabajos indica que los desajustes derivados de movimientos migratorios son causa posible, en algunas jurisdicciones, de la inadecuación cuantitativa de los recursos disponibles para la educación primaria. (Fudal, 1980). Tal explicación no parece suficiente. Un análisis factorial sobre este punto debería vincular la heterogeneidad de los recursos edilicios y humanos disponibles con el financiamiento de la educación y con la desigual situación de la potencialidad fiscal de los estados provinciales.

Según ciertos indicios, la heterogeneidad de los recursos por jurisdicciones se habría acentuado a partir de la transferencia de escuelas a las provincias y municipalidades. La Municipalidad de Buenos Aires, por ejemplo, realizó un esfuerzo significativo tendiente a la renovación de su parque de escuelas. También algunos gobiernos provinciales, en acción coordinada por el proyecto EMER³⁹ y con el apoyo financiero del Banco Interamericano Regional, han mejorado su oferta de oportunidades educativas en el nivel primario. Otras provincias, en cambio, hace ya mucho tiempo que implementan políticas capaces de mejorar su infraestructura. Considerar este desarrollo como aspecto del proceso de segmentación del subsistema de educación primaria es una tarea abierta⁴⁰.

En cuanto a las diferencias entre la escolarización infantil y la escolaridad primaria alcanzada por la población adulta en las distintas regiones, hace poco se realizaron algunos estudios con datos de los censos de 1970 (CFI, 1977 y FUDAL, 1980).

Cuando se comparan los datos de 1980 con los de los censos anteriores, se advierten mejoras en las tasas de escolarización en prácticamente todas las provincias —salvo en Capital Federal y Gran Buenos Aires— y una cierta homogeneización entre las provincias del interior. Faltaría analizar la relación de este proceso de homogeneización con el desarrollo económico, político y social y su significación en términos cualitativos, así como algunas situaciones particulares. Entre estas últimas parece sobresalir la de Capital Federal y Gran Buenos Aires. El empeoramiento de los

³⁹ Véase heterogeneidad por escenarios sociales.

⁴⁰ Sobre segmentación, véase, entre otros, Tedesco, J. C., 1980, p. 43.

Cuadro 8

**PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA
EDUCACIÓN PRIMARIA, POR JURISDICCIONES, 1981**

	<i>Establecimientos</i>	<i>Matrícula</i>
+ 30 %	Capital Federal (49,4 %) Gran Bs. Aires (33,7 %)	Capital Federal (39,8 %)
20-29 %	Santa Cruz (22,9 %) T. del Fuego (21,4 %)	Tierra del Fuego (25,3 %) Gran Buenos Aires (24,8 %) Prov. Buenos Aires (22,5 %) Santa Cruz (22,2 %) Santa Fe (21,9 %) Córdoba (20,4 %)
10-19 %	Prov. Bs. Aires (16,7 %) Santa Fe (11,5 %) <i>Total país</i> (10,2 %) Chubut (10 %)	Demás partidos B. As. (18,5 %) <i>Total país</i> (18,1 %) Entre Ríos (16,8 %) Tucumán (13,6 %) Chubut (12,4 %) Mendoza (11,2 %) Misiones (10,6 %)
— 10 %	Mendoza (9,4 %) Demás partidos Bs. As. (8,5 %) Córdoba (8,3 %) Tucumán (7,9 %) Entre Ríos (7,8 %) Río Negro (7,5 %) Misiones (5,6 %) Neuquén (5,0 %) San Juan (5,0 %) Salta (5,0 %) La Pampa (4,2 %) Formosa (3,9 %) Corrientes (3,0 %) Chaco (2,5 %) Jujuy (2,1 %) La Rioja (1,5 %) Sgo. del Estero (1,2 %) San Luis, Catamarca (0 %)	Río Negro (9,4 %) Formosa (8,2 %) Salta, San Juan (8,1 %) Corrientes (7,9 %) La Pampa (7,7 %) Neuquén (7,6 %) Chaco (6,8 %) Jujuy (5,5 %) La Rioja (4,6 %) Santiago del Estero (4,4 %) San Luis, Catamarca (0 %)

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 27.

niveles de escolarización de esta zona acrecienta la importancia de estudiar los fenómenos vinculados con la marginalidad urbana.

En cuanto al significado de homogeneizar los niveles de escolarización de las provincias del interior, conviene tener en cuenta que la incorporación de porcentajes crecientes de población al sistema educativo formal no necesariamente implica mejor educación.

En la década 1970/80 los avances en la escolarización se reflejan cuando se analiza comparativamente la situación de escolaridad de la población de 15 a 19 años por jurisdicción en 1970 y en 1980. Entre estas fechas disminuyó sensiblemente la población de 15 a 19 años sin instrucción en la mayoría de las provincias (*Anexo estadístico*, cuadros 25 y 26), manteniéndose constante sólo en Catamarca. En la actualidad, sólo seis provincias tienen una población de 15 a 19 años, no escolarizada, superior al 3%. En el Gran Buenos Aires y la Capital Federal el porcentaje es irrelevante.

Otro aspecto importante en las diferencias regionales se refiere al esfuerzo de las distintas dependencias por brindar oportunidades educativas.

La proporción de establecimientos atendidos por el sector privado varía de 0% en Catamarca y San Luis a casi la mitad en Capital Federal. En cuanto a la matrícula, de ningún alumno a aproximadamente un alumno de cada cuatro son atendidos por el sector privado en las mismas jurisdicciones. A la luz de estos ejemplos extremos se comprueba que el sector privado ha concentrado sus esfuerzos en las jurisdicciones con mejor situación educativa⁴¹ y con ello, probablemente, en los grupos poblacionales más favorecidos (Petty, M., 1972). Un análisis de la génesis, proceso, características y perspectivas del proceso de diferenciación de las situaciones educativas regionales debería incorporar también esta dimensión, buscando además realizar aportes para la comprensión teórica del papel social que le cupo y cabe a los distintos sectores (privado/estatal) en la provisión de la educación.

La mayor homogeneidad en los porcentajes de matrícula atendida por el Estado que en los establecimientos dependientes del sector privado, probablemente se deba a que los establecimientos privados se concentran en zonas urbanas y los estatales en zonas rurales; así, estos últimos son más para una población proporcionalmente menor. En la Capital Federal las diferencias porcentuales entre matrícula y establecimientos están referidas a establecimientos de menor tamaño que los estatales. En ambos casos, las mejores condiciones infraestructurales se hallan en el sector pri-

⁴¹ La correspondencia no es unívoca. Provincias como Misiones, con una relativamente insuficiente atención educacional, tienen una elevada participación privada en la educación primaria. Los datos disponibles permiten un análisis más desagregado, que escapa a los límites de este trabajo.

Cuadro 9

RETENCIÓN POR JURISDICCIÓN

	62/68	71/77
+ 76 %	Capital Federal (79,7 %)	Capital Federal (77,1 %)
60-75 %		Gran Buenos Aires (67,7 %) Buenos Aires (67,3 %) Partidos Bs. As. (66,6 %)
50-59 %	Buenos Aires (57,0 %) Santa Cruz (57,0 %) Santa Fe (54,8 %)	T. del Fuego (58,9 %) Santa Fe (56,8 %) Córdoba (56,1 %) Mendoza (55,6 %) Santa Cruz (54,4 %) La Pampa (53,5 %) Total país (52,2 %)
40-49 %	Córdoba (49,9 %) Mendoza (46,6 %) La Pampa (43,9 %) Total país (42,8 %)	San Juan (51,3 %) Tucumán (47,0 %) La Rioja (44,5 %) San Luis (43,6 %) Entre Ríos (43,4 %) Chubut (40,9 %) Río Negro (40,9 %) Catamarca (40,3 %)
30-39 %	La Rioja (39,5 %) Tierra del Fuego (39,1 %) San Juan (38,5 %) Entre Ríos (35,3 %) Catamarca (31,7 %) Chubut (31,7 %) San Luis (30,8 %) Río Negro (30,5 %) Tucumán (30,1 %)	Jujuy (39,6 %) Salta (37,7 %) Formosa (34,0 %) Neuquén (33,4 %)
20-29 %	Salta (26,3 %) Jujuy (24,5 %) Formosa (22,9 %) Neuquén (19,9 %) Misiones (19,8 %) Sgo. del Estero (19,5 %) Chaco (19,3 %) Corrientes (18,5 %)	Chaco (29,5 %) Misiones (29,5 %) Sgo. del Estero (29,5 %) Corrientes (26,0 %)

Elaboración propia.

FUENTE: Anexo estadístico, cuadro 28.

vado antes que en el estatal. El sector privado parecería tener en todo el país establecimientos de dimensiones más homogéneas que el estatal; no se organizan en aquél escuelas "tipo mamut" —como a veces sucede en el segmento capitalino estatal—, ni escuelas de menos grados —típicamente provinciales rurales.

En 1977 persistían significativas diferencias en el rendimiento del subsistema primario de las distintas jurisdicciones. Sin embargo, la comparación con los datos de la cohorte 62/68 permite observar también aquí una tendencia a la homogeneización del rendimiento cuantitativo del nivel. Entre 1968 y 1977 la retención sólo disminuyó, aunque ligeramente, en la Capital Federal. Surge aquí otra vez la presencia de tendencias específicas en esta jurisdicción que requieren un análisis diferenciado. En casi todas las jurisdicciones restantes la mejora del rendimiento cuantitativo fue sensible. En algunos casos, como por ejemplo en la provincia de Neuquén, el salto superó ampliamente al registrado como promedio nacional. Este mayor logro relativo coincidió en Neuquén con un período de estabilidad política y administrativa en el gobierno provincial asincrónico respecto de la inestabilidad nacional. También este ejemplo avala la propuesta tendiente a reforzar la incorporación de variables políticas en la interpretación de las políticas educativas y sus resultados. Por otra parte, es necesario investigar si persistió, después de 1977, el proceso optimizador del rendimiento.

La Capital, que en 1970 albergaba al 12,7% de la población total, sólo tenía el 1,9 % de los repetidores. En provincias como Entre Ríos, Chaco y Formosa, por el contrario, el porcentaje de repetidores sobre el total nacional era casi el doble del porcentaje de población correspondiente (*Anexo estadístico*, cuadro 29).

Uno de los principales aportes de Wiñar, cuyo trabajo sirve de base para este apartado, fue haber delimitado las zonas geográficas según criterios de repetición, es decir, no de acuerdo a criterios externos, sino al propio problema de estudio. En el agrupamiento por regiones de desarrollo surge más claramente, aunque en forma menos desagregada, analizada a través del indicador "repetición", la magnitud de las diferencias interregionales de rendimiento del subsistema de nivel primario. Hacia comienzos de la década, las diferencias extremas entre porcentajes de población y porcentajes de repetidores por región se encontraba en la región metropolitana y en el noroeste (*Anexo estadístico*, cuadro 30). Mientras que en la primera la heterogeneidad nacional tuvo por consecuencia un resultado comparativamente favorable respecto de los promedios nacionales, en la segunda el mismo fue desfavorable. Además, el noroeste argentino es una de las regiones menos favorecidas económica y socialmente, con mayor heterogeneidad cultural y menor grado de organización comunitaria (por ejemplo, en cooperativas de producción).

Cuadro 10

PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE INICIÓ Y NO
COMPLETÓ LA ESCUELA PRIMARIA POR JURISDICCIONES
(DESERTORES + RETRASADOS)
1970 - 1980

	1970	1980
- 20 %	Capital Federal (11 %)	Capital Federal (5,4 %) Demás partidos Bs. As. (12,7 %) Partidos Gran Bs. As. (12,5 %) Pcia. Bs. As. (12,5 %) Córdoba (16,5 %) Santa Fe (16,8 %) San Juan (18,2 %) <i>Total país</i> (18,5 %) La Pampa (19,5 %) T. del Fuego (19,7 %) Santa Cruz (19,8 %)
20-29 %	Prov. Bs. Aires (22,5 %) T. del Fuego (20,1 %) Santa Fe (23,3 %) Córdoba (25,9 %) La Pampa (29,6 %) <i>Total país</i> (28,9 %)	Mendoza (20,2 %) Tucumán (22,5 %) La Rioja (22,6 %) San Luis (23,7 %) Entre Ríos (24,5 %) Catamarca (24,7 %) Chubut (25,2 %) Salta (26,5 %) Jujuy (28,6 %) Río Negro (29,6 %)
30-39 %	Mendoza (30,4 %) San Juan (30,8 %) San Luis (32,7 %) La Rioja (33,2 %) Santa Cruz (36,3 %) Chubut (38,9 %) Tucumán (39,6 %)	Neuquén (31,0 %) Formosa (34,1 %) Sgo. del Estero (36,2 %) Chaco (36,7 %) Corrientes (37,2 %) Misiones (39,6 %)
+ 40 %	Río Negro (40,0 %) Entre Ríos (41,3 %) Catamarca (43 %) Neuquén (44,5 %) Jujuy (45,8 %) Salta (46,9 %) Formosa (48,1 %) Corrientes (48,2 %) Chaco (49,5 %) Sgo. del Estero (49,7 %) Misiones (55,1 %)	

Elaboración propia.

FUENTE: Cuadros 25 y 26 del *Anexo estadístico*.

La presencia de zonas definidas que no coinciden con la división política del país —demostrable a partir de los datos surgidos de un indicador específico— llama la atención sobre la necesidad de cooperación y articulación interprovincial para el planeamiento y la puesta en práctica de políticas educativas específicamente orientadas a solucionar problemas de rendimiento del sistema. Uno de los riesgos de la educación federalizada y de un enfoque federalista con sesgos aislacionistas parecería ser, justamente, la consideración de los problemas según fronteras políticas que no siempre reflejarían las regiones geográficas homogéneas que se delimitan partiendo del análisis de los problemas en sí mismos. La confrontación de los datos obtenidos a partir de un análisis monovariante como el de la repetición, con la multiplicidad de información educacional y extraeducacional, no sólo permitiría superar los límites políticos jurisdiccionales, sino también el enfoque unilateral. Wiñar realiza los primeros intentos comparativos, pero siempre a partir de variables demográficas. Investigaciones multivariantes como las que se proponen constituyen un punto de apoyo útil para proyectos de acción concertados, con el propósito de enfrentar problemas específicos que afectan en forma similar y simultánea a regiones que involucran a varias provincias.

El análisis de los datos censales por jurisdicción permite visualizar, entre 1970 y 1980, mejoras significativas en el rendimiento del nivel. Persisten, sin embargo, significativas diferencias interjurisdiccionales.

Si en 1970 la mayor concentración de jurisdicciones con jóvenes de 15 a 19 años sin concluir la escuela primaria se presentaba en los intervalos correspondientes a porcentajes entre 40 y 49 y entre 30 y 39 %, hoy el grupo más numeroso de jurisdicciones está en el de menos del 30 %. Esto quiere decir que en todas las provincias se repite la tendencia nacional hacia la finalización de los estudios de nivel primario, que a su vez refleja el descenso de los índices de deserción. Ello se contradice, aparentemente, con la tendencia decreciente del crecimiento de la matrícula a partir de 1976. Pero este es un proceso más reciente, cuyos efectos se reflejarán, si aquella tendencia persiste, a partir de 1985.

Además de la diferencia interjurisdiccional cabe destacar la presencia, anticipada a través del análisis regional, de una significativa heterogeneidad entre el estado de la educación y los logros alcanzados por las políticas educativas acumuladas en condiciones peculiares de determinados escenarios sociales. Las diferencias no estarían, en estos casos, marcadas por unidades político-administrativas sino por líneas divisorias —zonas urbanas versus zonas marginales, zonas urbanas versus rurales— o por la pertenencia a determinados estratos socioeconómicos. Escasas investigaciones recientes analizan desde esta perspectiva las políticas educativas

Cuadro 11

RETENCIÓN EN LA ESCUELA PRIMARIA, ÁREA RURAL POR
JURISDICCIONES COHORTE 1971-1977

	Demás partidos Buenos Aires (59,3 %)
+ 40 %	Buenos Aires (58,8 %)
	La Pampa (49,2 %)
	Gran Buenos Aires (41,5 %)
	San Juan (38,8 %)
	Mendoza (35,7 %)
30-40 %	Entre Ríos (35,2 %)
	Córdoba (34,9 %)
	Santa Fe (33,9 %)
	Tucumán (31,3 %)
	Catamarca (31,3 %)
	San Luis (27,8 %)
	<i>Total país (26,6 %)</i>
20-30 %	La Rioja (25,2 %)
	Formosa (23,4 %)
	Santa Cruz (20,4 %)
	Santiago del Estero (21,4 %)
	Salta (19,9 %)
	Río Negro (19,7 %)
	Misiones (18,1 %)
	Jujuy (16,6 %)
- 20 %	Chubut (15,7 %)
	Chaco (15,2 %)
	Corrientes (14,7 %)
	Tierra del Fuego (13,3 %)
	Neuquén (9,8 %)

Elaboración propia.

FUENTE: Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.

estatales y sus resultados a nivel nacional, aunque sí son frecuentes en el ámbito regional latinoamericano (Filgueira, C., 1977). Por otra parte, las estadísticas educativas publicadas no están lo suficientemente desagregadas como para constituir una fuente de información aceptable para estudios de esta naturaleza.

En lo que se refiere a la educación rural, los elementos incluidos en una investigación de carácter regional permiten afirmar que esta modalidad tiene menor gravitación en la Argentina que en el resto de América Latina (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, Informe final, 1, 1981). Este hecho está en relación con la propia estructura socio-económica de nuestro país en general y del agro en particular. En 1975 la proporción de la población rural sobre la población total era apenas del 14,7 %. Este porcentaje es similar al de los países altamente industrializados. La tecnificación, el peso de las empresas capitalistas en la estructura productiva y las condiciones de vida de la población rural eran sin duda muy diferentes a los de la gran mayoría de los países de la región. A modo de ejemplo puede consignarse lo siguiente: mientras en la Argentina, en 1970, sólo el 19 % de los hogares rurales estaba debajo de la línea de pobreza y el 1 % debajo de la línea de indigencia, todos los demás países, salvo Uruguay, superaban ampliamente estos porcentajes.

La situación brevemente descripta se refleja, por ejemplo, en que el porcentaje de la matrícula en las escuelas rurales de Argentina —20,9 % en 1975— era significativamente inferior al de la mayoría de los países de la región.

En el período 76/82 se puso en práctica el Proyecto "Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural" (EMER). El título sintetiza sus propósitos.

Su acción debía alcanzar a todas las provincias, excepto la de Buenos Aires, y abarcar un 15 % de la matrícula rural primaria. Las medidas planificadas, además de las referidas a la estructura académica, eran la construcción de 380 nuevos edificios, la ampliación y refacción de 500 edificios existentes y la renovación del equipamiento. El monto total del programa fue previsto en 100 millones de dólares, de los que el BID financiaría el 50 % (*Consejo Federal de Cultura y Educación*, 1981, p. 22). No se conocen evaluaciones del proyecto ni investigaciones de campo que estudien los efectos de su aplicación sobre la diferenciación/segmentación u homogeneización del subsistema de enseñanza primaria para niños en edad escolar entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

Tampoco hay datos elaborados que permitan discriminar el nivel de escolarización alcanzado por la población de distintos grupos de edades, desagregados para zonas urbanas y rurales. Sin embargo, los altos índices de escolarización de la población en

edad escolar existentes en la mayoría de las provincias impiden sostener la hipótesis de diferencias muy significativas al respecto.

Persistirían en cambio importantes diferencias en el rendimiento del subsistema entre las zonas urbanas y las rurales. Para la cohorte de 1971/77 la retención fue, en todas las jurisdicciones sin excepción, considerablemente menor en las áreas rurales que en las urbanas. En las áreas rurales de numerosas provincias la proporción de niños que terminaba la escuela en el plazo previsto no llegaba a ser de 1 por cada 5.

Problemas tales como el fracaso escolar, la repetición y el abandono tienen entonces especial gravitación en zonas rurales y es allí donde deben ser investigados con prioridad. Por otra parte, también habría indicios de la creciente diferenciación en el interior de algunas zonas urbanas, en particular de la Capital Federal, donde el fenómeno de la marginalidad parece crecer en importancia.

III.4.3. *Educación primaria especial*

En 1980 la Organización Panamericana de la Salud estimaba, para América Latina, que el 11,6 % de sus habitantes tenía necesidades de educación especial (N.U., UNICEF, 26/4/80, p. 9). Esta tasa era apenas superior a la calculada para países altamente industrializados, como por ejemplo EE.UU. No hay datos que orienten acerca de la magnitud de la demanda potencial de educación especial en nuestro país.

Desde el punto de vista político-educativo, la concepción tradicional consideraba que el problema de los impedidos era de carácter estrictamente médico-pedagógico. Los individuos así catalogados debían ser atendidos en escuelas o instituciones especiales. Surgieron y crecieron así los subsistemas de educación especial. Esta práctica determinó muchas veces la configuración, en los sistemas educativos, de segmentos con fuerte contenido segregacionista, situación particularmente acentuada en aquellos establecimientos de mayor peso en la modalidad diferencial: los destinados a deficientes mentales. Se habría llegado por este camino a la conformación de subsistemas, con porcentajes elevados de matrícula proveniente de sectores ocupacionales bajos y culturalmente desposeídos, para deficientes mentales de caracterización dudosa.

Desde hace ya algún tiempo la investigación educativa ha demostrado que la solución del problema de los impedidos está estrechamente vinculada con el desarrollo global a nivel nacional. Esta concepción ha sido incorporada a los organismos internacionales, llegando a formar parte de las recomendaciones para los gobiernos y reflejándose en la definición de la propia actuación de

dichas instituciones. A partir de ella, el 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó al año 1981 "Año Internacional de los Impedidos". En una serie de documentos elaborados con tal motivo se plasmó una nueva concepción acerca de la educación para este sector. Actualmente se buscan soluciones de atención específica para estos grupos poblacionales con la mayor integración posible al sistema de educación establecido para la población normal (Braslavsky, B., 1981 b).

Durante la década del '70 se produjo en la Argentina un proceso de expansión continuada y veloz de la matrícula en establecimientos de educación especial, con tasas de crecimiento porcentual anual que promedió, y a veces superó, el 14 % (*Anexo estadístico*, cuadro 31). Más del 70 % de la matrícula se halla en establecimientos para deficientes mentales (*Estadísticas de la educación*, 1979). Esta expansión se habría producido sin un replanteo previo e integrador de los nuevos aportes de la investigación en el área. Así, los datos de algunas investigaciones demuestran que el subsistema de educación especial se expandió —incorporando a grupos poblacionales de bajo nivel socio-económico e inteligencia normal—, sin eludir los riesgos de la segmentación en función de criterios no pedagógicos ni psicológicos. (Braslavsky, B., 1981 a). Por otra parte, es probable que junto a estas incorporaciones de dudosa legitimidad, existan sectores con una demanda potencial auténtica no atendidos por el sistema educativo formal: así, serían recibidos en instituciones hospitalarias, parasistemáticas o atendidos en forma domiciliaria. No hay información publicada en cuanto a este último aspecto.

La renovación conceptual producida a nivel internacional en el ámbito de las políticas educativas para los impedidos y la ya conocida confusión en los criterios y efectos de reclutamiento de la matrícula en los establecimientos de educación diferencial existentes, justifican la necesidad de una síntesis que contuviera una descripción de las políticas educativas aplicadas, y sus efectos, en el ámbito señalado. También sería útil contar con un diagnóstico acerca de la demanda potencial de educación a impedidos y de los recursos sistemáticos y para-sistemáticos con que se cuenta para atenderlos, con el propósito de sentar las bases de nuevas políticas educativas para el sector.

III.4.4. Nivel primario, edad post-escolar

La modalidad "post-escolar" de la enseñanza primaria está destinada, fundamentalmente, a los jóvenes de más de 14 años y a los adultos que aún no completaron su escolarización primaria y desean hacerlo. Sin embargo, los datos del Departamento de Estadística consignados como educación primaria post-escolar o de adul-

tos incluyen también una serie de cursos de formación general, no destinados a satisfacer la misma necesidad, que incorporan población con otras características (menores, jóvenes con escolaridad completa, etc.) Entre estos últimos se encuentran cursos de corte y confección, dibujo, folklore, etc. En realidad, en este último caso no se trata de oportunidades educativas para la escolarización primaria, sino de actividades educativas complementarias o de educación permanente. Se suele diferenciar con la palabra *escuelas* a los establecimientos que imparten enseñanza primaria elemental, y *centros educativos* a aquellos que brindan formación complementaria. Las estadísticas no siempre permiten una clara distinción entre ambos tipos de establecimientos y de actividades educativas. Por lo general se tiende a interpretar que esta última modalidad cumple la función de completar la formación básica general (escuela primaria) y es concurrida por población con escolarización primaria incompleta. De este modo se estaría sobrevalorando la acción del Estado orientada a brindar escolaridad primaria completa a la población analfabeta, semianalfabeta y con instrucción insuficiente.

Los cursos primarios para alumnos en edad post-escolar tienen distinta duración. Las escuelas de adultos dependientes de los ministerios de Educación provinciales suelen estar organizadas en cuatro ciclos de un año cada uno, en tanto que la instrucción en las escuelas anexas a las Fuerzas Armadas dura un año lectivo (*Estructura institucional y académica del Ministerio de Educación*, 1978).

No se conoce ninguna investigación que relate el surgimiento y evolución histórica de esta modalidad. En general, los trabajos de historia de la educación argentina no le otorgaron un lugar destacado; sin embargo, puede afirmarse que desde el gobierno radical de Arturo Illia hasta la gestión iniciada en 1973 inclusive, la educación de adultos adquirió mayores niveles de jerarquía y preocupación en la definición de políticas educativas estatales.

El Plan Trienal —por ejemplo— diagnosticó que “las definiciones señaladas en el nivel primario producen y mantienen subsistentes los problemas de analfabetismo y semi-analfabetismo, al dejar fuera del sistema y provocar el abandono temprano del mismo a grandes sectores de la población. Además, la escasa expansión de los servicios de educación primaria destinados a los adultos o de edad post-escolar, los que se hallan en su gran mayoría localizados en las zonas urbanas, no ha contribuido significativamente a la solución de estos problemas”. (*Plan Trienal*, 1974, p. 16).

Coherentemente con este diagnóstico, la erradicación del analfabetismo y la disminución del semianalfabetismo fueron definidos como prioridades para el período 1974/1977 (*Plan Trienal*, 1974, p. 51). Conceptualmente, dicho documento consideró que la pro-

visión de educación básica para adultos debía integrarse a la "educación permanente que posibilite a todo el pueblo el desarrollo de sus máximas potencialidades individuales y sociales". (idem).

Entre las medidas político-educativas estaba prevista la realización de la Campaña de Reactivación Educación para Adultos para la Reconstrucción (CREAR). Partiendo de la siguiente toma de posición —no basta con crear mayor oferta, sino que deben implementarse mecanismos para activar la demanda potencial y transformarla en demanda efectiva de educación de adultos—, se planificó la puesta en marcha de diferentes mecanismos con el objeto de alentar la participación de organizaciones populares en la educación de adultos (*idem*, p. 80).

No hay evaluaciones precisas de estas acciones educativas, interrumpidas a partir de 1975. En este sentido, ninguna de las gestiones del proceso iniciado en 1976 definió que las carencias en el nivel de educación básica de la población adulta eran elementos prioritarios en el diagnóstico de la situación educativa nacional. De allí que no se formularan políticas educativas destinadas a mejorar la oferta de oportunidades educativas para adultos sin escolaridad primaria completa. Por otra parte, el proceso de transferencias de escuelas afectó también a la modalidad de adultos, con consecuencias sólo conocidas en sus características más globales.

Desde el punto de vista administrativo, a comienzos de la década del '70 esta modalidad de educación dependía de varios organismos de gobierno. En 1968 las escuelas nacionales que impartían educación regular y sistemática dependían de la Inspección Técnica General de Escuelas para Adultos y Militares del Consejo Nacional de Educación (CONADE, 1968, p. 31). Durante el gobierno radical electo de Arturo Illia se creó la Comisión Nacional de Alfabetización y Edificación Escolar con el propósito de luchar contra el analfabetismo y por la racionalización de la edificación escolar. En 1966 la misma se transformó en Dirección Nacional de la Campaña de Alfabetización (decreto N° 4941). A partir de la Dirección Nacional de la Campaña de Alfabetización se creó la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA. Decreto 2704/68), que centralizó tanto la acción educativa sistemática como los proyectos asistemáticos para la educación primaria para la población en edad post-escolar (*Estructura educativa del Ministerio de Cultura y Educación*, 1978).

La gestión ministerial de Llerena Amadeo anunció la reestructuración de DINEA. Posteriormente se habría dispuesto la transferencia de sus servicios a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires. En la actualidad existe gran desorientación y desconocimiento, reflejados en los medios de comunicación ma-

sivos (CLARÍN, 6/10/79, y LA PRENSA, 7/4/81, 14/4/81 y 7/7/81).

De acuerdo a los datos censales de 1960 y 1970, el porcentaje de analfabetos era relativamente bajo (1960: 8,7 %; 1970, 1,7 %). Estas cifras coinciden en su rango con valores presentados por organismos regionales o internacionales. En 1960 la Argentina era uno de los países con menor porcentaje de analfabetos; en 1970 ocupaba el segundo lugar después de Uruguay, (UNESCO, CEPAL, PNUD; DEALC/Informe final 4, Vol. 2, p. IV-2) y, como resultado de la expansión de la educación primaria para niños en edad escolar en los últimos 30 años, hubo un descenso gradual de la demanda potencial de educación primaria postescolar (*Anexo estadístico*, cuadro 32). Sin embargo, a pesar del aumento relativo del nivel de instrucción de la población adulta, más de uno de cada cuatro adultos y jóvenes podía considerarse en 1970 un analfabeto potencial por desuso. La proporción de habitantes en edad postescolar con educación insuficiente ascendía a casi uno de cada dos. Así, prácticamente la mitad de la población adulta argentina era en 1970 demandante potencial de educación primaria post-escolar. Los datos censales de 1980 permiten corroborar la continuidad de esta tendencia descendente, en particular en los grupos más jóvenes (*Anexo estadístico*, cuadro 33).

Así, puede inferirse que, de continuar mejorando los índices de escolarización y rendimiento de la escuela primaria para niños en edad escolar, el problema de la falta de instrucción o escolaridad insuficiente desaparecería por inercia en aproximadamente 50 años. Sin embargo, parece poco deseable esperar este período histórico para cumplir con las metas de escolaridad básica obligatoria para el conjunto de la población. La cantidad de población adulta y aun joven que no alcanzó el nivel de educación básica obligatoria parece ser hoy suficientemente significativa como para justificar políticas educativas orientadas a lograr su escolaridad primaria completa. Las mismas deberían incorporar los resultados de investigaciones que vinculen la finalización de la formación general de los jóvenes y adultos con su capacitación laboral.

Las escuelas primarias de adultos funcionan generalmente en turno nocturno en los edificios de las escuelas primarias para niños. La única excepción son las escuelas carcelarias y algunos intentos puestos en práctica durante el período 73/76 para que funcionaran en otros ámbitos (sindicatos, etc.).

A comienzos de la década, la gran mayoría de los establecimientos de educación primaria post-escolar dependía del gobierno nacional (*Anexo estadístico*, cuadro 34) y funcionaba en sus escuelas primarias.

A lo largo de los años '70 se acentuó la disminución en el número de establecimientos existentes, tendencia que sólo parece

romperse en 1972 y 1973. Por otra parte, es posible que durante el período 73/75 haya existido una activación de la educación de adultos a partir de la implementación de medidas político educativas ya mencionadas. Según información transmitida por canales informales, puede inferirse la presencia en esos años de mayores oportunidades educativas para adultos sin instrucción, o con instrucción primaria incompleta, no registrada en las estadísticas centralizadas. Para elucidar este aspecto sería necesario rastrear la información de fuentes provinciales, de la DINEA y de los actores sociales del período.

Posteriormente se cerraron numerosos establecimientos nacionales y provinciales de este tipo. Así, durante el proceso se produjo primero un paulatino, luego brusco, desmantelamiento de la red de establecimientos de enseñanza primaria para edad post-escolar. El momento más significativo en este sentido se inició en 1978. Entre 1978 y 1981 se cerraron la mayoría de los establecimientos para adultos dependientes de la Nación. Si bien durante el mismo período aumentó la cantidad de escuelas y centros para adultos provinciales, el total de establecimientos no alcanzó al existente en 1976, cuando la Junta Militar asumió la conducción del país.

Este deterioro también se aprecia en las cifras relativas a los docentes dedicados a la atención de las escuelas de adultos. Se localizan dos momentos bien diferenciados: el primero ocurre durante el año lectivo 1977 respecto de 1976. Al igual que la disminución de establecimientos de este tipo, la correspondiente a los docentes empleados se asociaría en ese año a la desjerarquización de la educación primaria de adultos dentro de la determinación de las políticas educativas del Estado. El segundo momento involucra una disminución de la cantidad de docentes empleados: su magnitud es mucho más significativa y se ubica entre 1978 y 1981. En la actualidad, la enseñanza primaria para adultos emplea sólo el 50 % de los docentes registrados en 1975 (*Anexo estadístico*, cuadro 35).

El deterioro cuantitativo de la oferta de establecimientos y de los recursos docentes empleados en la educación primaria de adultos fue paralelo a la disposición de transferir las escuelas primarias de adultos nacionales a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires. El cierre de escuelas primarias para adultos, derivado de que la Municipalidad ya no se hacía cargo del conjunto de establecimientos que le transfiriera la Nación, fue considerado por algunos observadores como un "round del combate contra la educación del adulto" (LA PRENSA, 14/4/81). Así, este deterioro cuantitativo no fue interpretado como un efecto no deseado de la constitucionalmente justificable política de transferencia de los servicios primarios, sino como un efecto natural de la intencional desjerarquización de la educación primaria de

adultos implementada por el gobierno nacional durante el período 76/82. Por otra parte, la disminución de los recursos afectados a este tipo de educación no puede analizarse sólo a partir del cierre de las escuelas nacionales transferidas. En 1981, por ejemplo, estaban empleados en las escuelas primarias provinciales de adultos menos docentes que los que esa misma dependencia empleaba en 1977. Es decir, que el deterioro de la oferta es también un proceso interno en las jurisdicciones del interior. Probablemente este deterioro tenga relación con la transferencia, pero no sólo de los servicios de este tipo, sino también de las escuelas primarias para niños en edad escolar. Las provincias debieron orientar sus esfuerzos a la atención de la obligatoriedad escolar infantil, desatendiendo por falta de recursos financieros otros servicios educativos, que habrían caído aún por debajo de los niveles de atención previos a 1977.

Al igual que en el caso de la tendencia evolutiva de la red de establecimientos y del personal docente empleado en este tipo de educación, durante la última década se observa una tendencia a la disminución de la matrícula de adultos. Sólo se registró una breve y poco significativa inflexión en los años 72/73. (*Anexo estadístico*, cuadro 36). Para el período 73/76 es válido lo observado respecto de la evolución de la red de establecimientos, en el sentido de que posiblemente la activación fuera mayor que la registrada en las estadísticas educativas.

En la década pasada la matrícula inscripta en escuelas y centros de educación primaria post-escolar se retrajo casi un 74 %. Este proceso fue particularmente acelerado a partir de 1976. El mismo estaría vinculado con la implementación de las políticas educativas señaladas, pero también con la modificación de las condiciones de vida y motivaciones socio-políticas que permiten y alientan la continuación de los estudios. En este sentido, el deterioro en el salario real de los trabajadores puede haber llevado a una prolongación de la jornada de trabajo y a una reducción del tiempo disponible para actividades formativas.

Cuadro 12

EXPANSIÓN CUANTITATIVA COMPARATIVA DEL NIVEL
PRIMARIO, EDAD POST-ESCOLAR

	<i>Establecimientos</i>		<i>Docentes</i>		<i>Alumnos</i>	
73/76	5.630	-368	12.800	-637	221.267	-21.532
	5.262		12.163		199.735	
78/81	3.777	-1.646	10.020	-3.106	164.700	-36.743
	2.131		6.914		127.957	

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 34, 35 y 36.

La comparación de los datos brindados por los tres últimos censos de población permite caracterizar con cierta precisión los sectores donde se localiza la demanda potencial de educación de adultos. En 1960, ocho jurisdicciones tenían más del 70 % de su población de 15 y más años de edad con escuela primaria incompleta o sin instrucción; en diez jurisdicciones ese porcentaje oscilaba entre el 60 y el 70 %; las 4 restantes se ubicaban entre el 50 y el 60 %. En 1980, en cambio, ninguna provincia tenía más del 60 % de la población adulta sin instrucción o con instrucción insuficiente y cinco provincias tenían porcentajes superiores al 50 %. Esto indica que el proceso de reducción de la demanda potencial de educación primaria post-escolar afectó al conjunto del país ⁴².

Por otra parte, el análisis diacrónico de la evolución de la demanda potencial de este tipo de enseñanza indica que se produjo una homogeneización de la misma entre las distintas jurisdicciones. La homogeneización no se refleja en una merma de la variación entre los niveles máximos y mínimos de escolaridad primaria alcanzados en las distintas jurisdicciones, sino en el hecho de que un grupo cada vez mayor de jurisdicciones ha escolarizado a porcentajes crecientes de población en edad infantil, obteniéndose así menores proporciones de población adulta y joven con primaria incompleta (*Anexo estadístico*, comparar cuadros 33 y 37).

Pese a la tendencia a la homogeneización, persiste un grado significativo de heterogeneidad en la demanda potencial de educación primaria postescolar por jurisdicciones. De acuerdo a los datos censales de 1980, la proporción de población de 15 y más años de edad sin instrucción va desde el 1,7 % para Capital Federal al 15,1 % en el Chaco. La población con primaria incompleta que ya no asiste a la escuela primaria, o sea el grupo más importante de demanda potencial no atendida, oscila entre el 10,4 % para la Capital y el 40,8 % en Misiones.

En numerosas provincias sigue existiendo un porcentaje significativo de jóvenes sin instrucción o que no ha completado la

⁴² La diferencia entre la matrícula de este tipo de enseñanza en 1981 y la población de más de 15 años, que de acuerdo al censo de 1980 asiste a establecimientos de enseñanza primaria, indica que, o bien numerosos jóvenes se retrasan y asisten a escuelas para niños, o los adultos declaran falsamente en el censo o las estadísticas de la educación no abarcan a casi la mitad de los adultos que reciben enseñanza primaria. Cualquiera sea la respuesta, tendría referencia, en el primer caso, al bajo rendimiento del sistema de educación formal; en el segundo a la valoración que determinados grupos poblacionales podrían hacer del conocimiento (que alentaría una respuesta censal en dirección a que se asiste a la escuela en lugar de declarar que nunca se asistió); en el tercero pondría una vez más de manifiesto la necesidad de perfeccionar el sistema de estadísticas de la educación. Nuevamente surge aquí la necesidad de comparar y tender a homologar los datos de distintas fuentes.

escuela primaria. En Chaco, por ejemplo, prácticamente uno de cada diez jóvenes no posee instrucción alguna y otros tres no han completado la escuela primaria (*Anexo estadístico*, cuadro 33).

La cobertura de la demanda potencial de adultos varía sensiblemente de jurisdicción en jurisdicción. Mientras en Córdoba, por ejemplo, apenas el 2,8 % de la misma asiste a escuelas primarias, en San Luis lo hace el 8,3 % y en Tierra del Fuego el 8,7 %. Si bien estos porcentajes mejoran para el grupo de edad de 15 a 29 años, en el grupo de provincias con mejor atención (San Luis, Jujuy, Capital Federal y Tierra del Fuego) sólo llega a dos de cada diez. Una provincia como Chaco, con el más alto índice de población joven sin instrucción, tiene un bajo índice de escolarización primaria en relación con la demanda potencial. Llama la atención que tres de las jurisdicciones consideradas ricas pertenezcan a las de mayor demanda potencial de educación primaria de adultos en cifras absolutas, aunque son las que peor la atienden (Córdoba, Santa Fe y el Gran Buenos Aires). Nuevamente se enfrentan aquí problemas vinculados a la marginalidad urbana en ámbitos de industrialización temprana, insuficientemente registrados por la investigación educativa (*Anexo estadístico*, cuadro 38).

La población adulta sin instrucción o con instrucción primaria incompleta se concentraba en 1970 en actividades como la agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca. De 1.193.500 individuos de 18 años y más ocupados en ella, 168.050 (14 %) eran analfabetos y 752.950 (63 %) sólo poseían instrucción primaria incompleta. Es decir, que el 77 % de la población empleada en esta rama de la actividad y mayor de 18 años tenía al comienzo de la década instrucción general insuficiente. Por otra parte, mientras sólo el 14,3 % de la población total de más de 18 años estaba empleado en la agricultura y actividades afines, la participación de los individuos de esta rama de actividad en el grupo sin instrucción ascendía al 39,6 %; y al 25 % en el grupo con instrucción primaria incompleta.

Otras ramas de actividad en las que el problema de la instrucción insuficiente gravitaba con mayor peso que en el promedio nacional fueron la construcción, los servicios de saneamiento, los personales y los servicios en los hogares. En 1970 el 8 % de la población de más de 18 años estaba empleado en la construcción; sin embargo, los individuos de esta rama de actividad tenían una participación del 10,2 % entre aquellos sin instrucción y del 11,6 % entre los que sólo contaban con instrucción primaria incompleta. El 9 % de la población ocupada de más de 18 años participaba en el área servicios de saneamiento y afines, en tanto que el 12,8 % de los adultos del grupo de edad en análisis no poseía instrucción y el 11,3 % sólo había asistido a la escuela primaria sin completarla (*Censo Nacional de Población 1970*, elaboración propia de datos inéditos).

Cuadro 13

DEMANDA POTENCIAL DE EDUCACIÓN PRIMARIA POST-ESCOLAR
EN LA POBLACIÓN DE 14/15 Y MÁS AÑOS POR JURISDICIONES
1960 - 1970 - 1980

	1960	1970	1980
— 40 %	Gran Bs. As. (35,2 %)	Gran Bs. As. (33,6 %)	Cap. Fed. (12,7 %) T. del Fuego (24,1 %) Partidos Gran Bs. As. (28,4 %) Pcia. Bs. As. (30,4 %) Demás partidos Buenos Aires (33,6 %) <i>Total país (33,7 %)</i> Santa Cruz (34,1 %) Santa Fe (34,5 %) San Juan (36,3 %) Córdoba (36,9 %) La Rioja (37,7 %) Mendoza (38,9 %) Chubut (38,5 %)
40-50 %	T. del Fuego (48,3 %)	T. del Fuego (40,4 %) Santa Fe (45,8 %) <i>Total país (46,1 %)</i> Resto Bs. As. (48,1 %) Córdoba (49,7 %)	La Pampa (40,4 %) San Juan (41,0 %) Catamarca (41,0 %) Tucumán (41,2 %) Neuquén (42,9 %) Salta (43,8 %) Río Negro (45,1 %) Entre Ríos (46,1 %) Jujuy (47,4 %)
50-60 %	<i>Total país (52,7 %)</i> Santa Fe (54,5 %) Santa Cruz (57,1 %) Resto Bs. As. (57,3 %) La Pampa (59,3 %)	Santa Cruz (50,5 %) San Juan (50,6 %) Mendoza (51,6 %) Chubut (52,5 %) La Pampa (52,6 %) San Luis (53,9 %) La Rioja (55,5 %) Tucumán (57,5 %) Neuquén (58,6 %) Catamarca (58,7 %) Río Negro (59,6 %) Salta (59,8 %)	Corrientes (51,7 %) Formosa (52,4 %) Misiones (53,2 %) S. del Estero (54,1 %) Chaco (56,5 %)
60-70 %	Córdoba (60,3 %) Chubut (61,1 %) Mendoza (62,1 %) San Juan (63,2 %) San Luis (65 %) La Rioja (66,8 %) Tucumán (67,5 %) Río Negro (68,3 %) Catamarca (69,1 %) Salta (69,6 %)	Entre Ríos (63,5 %) Jujuy (64,3 %) Corrientes (66,2 %) Misiones (66,9 %) Formosa (68,6 %) S. del Estero (68,7 %) Chaco (69,5 %)	

	Neuquén (70,1 %)
	Entre Ríos (73,5 %)
	Corrientes (75,1 %)
+ 70 %	Misiones (75,2 %)
	Jujuy (76,2 %)
	S. del Estero (77,2 %)
	Formosa (78,2 %)
	Chaco (78,3 %)

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 32 y 33.

Si bien los datos del censo de 1980 publicados no permiten desagregar la información correspondiente a demanda potencial y asistencia escolar por rama de actividad, puede suponerse que a nivel nacional la situación no ha sufrido cambios sustanciales y que la demanda potencial de educación de adultos sigue concentrándose en la agricultura, caza, silvicultura y pesca, con una gravitación significativa también en la construcción y en los servicios de saneamiento, personales y de los hogares.

A modo de síntesis se recalca que prácticamente no existen investigaciones que estudien la educación de adultos desde una perspectiva político-educativa. Lo descripto en este capítulo requirió la elaboración de algunos datos disponibles, que permiten la apertura del campo de investigación. Esta carencia se refleja en el último de los volúmenes *Situación de la investigación educativa*, publicado en 1978 y correspondiente al período 1975-76. Allí no se consigna ninguna investigación para el área temática *Educación permanente/Educación de adultos*. El tomo aún sin publicar sobre las investigaciones educativas 1979/80 refleja idéntica situación.

III.5. *El nivel secundario*

La enseñanza secundaria constituye, sin duda alguna, el nivel de estructura más complejo y crítico dentro del sistema educativo. Este rasgo, que no es patrimonio exclusivo de la Argentina, puede ser extendido a nivel regional, y, en ciertos aspectos, a ámbitos aún mayores. De acuerdo a los diagnósticos más recientes, la crisis proviene de diversos factores que actúan conjuntamente: la masificación del acceso y la consecuente pérdida de su carácter elitista, la disociación entre la rápida evolución del conocimiento y el anacronismo de los planes de estudio y de las prácticas pedagógicas, la expansión de la matrícula, la rigidez del mercado de empleo y del acceso a la universidad, etc.

El desarrollo histórico específico a través del cual se llegó —en el caso argentino— a esta situación de crisis, ya fue reseñado en otros trabajos (Wiñar, 1974; Escudé, 1975; Tedesco, 1980). Sintéticamente, puede afirmarse que la enseñanza media surgió durante la segunda mitad del siglo pasado, en el marco del proceso de consolidación del Estado nacional. Su contribución se definía a partir de dos funciones paralelas: la provisión de cuadros medios para la administración pública y la preparación para la universidad, donde se formaban los cuadros superiores y la élite política.

En este sentido, el bachillerato fue la modalidad clave del ciclo medio. Y si bien ya desde antes de fines de siglo se crearon los primeros establecimientos de otro tipo, su gravitación cuantitativa y social estuvo subordinada al mayor prestigio del bachillerato.

La discusión acerca del propósito perseguido por la diversificación del ciclo medio constituye uno de los temas más debatidos y recurrentes en la historia de la educación argentina. Al respecto, se ha sostenido que cada nueva modalidad de la enseñanza media pretendió resolver problemas de determinados sectores productivos y sociales, preservando las funciones clásicas del bachillerato como nivel reservado a la élite dirigente.

Fue por ello que las modalidades alternativas se pensaron como estudios terminales. Sin embargo, la dinámica de crecimiento del nivel primario permitió que el acceso al nivel secundario estuviese al alcance de los sectores medios y altos. Como ninguno de estos sectores aceptó ser el destinatario de modalidades terminales, ejercieron sistemáticas presiones para transformar las alternativas al bachillerato en vías de acceso a la universidad. Sólo mantuvieron carácter terminal las escuelas técnico-profesionales de 3 años de duración incluidas en la modalidad industrial⁴³.

Esta homogeneización formal de las alternativas de enseñanza media estuvo acompañada por un proceso de diferenciación interna, expresado tanto en el rendimiento diferencial de los establecimientos como en la creciente presencia privada en la oferta educativa.

⁴³ Un proceso característico de este tipo es la evolución de la enseñanza "normal". En el siglo XIX la misma fue concebida como la única que reclutaría al sector femenino de las capas medias y con carácter terminal. La incorporación de la mujer al sistema educativo como un aspecto del proceso de desarrollo social, tuvo consecuencias en dos direcciones. En primer lugar, la enseñanza normal debió dar también acceso a la universidad. En segundo lugar, las mujeres accedieron luego crecientemente a nacionales y comerciales, participando en 1975 con un porcentaje no desdeñable de la matrícula de la enseñanza técnica. Con el proceso de desindustrialización de la economía argentina, la participación femenina en la modalidad técnico-industrial retrocedió significativamente.

El problema del rendimiento fue tratado en el primer capítulo de este trabajo; más adelante se hará referencia a la información estadística disponible sobre este tema. En cuanto a la diferenciación por tipo de autoridad, la segmentación interna incluye, además de la distinción entre los sectores público o estatal y privado, una gran heterogeneidad dentro del mismo sector estatal. Al respecto, ya el estudio del CONADE permitía apreciar este fenómeno a principios de la década 1960-1970 (*Anexo estadístico*, cuadro 39) y la estructura de gobierno y modalidades del subsistema de enseñanza secundaria no variaron en sus lineamientos generales desde la publicación del CONADE. Los organismos encargados de dirigir la enseñanza secundaria, aunque en algunos casos modificaron su denominación, su jerarquía dentro del organigrama ministerial o su estructura de funcionamiento, son en general los mismos de entonces (*Estructura educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación*, 1977. Farrauti, H. y A. C. Lentini, 1978. Ferrauti, H., 1981).

A nivel nacional hubo un único cambio significativo respecto de 1965. Este es la creación de la Dirección Nacional de Educación Agropecuaria dependiente del Ministerio de Cultura y Educación ⁴⁴.

Los principales organismos encargados del gobierno de la educación secundaria de nivel nacional están en la órbita del Ministerio de Cultura y Educación. Son: la Dirección Nacional de Educación Agropecuaria, la Dirección Nacional de Educación Artística, la Dirección Nacional de Educación Media y Superior y el Consejo Nacional de Educación Técnica. La lista completa de organismos encargados de la conducción del nivel incluye, en el ámbito nacional, a la Dirección Nacional de Educación del Adulto, las universidades nacionales y los ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente, Defensa, del Interior, de Acción Social, de Obras y Servicios Públicos, de Comercio e Intereses Marítimos y de Justicia ⁴⁵.

En lo referido a la jurisdicción provincial, las encargadas de dirigir la educación secundaria son fundamentalmente las Direcciones de Educación Media de las distintas provincias. También otros ministerios y organismos provinciales dirigen establecimientos de este nivel, como por ejemplo los ministerios provinciales

⁴⁴ Con dicha medida los establecimientos que imparten este tipo de enseñanza dejaron de depender de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quedando bajo la conducción del Ministerio de Educación.

⁴⁵ Los establecimientos dependientes de los ministerios "extra-educación" y de las universidades nacionales son poco significativos desde el punto de vista estadístico, pero no así desde una perspectiva política y social. Se sabe, aunque no existan estudios al respecto, que estos establecimientos tienen características de reclutamiento de la matrícula, inserción de egresados y diseño curricular peculiares. Su función como formadores de élites es implícitamente reconocida y muy alta, en muchos casos, su gravitación directa y/o indirecta en la vida política nacional.

de Bienestar Social, o de Salud Pública o Acción Social y los ministerios provinciales de Gobierno (SNIE, 1980).

Las escuelas secundarias dependientes de municipalidades son poco numerosas y en casi todos los casos se trata de establecimientos de modalidad artística o asistencial (Ferrauti, H., 1981).

Los establecimientos secundarios privados corresponden a dos grupos. El primero, compuesto por los supervisados por organismos de jurisdicción nacional, es el más significativo estadísticamente. El organismo principal en su conducción es la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada. Este sector de la enseñanza media goza de gran autonomía y características diferenciales respecto del conjunto, similares a las ya vistas para el nivel primario⁴⁶.

El segundo grupo, constituido por establecimientos provinciales privados supervisados por la misma repartición encargada de la enseñanza secundaria provincial oficial, está más homologado con la enseñanza estatal.

La enunciación precedente sólo tiene por objeto poner de manifiesto la vigencia de la complejidad del régimen de gobierno del subsistema. No hay estudios que aporten elementos para comprender las diferencias y similitudes entre el estilo de conducción y las pautas político-educativas y organizacionales que imparte cada una de las dependencias. Sin lugar a dudas, este es un aspecto que debe ser retomado, analizado y explicado, superando las descripciones realizadas hasta el momento.

Esta heterogeneidad administrativa también se manifiesta en los contenidos. Si bien la estructura de carreras puede seguir agrupándose en las tradicionales ramas de estudio o tipos de enseñanza principales —es decir: agropecuaria, artística, bachillerato, comercial y técnica—, este agrupamiento no parece suficientemente desagregado ni explica la estructura del subsistema⁴⁷.

Es muy poco lo conocido acerca de la estructura del nivel y sus consecuencias en los procesos de diferenciación y homogeneización de la educación nacional. El desconocimiento lleva incluso a confusiones e imprecisiones en la recolección y elaboración de

⁴⁶ En 1960, durante el gobierno de Arturo Frondizi, se otorgó a los establecimientos privados de enseñanza secundaria la facultad de expedir títulos por sí mismos, considerándolos "unidades administrativas técnico-docentes de gestión propia" (decreto 12.179).

⁴⁷ En la *Guía de Carreras y Estudios* de nivel medio, publicada por la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Cultura y Educación para el año lectivo 1981, se señalaba que "en la presente guía se registran noventa carreras abiertas a los egresados de séptimo grado. Las posibilidades no se agotan allí ya que por el carácter suscinto de esta guía no se han mencionado expresamente todas las carreras y cursos que se dictan en el Consejo Nacional de Educación Técnica y en los establecimientos privados que corresponden al área de la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada..." (p. 3).

datos estadísticos, permitiendo falsas interpretaciones conceptuales ⁴⁸.

Investigar el problema de la estructura de gobierno y los tipos de enseñanza del nivel secundario al margen de toda consideración acerca de, por ejemplo, las características diferenciales de la matrícula reclutada, la homogeneidad o heterogeneidad de los contenidos impartidos, las peculiaridades de la organización institucional de los establecimientos de cada modalidad según dependencia y las diferencias de articulación con el mercado laboral parece ser un camino estéril. Admitir esta complejidad permitirá reconstruir conceptualmente los segmentos o circuitos paralelos que se han ido conformando en este nivel.

En general, las políticas educativas del sistema de enseñanza secundaria no tuvieron lugar relevante en la investigación educativa. La consideración del significado y los efectos de su desarrollo en etapas históricas anteriores parece constituir una excepción a esta general desatención. En este sentido, fue publicado un volumen cualitativamente importante de trabajos nacionales: Wiñar, D., 1970; Weinberg, P. D., 1968; y Tedesco, J. C., 1970 y 1978; y regionales: Rama, G., 1972; Solari, A., 1977; y Vera, R., 1979. En ellos se analizan tendencias históricas de desarrollo de la enseñanza secundaria en relación con procesos demográficos, económicos, sociales y, en menor medida, también políticos. Sin embargo, incluso en esta dirección quedan temas relevantes, como por ejemplo la conformación histórica de la heterogeneidad del sistema de enseñanza secundaria por jurisdicciones o escenarios sociales, las demandas de los distintos grupos sociales y políticos en períodos recientes, etc., aún no estudiados sistemáticamente.

Las políticas más recientes y sus resultados fueron parcialmente incorporadas en los mencionados trabajos regionales; pero en el ámbito nacional, a partir de 1977 sólo fueron tratadas en algunos ensayos y trabajos parciales, con datos desactualizados ⁴⁹.

⁴⁸ Por ejemplo, existen cursos técnicos, paralelos al ciclo básico, que tienen una duración de tres años y carácter terminal (*Anexo estadístico*, cuadro 40). Su matrícula se computa conjuntamente con la correspondiente a las carreras industriales que dan acceso a la universidad. Sin embargo, las características estructurales son marcadamente diferentes en ambos casos y distinta la significación de la matrícula en uno y otro tipo de establecimiento.

⁴⁹ Entre los primeros se ubica la última descripción estadística del rendimiento del subsistema, *Rendimiento cuantitativo del nivel medio*, 1974 y el estudio de Testa, J.; A. Vales y D. Wiñar, 1979. Del último sólo circula en forma limitada una reproducción por fotoduplicación. Entre los ensayos, el último es el de Zanotti, J. L., 1980. Allí se discute, entre otros temas, la estructura del subsistema de enseñanza secundaria. Zanotti no utiliza resultados de investigaciones heurísticas, estadísticas, ni de campo. La carencia de investigaciones y elaboración teórica se refleja incluso en la antigüedad de la bibliografía utilizada en artículos recientes (Sastre de Cabot, 1977).

III.5.1. *Expansión cuantitativa según datos censales*

Según datos regionales de 1970, en la enseñanza secundaria la población escolarizada de 13 a 19 años había ascendido a casi un tercio del grupo de edad (*Anexo estadístico*, cuadro 41). Argentina quedaba lejos de Uruguay y seguía siendo superada por Panamá. En esa fecha, prácticamente un quinto de la población de 20 años y más había pasado por las escuelas secundarias, pero sólo poco más de uno cada diez adultos la había completado. En 1980 la proporción de asistentes había aumentado a uno cada cuatro y la de egresados casi un 60 %.

De acuerdo a los datos del último Censo, este avance en la escolaridad secundaria de la población adulta se presenta en todas las jurisdicciones. Pese a ello, la heterogeneidad nacional no ha disminuido. Las políticas educativas acumuladas en las disímiles condiciones regionales tuvieron como consecuencia diferencias significativas en la proporción de población que asistió a la escuela secundaria en las distintas jurisdicciones. Mientras en la Capital Federal prácticamente uno de cada tres adultos, o más, completó este nivel, y uno de cada cinco por lo menos lo conoció, en el otro extremo, en Formosa, menos de uno de cada diez pasó alguna vez por un establecimiento de segundo nivel.

Los diferentes porcentajes de población adulta que completaron la escuela secundaria indican la existencia de expectativas y posibilidades de inserción laboral y política muy diferenciada, además de requerimientos de educación permanente de adultos con perfiles claramente distintos en las diversas jurisdicciones del país. Hasta qué punto esto es una realidad; qué contenidos y patrones conductuales fueron provistos a quienes completaron la escuela secundaria o pasaron por ella (y que no son poseídos por el resto de la población); cuáles son las demandas educacionales, ocupacionales y políticas de la población adulta de niveles tan dispares y cuál es la real interdependencia entre niveles de educación media alcanzados con eventuales diferencias en la estructura de la sociedad civil de determinadas provincias o regiones, son algunas de las preguntas que quedan abiertas.

En numerosas provincias del interior, el porcentaje de adultos de 20 años y más con escuela secundaria incompleta es mayor que el de aquellos con escuela secundaria completa. Por otra parte, existe en la actualidad una tendencia universal, considerada necesaria para la participación económica y política, al alargamiento de la escolaridad a 10 años. En el marco de los niveles alcanzados, parece importante estudiar las características específicas del grupo de adultos con escuela media incompleta y realizar investigaciones orientadas a proponer vías estructurales que permitan la

Cuadro 14

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 20 AÑOS Y MÁS QUE ASISTIO
A LA ESCUELA SECUNDARIA POR JURISDICCIÓN 1970 - 1980

	1970	1980
+ 40 %		Capital Federal (46,2 %) Tierra del Fuego (41,2 %)
30-40 %	Capital Federal (36,7 %)	
		Santa Cruz (29,0 %) <i>Total país</i> (27,5 %) Córdoba (27,7 %) Neuquén (26,7 %) La Rioja (26,5 %)
25-30 %		Gran Buenos Aires (26,3 %) Santa Fe (26,0 %) Chubut (26,0 %) Mendoza (25,8 %) Prov. Buenos Aires (25,6 %) Catamarca (25,3 %)
		San Luis (24,8 %) Demás partidos Bs. As. (24,3 %) Salta (24,3 %) Tucumán (24 %)
20-25 %	T. del Fuego (24,9 %) <i>Total país</i> (21,4 %) San Juan (20,1 %)	San Juan (23,6 %) Río Negro (23,3 %) Entre Ríos (22,0 %) Jujuy (21,6 %) Corrientes (20,8 %)
	Santa Fe (19,8 %) Prov. de Bs. As. (19,5 %) San Luis (19,2 %) Mendoza-Tucumán (19,1 %) La Rioja (18,7 %) Neuquén (18,3 %)	Santiago del Estero (19,7 %) La Pampa (18,5 %) Misiones (17,8 %) Chaco (17,0 %) Formosa (16,6 %)
15-20 %	Santa Cruz (18,3 %) Salta (18 %) Chubut (17,5 %) Jujuy (16,8 %) Corrientes (16,0 %) Entre Ríos (15,2 %)	
	Sgo. del Estero (14,0 %) Río Negro (13,1 %) Misiones (13,1 %) Chaco (12,0 %) La Pampa-Formosa (11,7 %) Catamarca (10,9 %)	
— 15 %		

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 42 y 43.

Cuadro 15

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 20 AÑOS Y MÁS QUE
COMPLETÓ LA ESCUELA SECUNDARIA, POR JURISDICCIÓN
1970 - 1980**

	1970	1980
+ 20 %	Capital Federal (23,3 %)	Capital Federal (32,7 %) Tierra del Fuego (21,2 %)
	San Luis (13 %)	<i>Total país (17,0 %)</i>
	San Juan (12,9 %)	Santa Fe (16,8 %)
	Córdoba (12,7 %)	La Rioja (16,7 %)
	<i>Total país (12,7 %)</i>	Córdoba (16,5 %)
10-20 %	Santa Fe (12,4 %)	San Luis (16,2 %)
	La Rioja (11,6 %)	Catamarca (15,8 %)
	Tucumán (11,3 %)	Neuquén (15,0 %)
	Prov. Bs. Aires (10,9 %)	Santa Cruz (14,9 %)
	Corrientes (10,8 %)	Gran Buenos Aires (14,8 %)
	Tierra del Fuego (10,6 %)	Mendoza (14,6 %)
	Mendoza (10,3 %)	Chubut (14,3 %)
		Tucumán (14,2 %)
		San Juan (14,1 %)
		Entre Ríos (14,0 %)
		Corrientes (13,8 %)
		Salta-Río Negro (13,3 %)
		Santiago del Estero (12,5 %)
		La Pampa (12,1 %)
		Jujuy (11,5 %)
		Misiones (10,7 %)
	Neuquén (9,8 %)	Chaco (9,8 %)
	Salta (9,7 %)	Formosa (9,8 %)
	Entre Ríos (9,6 %)	
	Santa Cruz (9,5 %)	
5-10 %	Chubut (9,4 %)	
	Sgo. del Estero (9,0 %)	
	Jujuy (8,2 %)	
	Río Negro-La Pampa-Mi- siones (7,6 %)	
	Catamarca (7,2 %)	
	Chaco (6,8 %)	
	Formosa (6,3 %)	

Elaboración propia.

FUENTE: Anexo estadístico, cuadros 42 y 43.

organización de los 9 a 10 años de escolaridad universal deseables en un país moderno. De este modo, la gran proporción que ahora cuenta con un nivel "incompleto" podría ir reemplazándose por otra con estudios completos, estructurados orgánicamente.

Los datos de 1980 muestran que un porcentaje muy elevado de jóvenes asiste al sistema de educación formal y la proporción correspondiente al nivel secundario —aunque sensiblemente inferior a la primera— sigue reflejando la amplitud del proceso de democratización externa del sistema educativo. El nivel medio ya parece haber abarcado al conjunto de los sectores medios, urbanos y aun rurales. Casi seis de cada diez jóvenes de 13 a 18 años está incorporado al sistema educativo y cuatro a las escuelas secundarias (*Anexo estadístico*, cuadro 44). La desagregación de las tasas de escolarización por edades simples muestra que el alejamiento del sistema educativo es paulatino, especialmente en el nivel secundario. Las altas tasas de escolarización de los jóvenes de 14 y 15 años alientan la perspectiva de una escolarización de 9 ó 10 años obligatoria. La aparente selectividad social de la incorporación —sobre la cual no hay estudios recientes— indicaría que la extensión del proceso de expansión a nuevos sectores —correlato de la mayor obligatoriedad— requiere estudios previos que pongan el acento en las edades mencionadas y en la oferta de oportunidades educativas para ellas, previendo, además, acciones específicamente orientadas a nuevos sectores sociales.

Cuadro 16

PORCENTAJE DE ESCOLARIZACIÓN POR EDADES SIMPLES,
POR SEXO Y NIVEL - 1980

	<i>A cualquier nivel de enseñanza</i>			<i>A nivel secundario</i>		
	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
13	86,4	87,4	85,4	32,2	30,5	33,9
14	74,2	75,1	73,2	46,2	43,8	48,7
15	60,6	60,5	60,8	46,9	44,6	49,3
16	50,0	48,3	51,8	43,5	40,7	46,3
17	43,0	40,8	45,1	39,5	37,1	41,8
18	30,4	29,1	31,7	21,3	21,9	20,6

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, Serie B, Características Generales, Total del País, cuadro 7.

Nota: La asistencia total al nivel secundario, es decir, incluyendo a los que asistieron, pero que en el momento del censo no lo hacen más, supera para las edades de 15 a 21 años el 50 % y para las edades de 22 a 26 años el 45 %.

Cuadro 17

**PORCENTAJE DE ESCOLARIZACIÓN DEL GRUPO DE EDAD
13-18 AÑOS, POR SEXO Y JURISDICCIÓN-1980**

	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
+ 50 %	Capital Federal (62,8 %)	Capital Federal (60,2 %)
40 - 49 %	Córdoba (41,1 %)	Córdoba (44,3 %) Santa Cruz (44,0 %) Demás part. Bs. As. (41,8 %) Santa Fe (41,7 %) Prov. Bs. As., S. Juan (41,4 %) Gran Buenos Aires (41,2 %) <i>Total país (40,2 %)</i>
35 - 39 %	San Juan (38,8 %) Gran Buenos Aires (37,6 %) Santa Fe (37,5 %) Provincia Buenos Aires (37,3 %) Demás partidos Bs. As. (36,9 %) <i>Total país (36,4 %)</i> Mendoza (35,5 %) Santa Cruz (35,2 %)	San Luis, La Rioja (38,9 %) Jujuy (38,4 %) Tierra del Fuego (38,3 %) Catamarca (38,2 %) Mendoza (37,7 %) Salta (37,5 %) Tucumán (37,4 %) La Pampa (37,1 %) Entre Ríos (36,3 %) Chubut (35,4 %)
30 - 34 %	Jujuy (34,8 %) Tierra del Fuego (34,1 %) Tucumán (34,0 %) La Rioja (33,0 %) Salta (31,9 %) San Luis, La Pampa (31,2 %) Chubut (31,1 %) Entre Ríos (31,0 %) Catamarca (30,2 %)	Río Negro (32,3 %) Neuquén (30,8 %)
— 30 %	Río Negro (28,4 %) Neuquén (27,3 %) Corrientes (23,1 %) Formosa (22,3 %) Misiones (22,1 %) Santiago del Estero (21,6 %) Chaco (21,2 %)	Corrientes (29,3 %) Santiago del Estero (27,0 %) Formosa (26,0 %) Chaco (25,3 %) Misiones (25,1 %)

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 44.

En la última década, la evolución de la escolarización secundaria por jurisdicciones no puede analizarse en detalle, pues faltan los datos censales de 1970 desagregados por grupos de edad y niveles de escolarización. El análisis sincrónico de la situación en 1980 indica que para esa fecha aun las provincias en las que el nivel de escolarización era más bajo, tenían índices superiores a muchos países latinoamericanos (comparar *Anexo estadístico*, cuadros 41 y 43).

Esta comparación destaca una vez más los aspectos específicos de la situación educacional argentina en el contexto latinoamericano. En una primera aproximación puede afirmarse que si bien habría habido en la región una cierta homogeneización de la situación argentina en lo que a expansión de la enseñanza primaria universal se refiere, no ocurrió lo mismo en la expansión de la enseñanza secundaria.

Pese al avance nacional, persiste en la Argentina una gran heterogeneidad en los índices de escolarización secundaria por jurisdicción. Su modalidad específica parece en cambio tener rasgos comunes en todas las provincias. Uno de ellos es la profundidad del proceso de feminización de la matrícula. Actualmente las mujeres no sólo concurren a la escuela en igual medida que los varones, sino que en todas las jurisdicciones los han superado. Probablemente este proceso se explique por una tendencia de los varones a incorporarse más tempranamente al mundo laboral que las mujeres, aunque también es posible que incidan aspectos de psicología social y estructura institucional. La publicación y elaboración de los datos de ocupación del Censo de 1980 permitirá investigar si la expansión de la enseñanza media abarcó en todas las provincias en igual forma a los distintos grupos ocupacionales.

Por último resta señalar que, de acuerdo a los datos de matrícula, el creciente acceso a la enseñanza secundaria demostrado con los datos censales podría haber disminuido su ritmo en los últimos años.

III.5.2. *Evolución cuantitativa del subsistema de enseñanza secundaria*

En la década del '70 la expansión de la matrícula muestra un comportamiento irregular (*Anexo estadístico*, cuadros 45 y 46). Si durante 1970 y 1974 las tasas de crecimiento porcentual anuales iban en claro aumento, a partir de 1974 comenzaron a disminuir. Pese a las posibles imprecisiones estadísticas las diferencias son lo suficientemente significativas como para adjudicarles validez tendencial. La mayor tasa de crecimiento porcentual anual se registró en 1974 respecto de 1973. Esta situación parece estar

vinculada a una coyuntura de expansión económica y fundamentalmente a una movilización política generalizada. Ambos factores están históricamente ligados a la búsqueda tendiente a ampliar la formación general por sectores cada vez más numerosos de población. En un país como la Argentina, donde el logro de la escolarización primaria era un fenómeno muy extendido y la oferta de educación no formal para adolescentes no tiene la expansión y variedad del sistema educativo formal, esta búsqueda sólo podía canalizarse mediante un vuelco estadísticamente significativo de jóvenes a la escuela secundaria.

En 1975 el crecimiento porcentual anual de la matrícula fue sensiblemente menor que en años anteriores. De este modo, nuevamente en la tendencia de desarrollo cuantitativo del sistema se evidencia una ruptura previa a marzo de 1976. El descenso de las tasas de crecimiento porcentual anual de la matrícula de enseñanza secundaria fue particularmente notorio en 1977, año en que dicha tasa habría quedado aun por debajo del crecimiento vegetativo de la población del grupo de edad correspondiente. Los datos de años posteriores son demasiado poco desagregados como para formular hipótesis de trabajo. Sin embargo, y aun cuando existiese un alto margen de error no reflejado en el censo de 1980, surge de lo expuesto que la enseñanza media ha dejado de expandirse a un ritmo estable y constante. La contracción económica y la generalización de prácticas autoritarias de funcionamiento de la sociedad civil habrían restado motivaciones a la búsqueda tendiente a ampliar la formación general. Por otra parte, este proceso habría sido alentado desde el Estado mediante el freno a la expansión de la red de oportunidades educativas.

Si bien entre 1970 y 1981 aumentó aproximadamente un 20 % la cantidad de establecimientos de nivel secundario existentes en el país, y en ningún año se registró una disminución de la cantidad global de colegios, la ampliación de la red fue sensiblemente inferior entre 1978 y 1981 a la registrada en el período 1973/76.

Cuadro 18

EXPANSIÓN CUANTITATIVA COMPARATIVA
DEL NIVEL SECUNDARIO

	<i>Establecimientos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Alumnos</i>
73/76	4.483 + 404	146.867 + 21.865	1.124.364 + 158.692
	4.887	168.732	1.283.056
78/81	4.888 + 77	175.311 + 15.785	1.300.490 + 65.954
	4.965	191.096	1.366.444

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 46, 48 y 49.

Este hecho puede ser un indicador de que la expansión de la enseñanza secundaria no es un objetivo político-educativo de la última gestión de gobierno. Tal hipótesis deberá, sin embargo, confrontarse con otras alternativas, referidas a procesos de concentración institucional, vinculados incluso al mejoramiento de la calidad de la infraestructura edilicia del nivel.

Las últimas informaciones acerca del estado de conservación o de la situación de propiedad de los edificios corresponden a fines de la década del '50 y comienzos de la del '60. De acuerdo a estos datos, prácticamente la mitad de los colegios se hallaban en regular o mal estado. Igual proporción funcionaba en edificios alquilados (CONADE, 1968, p. 358 y ss.). No hay datos disponibles sobre su equipamiento, sobre la relación con el volumen de población ni comparaciones entre la disponibilidad de la oferta de recursos de infraestructura en Argentina con el resto de América Latina. Dada la importancia que parece tener el medio físico en el rendimiento —tanto del escolar como, en forma mediata, del sistema (Etchart de Bianchi, M., 1976)—, sería importante contar con información al respecto.

En 1970 existía prácticamente la misma proporción de establecimientos de enseñanza secundaria privados que estatales. La proporción de colegios privados descendió en el primer quinquenio, para aumentar ligeramente a partir de 1977. Entre 1977 y 1981 los nuevos establecimientos privados superan casi en un 100 % a los nacionales (*Anexo estadístico*, cuadro 48), como resultado de una dinamización de la actividad del sector privado concomitante con la puesta en práctica del principio de subsidiaridad del Estado nacional.

Cuadro 19

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL SECTOR PRIVADO
EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

	<i>Establecimientos</i>	<i>Alumnos</i>
1970	47,9 %	33,1 %
1971	47,3 %	33,0 %
1972	46,9 %	32,2 %
1973	47,2 %	31,7 %
1974	45,1 %	31,2 %
1975	44,0 %	31,0 %
1976	42,2 %	30,4 %
1977	43,0 %	30,8 %
...		
1981	43,7 %	30,3 %

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 46 y 48.

En cambio, en los colegios privados la matrícula descendió, en forma leve pero constante, a lo largo de los últimos diez años. Si no pudo desplazarse hacia el sector privado acompañando a las nuevas creaciones, ello se debe a las dificultades económicas crecientes de las capas medias para afrontar los costos de la enseñanza privada y/o a la persistencia de valoraciones equivalentes de los grupos demandantes respecto de los distintos sectores de la enseñanza secundaria. En este sentido, resulta necesario profundizar sobre la verdadera valoración mencionada y sobre las diferencias reales entre estos dos segmentos del subsistema. Una diferencia parece ser la dimensión de los establecimientos, que en el promedio nacional sería menor y más adecuada para un óptimo proceso educativo en el caso del sector privado que en el del público.

Los datos acerca de la magnitud del sector privado de la educación secundaria, junto al desconocimiento de las diferencias existentes entre éste y el público, así como de sus políticas diferenciales de reclutamiento y el comportamiento de los egresados en los circuitos de educación superior y universitaria y en el mercado laboral, ponen en evidencia un centro nodal para la investigación educativa. Pero éstas no son situaciones nuevas, sino persistencia de tendencias más antiguas. El fenómeno nuevo es, sí, la creciente participación provincial en la atención del nivel, tema del que se sabe aún menos (*Anexo estadístico*, cuadros 46 y 48).

Con respecto a la distribución por tipos de enseñanza, algo más del 40 % de los establecimientos secundarios eran en 1970 bachilleratos, casi un tercio comerciales y prácticamente el 25 % correspondía a la enseñanza técnica (industrial y técnico-profesional). La participación del bachillerato en el total disminuyó significativamente entre 1970 y 1976, aumentando paralelamente la participación de la modalidad comercial. La participación de los establecimientos de enseñanza técnica en el total se había mantenido constante.

A partir de 1976 comienza nuevamente a crecer la participación de los bachilleratos en el subsistema, llegando a superar en 1981 su proporción en el total respecto de 1970. Esto se debe fundamentalmente al cierre de establecimientos de enseñanza técnica. La cantidad de establecimientos de enseñanza técnica disminuyó muy significativamente, tanto en números absolutos como en el porcentaje que les corresponde sobre el total (*Anexo estadístico*, cuadro 47).

Este parece ser un proceso coherente con las tendencias de desarrollo del aparato productivo y el desmantelamiento del sector industrial. Esta tendencia podría indicar el carácter intencional de los procesos de desindustrialización, que incluso se habrían extendido a la formación de recursos humanos. De este modo, desde las gestiones educativas del proceso se habría coadyuvado a crear

un determinado modelo de país que, al reducir la importancia de la industrialización, reduce también la importancia de la enseñanza tradicionalmente vinculada al aparato productivo.

La distribución de la matrícula por tipos de enseñanza sufrió un proceso de igual dirección que el de las oportunidades educativas, aunque menos marcado (*Anexo estadístico*, cuadro 45).

En 1970 la mayor concentración de matrícula se localizaba en los bachilleratos, luego venían las escuelas comerciales y finalmente, con porcentajes no muy inferiores, las escuelas técnicas. Un porcentaje reducido de alumnos concurría a establecimientos agropecuarios. La matrícula en bachilleratos descendió velozmente en el primer quinquenio de la década, pero comenzó a aumentar en 1978. A diferencia de lo ocurrido con la oferta de establecimientos, la proporción de matrícula en los bachilleratos aún no superó el nivel de 1970.

Cuadro 20

EXPANSIÓN CUANTITATIVA COMPARATIVA DEL NIVEL
SECUNDARIO, MODALIDAD TÉCNICA

	<i>Establecimientos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Alumnos</i>
73/76	1.064 + 117 1.181	37.493 + 9.803 47.296	302.563 + 49.916 352.479
78/81	1.094 — 297 797	49.420 — 2.599 46.821	359.606 — 41.902 317.704

Elaboración propia.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 45, 47 y 50.

Para el comportamiento diferencial de la matrícula respecto de la oferta de establecimientos hay por lo menos dos hipótesis explicativas alternativas. La primera: que la matrícula ofrece cierta resistencia a orientarse en función de procesos o modelos de desindustrialización. La segunda: si se tiene en cuenta que los datos de matrícula disponibles abarcan todos los años de estudio, se relativiza la primera hipótesis. Así podría decirse que la observación del comportamiento retractor del sector industrial por parte de los grupos demandantes pudo haber influido en la menor elección de este tipo de enseñanza por los nuevos contingentes, sin que este proceso se refleje aún con toda su fuerza en las cifras menos desagregadas.

Otro proceso vinculado a la tendencia retractor de la enseñanza industrial puede ser la creciente "elitización" en función

del prestigio de la modalidad y, sobre todo, de los altos costos de mantenimiento de jóvenes en escuelas de este tipo.

Al comparar la estructura de los establecimientos según los distintos tipos de enseñanza surge una novedad: la existencia, en 1981, de diferencias de la enseñanza técnica respecto del resto. Proporcionalmente los industriales ocupaban, por ejemplo, a más docentes que las carreras tradicionales. (*Anexo estadístico*, cuadro 50). La confrontación de estos datos con mayor información cuantitativa y otra cualitativa permitiría poner a prueba la aseveración cada vez más frecuente en la opinión pública acerca de que "las escuelas industriales son mejores que el resto". Por otra parte, el promedio nacional excluye aquí la visión de fenómenos tales como la heterogeneidad de dimensiones de establecimientos de distintas jurisdicciones, ámbitos sociales o aun turnos (diurno, nocturno) que reclutan población de diverso origen social.

III.5.3. *Los docentes*

La cantidad de recursos docentes empleados en el subsistema de enseñanza secundaria siguió en la década de 1970 tendencias asimilables a las de la oferta de establecimientos (*Anexo estadístico*, cuadros 49 y 50). Es decir, que la cantidad de docentes empleados en el nivel aumentó a lo largo de toda la década, aunque algo más lentamente en los años recientes. Las diferencias en los ritmos de expansión de los recursos docentes son, sin embargo, menores que en el caso de los establecimientos. Esto indicaría que la oferta de oportunidades educativas del nivel no habría sufrido un deterioro tan significativo, como cabe suponer si se analiza únicamente la evolución de la cantidad de establecimientos en funcionamiento.

Se sabe que la formación de los docentes de nivel secundario se realiza en los profesorado dependientes de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior, del Consejo Nacional de Educación Técnica, de organismos provinciales, así como de institutos privados (*Guía de carreras de nivel terciario*, 1981). Diversas universidades nacionales y privadas también encaran la formación docente para este nivel.

No hay investigaciones que analicen el perfil de formación de los docentes empleados en el nivel ni otras que indaguen la posible heterogeneidad de los docentes en ejercicio por dependencia, modalidad o jurisdicción. A través de canales informales se sabe que muchos de los docentes empleados en escuelas secundarias no son egresados de establecimientos afectados a su formación. En numerosos casos, especialmente en escuelas nocturnas y establecimientos del interior del país, los docentes empleados son, o bien egresados de universidades nacionales sin formación

pedagógica o personal con enseñanza media completa. Tanto la significación estadística de estos grupos en el total de los docentes empleados en el subsistema de enseñanza secundaria, como la desagregación de los datos de acuerdo a otras variables, se desconocen. Sin embargo, éste parece ser un dato necesario para analizar cualitativamente las diferencias de las condiciones de enseñanza-aprendizaje en los distintos circuitos de la enseñanza secundaria ⁵⁰.

III.5.4. *Rendimiento cuantitativo del subsistema*

No se conocen investigaciones acerca del rendimiento cuantitativo del nivel secundario durante la década del setenta. En el último estudio sobre este tema (*Rendimiento cuantitativo del nivel medio*, 1974) se elaboraron indicadores válidos para el bachillerato, normal, comercial e industrial y se calcularon los valores correspondientes para la década del sesenta. El método empleado fue la consideración de cohortes teóricas para los años 1963/64, 1964/65, 1965/66, 1966/67, 1967/68 y 1968/69, con datos tomados de la publicación *La educación en cifras 1963/1972, Tomo II*, del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación. En este volumen fueron publicados por última vez los datos necesarios para evaluar el rendimiento cuantitativo de todo el subsistema. Ellos son: matrícula total, matriculados nuevos, matriculados repitientes y egresados por año lectivo.

A partir de estos cuatro datos se construyeron grupos de indicadores de rendimiento cuantitativo. El proceso de construcción de los mismos fue minuciosamente expuesto en la introducción metodológica del trabajo. Allí puede verse cómo fueron corregidas muchas de las dificultades relacionadas con el uso desagregado de los indicadores retención y desgranamiento. La publicación que se comenta no presentó los datos de rendimiento desagregados por dependencia y jurisdicción. Por otra parte, carece de todo análisis explicativo de las situaciones y tendencias presentadas, que sólo se vierten en cuadros estadísticos.

Bajo la denominación de enseñanza media corriente se computaron los valores promedio para el conjunto de las modalidades.

⁵⁰ La posibilidad de realizar un exhaustivo diagnóstico de los recursos docentes requiere la reelaboración del método de recolección de datos. Actualmente los profesores se computan por escuela. Profesores que trabajan en escuelas de distintas dependencias son así computados dos y más veces. La sugerencia es que se ponga en funcionamiento un sistema ligado a la persona y no a los establecimientos y/o dependencias. Esta idea cuenta sin embargo con la oposición del cuerpo de profesores, que ve peligrar la posibilidad de continuar ejerciendo los varios cargos —a veces legalmente incompatibles— que necesita para subsistir.

Se presentaron luego los valores correspondientes al bachillerato, comercial, normal e industrial. En general se halló que el rendimiento en el bachillerato, comercial y normal era similar, en tanto el del industrial difería sensiblemente del resto.

Para el último período considerado, es decir para el año 1968/69, se observó que el rendimiento difería sensiblemente de un año a otro (*Anexo estadístico*, cuadro 51). Para el conjunto del subsistema, primer año tenía la tasa de promoción más baja de todos los años de estudio, excepto quinto y sexto. De segundo a cuarto año la tasa de promovidos iba en paulatino aumento, disminuyendo concomitantemente tanto los porcentajes correspondientes a repetición como los de abandono. Si bien en quinto y sexto año se consignaban bajas de promoción, ello se debía al inicio de los egresos.

Los dos indicadores de bajo rendimiento —repetición y abandono— tuvieron tendencias similares a través de los años de estudio. En ambos casos, la incidencia del problema era mucho mayor en primer año que en el resto. Prácticamente un tercio de los alumnos de primer año repetían o abandonaban; y el doble de los que repetían dejaban de asistir a la escuela. Este hecho parece particularmente significativo. En cuanto a los datos expuestos resulta necesario revisar la metodología, registrando exactamente si la tasa de abandono es efectiva, si no existen pases, reincorporaciones u otros fenómenos no contemplados que podrían incidir en una reducción de los porcentajes consignados. Por otra parte, parece difícil que los adolescentes que abandonan en primer año lo hagan por causa de una temprana incorporación al mundo del trabajo ⁵¹.

Si bien las tasas de trabajo adolescente son altas en la Argentina, parece poco probable que quienes deciden cursar estudios de enseñanza media tengan luego una necesidad de trabajo remunerado tan urgente —o sean requeridos con la misma inmediatez por apremios domésticos— que su desescolarización sea determinante. En este sentido debe haber motivaciones psicológicas, ligadas al cambio que significa la escolarización media, que induzcan al estudiante a dejar tempranamente la escuela. Tales motivaciones psicológicas no serían más que la elaboración personal de la colisión entre culturas diferentes (la propia y la de la escuela) y modelos institucionales también diversos (el de la escuela primaria a la que concurría y la escuela secundaria).

En la enseñanza industrial las tasas de promoción eran más bajas que en la media, considerada en su conjunto (*Anexo estadístico*, cuadro 52). Esto se debía fundamentalmente a una mayor

⁵¹ En 1980 trabajaba aproximadamente el 8 % del grupo de edad de 10 a 14 años en áreas urbanas y el 11 % de la población rural según datos del CELADE de 1980.

incidencia de las tasas de abandono. Por otra parte, al considerar los datos desagregados por años de estudio se observa que la incidencia del abandono era particularmente alta en primero y cuarto año y la de repetición en segundo. Estos datos son tendencialmente coincidentes con los obtenidos por una investigación referida solamente al rendimiento del subsistema de enseñanza secundaria industrial en años más recientes (Testa, J., A. Vales y D. Wiñar, 1979). Los resultados señalaban una variación mínima en el rendimiento de la modalidad respecto de años anteriores. La conclusión más general indicaba que en 1972/73, para una cohorte teórica de 100 alumnos, se llegaba a sexto año con sólo 23, que habían seguido sus estudios sin atrasos ni repeticiones.

En la investigación de 1974, la acumulación de las tasas de abandono por años de estudios fue considerada un indicador aproximado de la deserción en el nivel. Para la enseñanza media corriente la deserción agrupaba prácticamente a la mitad de la población incorporada (*Anexo estadístico*, cuadro 53). Para la enseñanza media técnica este porcentaje era muy superior (*Anexo estadístico*, cuadro 54).

Si bien existe la posibilidad de una sobrevaloración de estas cifras a causa de la metodología empleada, sus valores son suficientemente altos como para profundizar el análisis del problema. En este sentido, el estudio sobre el rendimiento de la enseñanza industrial señala en primer lugar la necesidad de investigar en el área del desarrollo de la estadística continua: "se considera de primera importancia la implementación de un sistema permanente de registro de las bajas a nivel de establecimiento, con la secuencia y la desagregación de las series básicas que se relevan. Esta información permitirá, si se efectiviza un buen nivel de registro, obtener una buena medida global de la deserción dentro del marco de la información sobre rendimiento que brindan las series de nuevos inscriptos y repitientes". En segundo lugar, señala la necesidad de investigar en el área de estudios especiales, especialmente la realización de estudios periódicos de seguimiento de cohortes (Testa, J. A., Vales y D. Wiñar, 1979, p. 26).

En 1968/69, poco más de un tercio de los ingresantes en la enseñanza secundaria terminaba el ciclo en el tiempo de duración normal, en tanto que un porcentaje significativo empleaba más tiempo del previsto (*Anexo estadístico*, cuadro 55). La mayoría de los atrasos eran de un año. La situación en la enseñanza industrial era nuevamente desfavorable respecto del promedio de las otras modalidades (*Anexo estadístico*, cuadro 56). Menos de un quinto de los alumnos industriales terminaba su carrera en el tiempo de duración planificado. Mientras que el 72,25 % de los egresados de la enseñanza media corriente terminaba su carrera en el plazo previsto, en el caso del industrial este porcentaje descendía al 68,76 %.

Si se comparan los datos de rendimiento del nivel medio disponibles con los existentes para el nivel primario, se comprueba lo siguiente: mientras en el nivel primario el principal problema de rendimiento reside en los altos índices de repetición, en la escuela secundaria es mayor la incidencia del abandono. Esto es en parte explicable por la condición de no obligatoriedad del nivel y por la probable búsqueda de una más rápida inserción en actividades laborables.

El problema del abandono es particularmente agudo en primer año. En el caso de la enseñanza industrial la gravedad se repite en cuarto año.

Por otra parte, los últimos datos comparables demuestran que a fines de la década del 60 la modalidad industrial tenía un rendimiento cuantitativo significativamente menor que el conjunto de la enseñanza secundaria. Si se recuerda que el origen socio-económico de los estudiantes de la enseñanza industrial era coetáneamente inferior al de la media de otras modalidades (Wiñar, D., Llovate, S., y Mérega, H., 1968) puede concluirse que el rendimiento diferencial de los distintos tipos de enseñanza media estaba asociado a características socioeconómicas diferenciales del alumnado. La escuela secundaria habría entonces reforzado diferenciales sociales preexistentes a través de una selección social previa y un rendimiento diferenciado desventajoso para el tipo de enseñanza que concentraba a los jóvenes provenientes de familias ocupadas en segmentos inferiores. Este hecho, sin embargo, no es más que una constatación estadística; no explica los mecanismos que producían un rendimiento diferencial de la modalidad industrial respecto del conjunto del subsistema.

En la actualidad se conoce el rendimiento del subsistema de enseñanza media técnica/industrial para años más recientes, pero no el del conjunto del subsistema. Por otra parte, no se sabe si la diferencia socioeconómica del alumnado persiste. Es más, hay indicios acerca de que puede haberse homologado. Por último, y aun a riesgo de ser reiterativos, cabe señalar que como el rendimiento del sistema es el resultado acumulado de comportamientos de instituciones e individuos, para detectar problemas en forma más pormenorizada es necesario el análisis de la problemática desde la perspectiva de las instituciones de las que se deserta y del alumno desertor, incorporando en el primer caso variables institucionales y pedagógicas; familiares y psicológicas en el segundo y culturales en ambos.

La investigación sobre el rendimiento de la enseñanza secundaria industrial concluye que en los valores más desagregados existía un panorama interjurisdiccional relativamente homogéneo. A partir de esto, los autores formulan la hipótesis de que "[existirían] factores en la población escolar que determinan magnitudes relativas de desgranamiento total muy semejantes con indepen-

dencia de la localización geográfica de los establecimientos" (Testa, J. A., Vales y D. Wiñar, 1979, p. 5). Se sugiere así lo dicho en este informe: la importancia de estudiar las poblaciones escolares con mayor profundidad analítica.

Para otros indicadores más desagregados la misma investigación comprobó la existencia de diferencias interjurisdiccionales significativas. Por ejemplo, los valores porcentuales de desgranamiento para el pasaje de ciclo entre zonas análogas —aquéllas, por ejemplo, de gran concentración de matrícula— eran diferentes. Mientras los cursos diurnos de las escuelas industriales del Gran Buenos Aires y de Santa Fe sufrían por entonces un fuerte desgranamiento de la trayectoria escolar de una cohorte teórica, este fenómeno era menos significativo en la Capital Federal y en Córdoba. La investigación que se comenta describe otra serie de situaciones específicas, formula algunas hipótesis explicativas y sugiere líneas de investigación.

Las causas de las diferencias interjurisdiccionales de la enseñanza secundaria se vinculan a las que provocan los diversos grados de escolaridad secundaria alcanzados. A este respecto, se ha demostrado a nivel regional que, a diferencia de lo que solía sostenerse, no siempre la mayor escolarización y/o escolaridad media está vinculada a procesos de creciente urbanización e industrialización y viceversa (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, final 4, vol. 2, IV-44). Estos aportes conceptuales, surgidos de investigaciones comparativas regionales, son dignas de considerar en los estudios acerca de la heterogeneidad de situaciones educativas dentro de un mismo país.

A modo de síntesis puede concluirse que es mucho lo que no se sabe acerca de la enseñanza secundaria. Entre otros aspectos sin investigar pueden mencionarse las características estructurales de la diferenciación de carreras, las consecuencias de la superposición de autoridades, el rendimiento cuantitativo actual del sistema, las motivaciones y consecuencias de la heterogeneidad, las consecuencias diferenciales de los resultados de las políticas educativas hacia el nivel de distintos escenarios sociales y grupos sociales, las manifestaciones cualitativas de la expansión cuantitativa, etc.

El hecho de que el nivel medio haya sufrido una expansión cuantitativa tan profunda paralela al logro de la universalidad de la enseñanza primaria, transformó la problemática referida al mismo en primera prioridad de la investigación educativa.

III.6. *La educación superior no universitaria*

Si bien no es propósito de este informe la formación del nivel terciario, igualmente se le dedicarán algunas líneas, pues la mayor parte de establecimientos que lo componen y de la matrícula que abarca corresponde a la formación docente para los niveles descriptos (*Anexo estadístico*, cuadro 57). Por otro lado, la gran mayoría de los establecimientos de educación superior no universitaria dependen de los organismos que gobiernan el nivel secundario y se hallan afectados por problemas similares. Esta estructura de gobierno y organización facilitan la "secundarización" visible en numerosos profesorado y establecimientos terciarios, tanto en el nivel de los contenidos transmitidos como en los métodos de enseñanza, disciplina y normas de funcionamiento.

Es muy poco lo que se sabe acerca de este subsistema. Los datos globales reunidos con carácter exploratorio permiten visualizar algunas tendencias que coinciden con las de otros niveles. Tanto el análisis de la oferta de establecimientos como el de la matrícula ponen de manifiesto la creciente participación del Estado durante el período iniciado en 1973/75, y un decaimiento de la misma en favor del sector privado durante la gestión del proceso 1976/82.

Cuadro 21

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR NO UNIVERSITARIA

Año	Establecimientos	Matrícula
1970	34,7 %	35,0 %
1975	34,4 %	28,8 %
1981	39,9 %	37,3 %

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 58 y 59.

Trabajos de carácter histórico demostraron que en América Latina, particularmente en la Argentina, los Estados gobernados por coaliciones oligárquicas sienten desconfianza frente a la fidelidad de los docentes formados en los establecimientos estatales. De este modo, sus decisiones políticas estuvieron orientadas a la privatización de la formación docente (Tedesco, J. C., 1980 y Braslavsky, C., 1982).

Durante el último período el proceso de expansión de la enseñanza superior privada se debería, en parte, a que el Estado traspasó al sector privado la responsabilidad de la educación, por causas ideológicas y financieras, sí, aunque también cabe señalar, entre otros fenómenos nuevos, la fundación de establecimientos de educación formal por sectores opositores. Era un modo de ganar espacios en la sociedad civil recuperando ámbitos de acción vedados en las instituciones del estado autoritario⁵².

Las tendencias más globales de expansión o retracción de la matrícula están vinculadas: a) con la evolución de la educación superior universitaria, y b) del mercado del empleo. El gran crecimiento del sector terciario o universitario, en particular en la formación docente, tiene mayor relación con el desplazamiento de la matrícula universitaria hacia éste que con el reclutamiento de nuevos sectores. Es decir, que el proceso de democratización externa del sistema de educación formal, que en la última década cerró su ciclo para el nivel primario y continuó —aunque desaceleradamente y con otras características— en la enseñanza secundaria, a partir de 1976, luego del explosivo auge de 1970 a 1976, se retrajo y estabilizó en los niveles superiores.

Cuadro 22

PARTICIPACIÓN DE LA MATRÍCULA DE NIVEL SUPERIOR
NO UNIVERSITARIO EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN
FORMAL POST-SECUNDARIO

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Universitario</i>	<i>Superior no universitario</i>
1970	100 (293.302)	86,4 %	14,6 %
1972	100 (387.057)	86,1 %	13,9 %
1974	100 (542.335)	89,4 %	10,6 %
1976	100 (600.768)	88,6 %	11,4 %
1978	100 (474.925)	84,1 %	15,9 %
1981	100 (525.688)	76,5 %	23,5 %

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 59 y 60.

⁵² Es así como algunas universidades privadas fueron fundadas directamente por grupos de docentes alejados de universidades nacionales, que antes de esa fecha se mostraban opuestos a cualquier avance del sector privado en la educación nacional.

Entre las causas del desplazamiento de la matrícula de enseñanza superior hacia los institutos terciarios están, en primer lugar, las políticas estatales de orientación hacia carreras cortas y limitacionistas del ingreso universitario. Por otra parte, la retracción del empleo industrial pudo haber reforzado las expectativas laborales en el sector terciario, en este caso el docente: éste se habría visualizado como uno de los pocos ámbitos que en períodos de crisis absorbe nueva fuerza de trabajo. Los datos reunidos para este trabajo sobre la evolución de los docentes empleados en los distintos niveles del sistema indicarían que, en el caso específico del período 76/81, el crecimiento de la matrícula en establecimientos para la formación docente respondería más bien a percepciones subjetivas retardadas, con correlatos reales en etapas previas, que a procesos coetáneos.

Es probable que, de acuerdo a las causas que impulsan el crecimiento terciario, comiencen a registrarse modificaciones de importancia en la estructura interna de la matrícula, como, por ejemplo, aumentos del reclutamiento masculino, desertores de las carreras universitarias, etc.

Queda abierta, también, la pregunta sobre los efectos cualitativos de esta reestructuración de la matrícula post-secundaria. En primer lugar, el volumen del desplazamiento no alcanza a compensar el descenso de la matrícula universitaria. Esto significa que a partir de 1976 descendió la enseñanza post-secundaria dentro del sistema de educación formal⁵³.

Considerando además las características de "secundarización" del nivel terciario no universitario en el contexto de retraso en los contenidos y la burocratización autoritaria en la organización institucional del sistema educativo, ya referidas en el capítulo II, el proceso de desplazamiento de la matrícula universitaria a los centros no universitarios es un proceso más en la cadena de deterioro de la educación argentina.

III.7. *Los temas recurrentes*

Las gestiones educativas del período 1976/1982 no realizaron un diagnóstico orgánico del sistema educativo. Pero el análisis de los niveles del sistema muestra una serie de temas recurrentes en todos los niveles y gestiones. Entre ellos puede nombrarse: a) gobierno ineficiente de la educación, b) excesiva concentración del servicio educativo en manos del Estado, c) inadecuada infraestruc-

⁵³ La comparación con datos sobre las tendencias evolutivas de la educación parasistemática, desagregados por tipo de establecimientos y con los datos censales, permitirá determinar si se trata —o no— de descenso general de la expansión de la educación post-secundaria.

tura edilicia y equipamiento, d) "desorden" dentro del sistema, etc. Estos temas recurrentes eran para el gobierno algunos de los problemas centrales a resolver.

Las gestiones educativas del período 1976/1982 tampoco definieron políticas educativas orgánicamente articuladas. Ellas se fueron adoptando en forma puntual, sobre la marcha, y con el propósito de resolver aquellos supuestos problemas centrales. Entre esas políticas educativas pueden mencionarse respectivamente: a) la transferencia de escuelas a las provincias y medidas de reestructuración administrativa, b) subsidiaridad del estado, c) suscripción de préstamos internacionales para mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento y d) jerarquización por categorías, diferenciación horizontal —de acuerdo a las posibilidades de cada jurisdicción— y mayor control burocrático del personal docente.

Las políticas educativas dispuestas fueron aplicadas erráticamente en el contexto de crisis económica, conflictos intragubernamentales y congelación política. Ellas contribuyeron a conformar un sistema educativo caracterizado entre otros aspectos por: a) un gobierno con creciente complejidad burocrática y decreciente participación formal e informal de docentes, padres y estudiantes; b) la disminución y/o segmentación de la oferta de oportunidades educativas en niveles y modalidades claves del sistema; c) la persistencia de una significativa porción de infraestructura física deteriorada y equipamiento insuficiente y d) un cuerpo docente desarticulado, con formación y reconocimiento heterogéneo.

Un sistema educativo recién se realiza en el contacto con la población que atiende. En este sentido las tendencias que dependen menos biunívocamente de las políticas públicas y más directamente de los comportamientos de la población —expansión matricular, rendimiento, egresos, etc.— no parecen inscriptas en procesos de acentuado deterioro, excepto la evolución de la matrícula de educación de adultos y de la enseñanza superior universitaria. Si bien esta suerte de demanda persistente pudo mantener y aun conquistar espacios formales, no siempre pudo conquistar espacios equitativos, ni superar la existencia de ciertas desigualdades educativas por sectores sociales y contextos geográficos.

El análisis de los niveles del sistema educativo muestra, en un ámbito específico, que la concreción de las políticas públicas está intermediada por la población, como agente social que tiene cierta autonomía relativa de comportamiento. Esta autonomía relativa se conserva aun en contextos de congelación política, aunque puede estar más circunscripta que en contextos de democracia representativa. En esta dinámica, la valoración social de la educación parece ser lo suficientemente alta para que la educación sea uno de los últimos bienes sociales que se renuncia a adquirir.

A partir de este hecho puede plantearse la hipótesis de que la educación impartida en el sistema de educación formal cumple

alguna función social valiosa para los sectores demandantes. Esta función social explicaría por qué la población insiste mayoritariamente en consumir educación formal. Las pocas investigaciones existentes parecen indicar que se valora la posibilidad de realizar aprendizajes instrumentales, lógico-operacionales y científicos. La población percibiría estos aprendizajes como valiosos, aun cuando en las políticas públicas se dé prioridad, por ejemplo, a la conservación del orden o a la transmisión ideológica.

El desafío parece ser la generación de políticas educativas orgánicamente estructuradas que garanticen las condiciones de gobierno, la estructura del sistema y los recursos más adecuados para la realización socialmente equitativa de aquella posibilidad. Esto significa superar no sólo estilos autoritarios, sino también tecnocráticos y espontaneístas de generación y puesta en práctica de políticas educativas. Las políticas educativas referidas al gobierno, estructura y recursos del sistema educativo no se legitimarían así por el logro de objetivos autónomos —crear más escuelas, emplear más docentes, etc., “per se”—, sino por su contribución a la creación de condiciones óptimas para la realización de los aprendizajes demandados. Dicho en otros términos: se trata de generar y poner en práctica políticas para la solución de los problemas de gobierno, de estructura y cuantitativos del sistema educativo, con los agentes sociales y en función de aprendizajes de alta calidad.

La puesta en práctica de una concepción de este tipo estará condicionada por numerosos factores, entre ellos, la cantidad y calidad de conocimientos sobre el funcionamiento del sistema educativo. Serán particularmente significativos los aportes que, desde la investigación educativa, puedan realizarse sobre el comportamiento de los agentes sociales en el sistema educativo.

III.8. *Bibliografía*

- Aguerrondo, I., 1976. *El centralismo en la educación primaria argentina*, Cuaderno del CIE N° 15, Buenos Aires.
- Agulla, J. C. y colaboradores, 1973. *Educación, sociedad y cambio social*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires.
- “Una alternativa diferente. La propuesta de la Multipartidaria sobre educación”, 1982. En: *Perspectiva Universitaria*, N° 10, Buenos Aires, mayo.
- Aznar, L., 1974. *La educación en regiones periféricas argentinas: la Patagonia Norte*, Fundación Bariloche, San Carlos de Bariloche, julio.
- Babini, A. M. de, 1976. “La desigualdad educacional en Argentina”, en: *Argentina conflictiva*. Seis estudios sobre problemas sociales argentinos, J. F. Marsal (comp.), Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Babini, A. M. de, 1982. “La deserción escolar en Argentina”, en: *Revista Argentina de Educación*, año I, N° 1, Buenos Aires.
- Banco Mundial, 1980. *Educación*, documento de política sectorial, Washington.

- Eernales, E., 1980. "La autonomía relativa de la educación y la democracia", en: *Crítica y Utopía*, Nº 2, Buenos Aires.
- Bosch, L. P., 1982. "Los últimos 60 años en la educación preprimaria argentina", en: *La Obra*, año 61, Nº 750, Buenos Aires, abril.
- Braslavsky, B. P. de, 1981. a) "1981: Año Internacional de los Impedidos. Sus principios y objetivos esenciales", en: *Veritas*, año 51, Nº 541, Buenos Aires, mayo.
- Braslavsky, B. P. de, 1981. b) "Normalización e integración en América Latina, ponencia ante el Congreso Nacional sobre deficiencia mental", México, setiembre (mimeografiado).
- Braslavsky, C. y López, H., 1974. "La Universidad y el sistema educativo argentino", en: *Latinoamérica*, año 2, Nº 4, Río Cuarto, Argentina.
- Braslavsky, C., 1979. *Die Schulpflicht in Lateinamerika*, Universidad de Leipzig, tesis de doctorado (mimeografiado).
- Braslavsky, C., 1982. a) "La motivación económica y la motivación política en el desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos", en *Lateinamerika Studien*, Nº 9, Munich (manuscrito, 1977).
- Braslavsky, C., 1982. b) "Etapas históricas de las estrategias nacionales para la enseñanza general obligatoria en Hispanoamérica", en: *Cuaderno del DIE*, Nº 6, México.
- Bravo, H. F., 1972. *Régimen fiscal de la educación nacional*, 2ª edición, Buenos Aires, ITDT-CICE.
- Bravo, H. F., 1972. a) *Bases constitucionales de la educación argentina: un proyecto de reforma*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Bravo, H. F., 1972. b) *Las erogaciones en educación. Un análisis del caso argentino fundado en el presupuesto nacional*, documento de trabajo del ITDT-CICE, Nº 5, Buenos Aires.
- Bravo, H. F., 1975. *Los recursos financieros de la educación. Los recursos del sector público en la Argentina al nivel nacional*, documento de trabajo del ITDT-CICE, Nº 8, Buenos Aires.
- Bravo, H. F., 1980. a) "Igualdad de oportunidades educativas: el caso argentino", en: *Perspectiva Universitaria*, Nº 8, Buenos Aires, abril.
- Bravo, H. F., 1980. b) "Participación del sector educativo privado en el servicio educativo nacional", en: *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, año 6, Nº 26, Buenos Aires, mayo.
- Bravo, H. F., 1981. a) "La contribución del Estado a la enseñanza privada", en: *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, año 7, Nº 32, Buenos Aires, julio.
- Bravo, H. F., 1981. b) "La subsidiaridad del Estado en el área de la educación", en: *Perspectiva Universitaria*, Nº 9, Buenos Aires, julio.
- Brunner, J. J., 1981. *La cultura autoritaria en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1979. *América Latina en el umbral de los años 80*, Santiago de Chile.
- Cerese, F. P. y F. Mignella Calvosa, 1980. *La nueva pequeña burguesía*, Ed. Nueva Imagen, México.
- CFI, 1977. *Posibilidades educacionales de la población nacional y de las distintas jurisdicciones del país*, Buenos Aires.
- Cirigliano, G. F. J., 1969. *Educación y política. El paradójico sistema de la educación argentina*, Librería del Colegio, Buenos Aires.
- CONADE, 1968. *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social*, Buenos Aires, 2 tomos.
- Congreso Nacional de Educación, 1978. *La transferencia de escuelas primarias nacionales ante la Constitución, las leyes y la política educativa*, Buenos Aires.

- Consejo Federal de Cultura y Educación, 1981. *La regionalización educativa en la República Argentina*, documento presentado al Taller Interamericano sobre Regionalización de la Educación, Santiago de Chile, 20 al 24 de abril.
- Cortés, C., F. y A. Flisfisch, 1975. *Educación, urbanización y fecundidad: un ensayo teórico*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Crozier, M., 1974. *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Echart de Bianchi, M. y otros, 1976. a) *Costos de la educación en la Argentina. Metodología y principales resultados*, FIEL/ECIEL, Buenos Aires.
- Echart de Bianchi, M. y otros, 1976. b) *Los determinantes de la educación en la Argentina*, FIEL/ECIEL, Buenos Aires.
- Escudé, C., 1975. *Aspectos ocultos de la educación en la Argentina. Políticas de inversión y productividad 1900-1970*, Ed. El Coloquio, Buenos Aires.
- Las estadísticas de la educación en la República Argentina, 1976. En: *Estadística*, Journal of the Inter-American Statistical Institute, Washington IASI, v. XXX, N° 114.
- Estructura educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación*, 1977. (Publicación del Servicio de Planeamiento de la Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Evolución de los salarios docentes 1906-1975*, 1976. (Publicación de la Dirección Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Fainholz, B., 1979. "La educación en las zonas rurales. Integración del mundo rural en el proceso de desarrollo social y en el sistema de educación global", en: *Perspectiva Universitaria*, N° 6, Buenos Aires, junio.
- Fernández Lamarra, N. e Aguerro, I., 1980. "Los planes de educación en América Latina", en: UNESCO/CEPAL/PNUD, *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*, comp. G. W. Rama, UNICEF, Santiago de Chile.
- Ferrauti, H. y Lentini, A. C., 1978. *La estructura burocrática formal del sector educacional de la planta central del Ministerio de Cultura y Educación*, IIE, Buenos Aires.
- Ferrauti, H., 1981. "Estructura institucional del sistema educativo argentino por jurisdicción y nivel", en: *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, año 7, N° 34, Buenos Aires, noviembre.
- Filgueira, C., 1977. *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*, Buenos Aires, DEALC/documento N° 4.
- Flisfisch, A., 1980. *La propia educación de los demás*, FLACSO, Santiago de Chile (Materiales de discusión N° 5).
- FUDAL-IEP-FNUAP, 1980. *Análisis poblacional de la Argentina, informe de investigación*, vol. IV, Buenos Aires.
- Galán, L. y Ruiz, R., 1975. "Administración de la educación", en: *Ciencias Administrativas*, revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias Administrativas, año XVII, Nros. 46-47-48, La Plata, enero-diciembre.
- García de Vivens, M. B., 1979. "Medición de la deserción escolar en la Argentina", en: *Revista Paraguaya de Sociología*, año 16, N° 45, Asunción, mayo-agosto.
- Gertel, H. R., 1973. "La utilización de recursos humanos dentro del sistema educativo", en: *Jornadas de finanzas públicas*, N° 6, Córdoba, trabajo N° 1.

- Gertel, H. R., 1976. *Aportes para un análisis de la economía de la educación en la Argentina, ponencia ante las Primeras Jornadas sobre Financiamiento y Costos de la Educación*, Buenos Aires, 8 y 9 de octubre (mimeografiado).
- Gertel, H. R., 1977. *Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina*, Buenos Aires, DEALC/documento N° 3.
- Guía de carreras y estudios de nivel medio*, 1980. (Publicación de la Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo, Secretaría de Estado de Educación, del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Guía de carreras de nivel terciario no administrado por la Universidad*, 1981. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires. (Publicación preparada por la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Kratochwill, G., Uranga, S. S., y Karp, S., 1967. *Frenos económicos y sociales para la educación*, Ed. Libera, Buenos Aires.
- Katzman, R., 1968. "Estratificación educacional en provincias argentinas", en: *Desarrollo Económico*, vol. 7, N° 28, IDES, Buenos Aires.
- Landi, O., 1982. *La redistribución de saberes y de credenciales educativas (La enseñanza parasistemática en la cultura de la crisis)*, ponencia presentada a las I Jornadas de Educación y Trabajo, 4, 5 y 6 de octubre, Buenos Aires.
- Lentini Iturralde, A. H., 1979. *Reformas educacionales ocurridas en la República Argentina en los últimos cincuenta años. Proyecto Multinacional de Capacitación para Profesores de América Latina en el área de Currículum*, Venezuela.
- Maruco, M., y Palma, S. R., 1978. "El desmantelamiento de la escuela primaria", en: *Perspectiva Universitaria*, N° 4, Buenos Aires, abril.
- Martínez Paz, F., 1979. *La educación argentina*, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones.
- Martínez Paz, F., 1980. *El sistema educativo nacional: formación - desarrollo - crisis*, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones.
- Mignone, E. F., 1978. *Relación entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina (1853-1943)*, FLACSO, Buenos Aires, octubre.
- Moura Castro, C. y otros, 1980. *A Educação na América Latina: um estudo comparativo de custo e eficiência*, Río de Janeiro (Programa Eciel, Projeto Educação e Desenvolvimento).
- N. U., 1979. Asamblea General A/34, A/34/158, 13-6-1979.
- N. U., 1980. Plan de Acción, CEPAL, E/CEPAL/72, L 4, 30-9-1980.
- N. U., 1980. UNICEF, E/ICEF/2 1410, 26-4-1980.
- Nassif, R., 1981. "Las tendencias pedagógicas en América Latina", en: *UNESCO - CEPAL - PNUD. El cambio educativo, situación y condiciones*, DEALC/informe final 2, Buenos Aires.
- Núñez, P. J., 1982. *Evolución de la política educacional del régimen militar*, Cuaderno del PIIIE, Santiago de Chile.
- O'Donnell, G., 1972. *Modernización y autoritarismo*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, G., 1979. *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*, Estudios CEDES, vol. 2, N° 5, Buenos Aires.
- Ocerín, R. G., 1981. *Política educativa. Bases para una reforma necesaria*, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires.
- Osizlak, O., 1977. *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, documentos CEDES/6.E., CLACSO/N° 8, Buenos Aires.

- Oszlak, O., 1980. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2, Buenos Aires.
- Oszlak, O., 1982. *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino*, Estudios CEDES, vol. 4, Nº 2, Buenos Aires.
- Panorama cuantitativo de la educación argentina 1952-1975*, 1977. (Publicación de la Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, Nº 7.)
- Peredo, M. A., 1980. *La regionalización de la educación. Aspectos administrativos y pedagógicos*, Buenos Aires (mimeografiado).
- Petty, M. S. J., 1972. "Dimensiones de la Escuela Católica en la Argentina", en: *Revista del Centro de Investigaciones y Acción Social*, año XXI, Nº 212, Buenos Aires, mayo.
- Petty, M. y Mignoli, H., s.f. *Las desigualdades en los gastos nacionales y provinciales para la educación primaria*, Cuadernos del CIE, Nº 14, Buenos Aires.
- Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971/1975, República Argentina*, 1971. (Publicación de las Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad.)
- Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977, versión preliminar* (versión final sin publicar), 1974, área educación, Buenos Aires, julio.
- Portnoy, V., 1937. *La educación desde 1810 hasta la ley 1420*, Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Rama, G., 1972. "Educación media y estructura social en América Latina", en: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Nº 3, FLACSO, Sgo. de Chile.
- Rama, G., 1978. *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/documento 6, Buenos Aires.
- Rama, G., (comp.) 1980. *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*, UNESCO, CEPAL-PNUD/UNICEF, Sgo. de Chile.
- Rama, G., 1980. "Educación y democracia", en *Crítica y Utopía*, Nº 2, Buenos Aires.
- Rama, G., 1982. "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en: *UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/informe final 2*, Buenos Aires.
- Ramos, J. P., 1910. *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina*, J. Peuser, Buenos Aires.
- "Reformas educacionales en América Latina", 1971, en: *Educadores del mundo*, Nº 30, Sgo. de Chile.
- Rendimiento cuantitativo del nivel primario*, 1974. (Publicación de la Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Rendimiento cuantitativo del nivel medio*, 1974. (Publicación de la Dirección Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Riquelme, G. C., 1976. *Elementos para un diagnóstico de la situación educativa en Argentina en el contexto de un análisis poblacional integral*, FUDAL-IEP (documento interno), Buenos Aires, abril.
- Salvadores, A., 1937. *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la ley 1420*. Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Romero Brest, G. L. de, Paviglianiti, N., López, H., Fontan, N., 1978. *Educación técnica para la mujer en jurisdicción del CONET*, ITDT-CICE, Buenos Aires, 1978.

- Salonia, A. F., 1979. "Propuestas para la transformación educativa", en: *Universidades*, Nº 75, México, Unión de Universidades de América Latina.
- Schiefelbein, E., y Simmons, J., 1981. *Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo*, Ottawa-Canadá, IDRC.
- SNIE - Sistema Nacional de Información Educativa, 1980. *Perfil del sistema educativo argentino - 1980*, publicación de la Dirección de Información y Tecnología Educativa, Buenos Aires.
- Situación de la investigación educativa 1975-76*, 1978. (Publicación del Servicio de Planeamiento de la Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.)
- Situación de la investigación educativa 1979-1980*, documento del Servicio de Planeamiento de la Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina (versión mecanografiada).
- Sastre de Cabot, J. M., 1977. "La escuela media en la estructura de los sistemas educativos", en: *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, año 3, Nº 11, mayo.
- Solari, A., 1977. a) "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina", en: *Revista del IPE*, Sgo. de Chile.
- Solari, A., 1977. b) "Desarrollo y política educacional en América Latina", en: *Revista de la CEPAL*, primer semestre.
- Tedesco, J. C., 1970. "Educación, economía y sociedad en Argentina", en: *Aportes*, Nº 15, París, enero.
- Tedesco, J. C., 1970 (reed. 1982). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Ed. Pannedille, 1970; CEAL, 1982. Buenos Aires.
- Tedesco, J. C., 1971. "La educación argentina entre 1880 y 1930", en: *Historia argentina integral*, vol. V, CEAL, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C., 1972. "El debate de la reforma educativa", en: *Revista de Ciencias de la Educación*, año III, Nº 7, Buenos Aires, abril.
- Tedesco, J. C., 1978. *Educación e industrialización en la Argentina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/documento Nº 1, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C., 1979. "La crisis de la hegemonía oligárquica y el sistema educativo argentino, 1930-1945", en: *Revista Colombiana de Educación*, Nº 4, Bogotá, II semestre.
- Tedesco, J. C., 1980. a) *Conceptos de sociología de la educación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C., 1980. b) "La educación argentina 1930-1955", en: *El país de los argentinos, primera historia integral*, Nº 185, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C., 1981. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en: *El cambio educativo*, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/informe final 2, Buenos Aires.
- Terra, J. P., 1980. *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC-documento Nº 24.
- Testa, J., Vales, A. y Wiñar, D., 1979. *Magnitud y características de la deserción*, proyecto CONET-BID, Buenos Aires (mimeografiado).
- Tobin, A., 1976. *Permanencia del sistema educativo de nivel primario: sus intentos de reforma: 1880-1969*, Cuadernos del CIE, Nº 16, Buenos Aires.
- UNESCO, 1960. *La situación educativa en América Latina. La enseñanza primaria: estado, problemas, perspectivas*, París.
- UNESCO, 1976. *Evolución reciente de la educación en América Latina*, Ed. Sepsetentas, México (7 tomos).

- UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981. *Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general*, Buenos Aires (cuatro volúmenes).
- UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981. *Sociedad rural, educación y escuela*, DEALC/informe final 1, Buenos Aires.
- Urquidí, V. L., 1978. "Financiamiento de la educación en América Latina", en: *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. VIII, N° 1, México.
- Vasconi, T., 1977. "Aportes para una teoría de la educación", en: *La educación burguesa*, Ed. Nueva Imagen, México.
- Vera, R., 1979. *Disyuntivas de la educación media en América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD-DEALC/19, Buenos Aires.
- Wainerman, C. H., 1979. "Educación, familia y participación económica femenina en la Argentina", en: *Desarrollo Económico*, vol. 18, N° 72, Buenos Aires, enero-marzo.
- Weinberg, G., 1981. *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, nueva versión, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC.
- Weinberg, P. D., 1967. *La enseñanza técnica industrial en la Argentina, 1936-1965*, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Wiñar, D., S. Llomovate y H. Mérega, 1968. *Origen social y otros factores que inciden sobre el acceso y elección de carreras de enseñanza media*, SECONADE, Buenos Aires.
- Wiñar, D., 1970. *Poder político y educación. El peronismo y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional*, ITDT-CICE, Buenos Aires.
- Wiñar, D., 1974. "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino, 1900-1970", en: *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, N° 4, México.
- Wiñar, D., 1976. *Análisis regional de la repetición escolar en el nivel primario*, Instituto Nacional de Planificación Económica, Buenos Aires (mimeografiado.)
- Wiñar, D., 1981. *Educación técnica y estructura social en América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/ficha N° 15.
- Zalduendo, E. A., 1973. *El federalismo económico y la igualdad de oferta en las regiones de Argentina*, CFI, Buenos Aires.
- Zanotti, L. J., 1972. *Etapas históricas de la política educativa*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Zanotti, L. J., 1980. *Los objetivos de la escuela media*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires.
- Zanotti, L. J., s.f. "El cuestionamiento de las instituciones escolares", en: *Educación, ideología y política*, publicación del IIE, Buenos Aires.
- Diarios y revistas de 1976 a 1981, de acuerdo al archivo del diario CLARÍN.

Fuentes estadísticas

Publicaciones existentes de los Censos Nacionales de Población y Vivienda. Serie completa de publicaciones del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

CAPÍTULO IV

EDUCACIÓN Y APARATO PRODUCTIVO EN LA ARGENTINA, 1976-1982. UN BALANCE DE LOS ESTUDIOS EXISTENTES

por RICARDO CARCIOFI

IV.1. *Introducción*

Hay una cierta divergencia entre el título elegido para este capítulo y el peso relativo asignado a los temas que aquí se discuten. Nuestra intención inicial era efectuar un examen crítico de lo que se había escrito sobre educación y mercado de trabajo en la Argentina, con especial referencia al período 1976-82. El objetivo último del inventario era conducir al diseño de nuevas líneas de investigación sobre el tema. En síntesis, el plan adoptado implicaba plantear un ejercicio aparentemente razonable: mediante la detección de cuánto y cómo se había avanzado en el conocimiento de ciertos aspectos, se podrían sugerir líneas de trabajo futuras. Sin embargo, hubo dos dificultades, de diferente naturaleza, que obligaron a replantear la estructura final de este trabajo. En primer lugar, encontramos que lo escrito era escaso y no justificaba un trabajo cuyo único objetivo era el examen de tan breve literatura. En segundo lugar, y aún más importante, resultaba obvio que para proponer líneas de investigación en el área hacían falta pautas teóricas más generales que sirvieran de guía para la formulación de las preguntas fundamentales y para orientar la dirección general de los futuros trabajos.

Esta segunda dificultad requiere un análisis más detallado. ¿Se dispone de alguna "teoría" que permita delimitar el campo de un programa de investigaciones en el área de la "educación y mercado de trabajo"? No es ninguna novedad que desde hace algo más de dos décadas se habla con creciente firmeza en este terreno,

de la así llamada teoría del capital humano. Según un notable expositor de esta teoría, "el programa de investigaciones del capital humano no tiene un genuino rival de igual dimensión y rigor", aunque más abajo agrega que "hay ciertamente base para pensar que el enfoque del capital humano está en algo más próximo a una crisis" (Blaug, 1976, p. 849)¹. Esta crisis, es cierto, no la provoca un "rival" compacto y homogéneo que pueda ser considerado una teoría alternativa. Se trata, más bien, de diversos aspectos que van formando parte de un conjunto de ideas difícilmente asimilables dentro del cuerpo teórico conocido como capital humano. Pero ello no impide que esta posición crítica dé lugar a un programa de investigaciones alternativas a las emergentes de aquella corriente de pensamiento².

Frente a este panorama, consideramos importante ubicar los puntos de divergencia y el posible contacto (si es que existe alguno) entre el enfoque del capital humano y un programa de investigaciones que transcurre sobre líneas distintas. En este sentido buscamos indagar hasta qué punto ellos parten de distintas premisas y conducen al planteamiento de diferentes preguntas. Nos pareció pues conveniente extendernos con cierto detalle sobre las características de uno y otro posible programa. Esto se discute en la sección II. En la sección III se hace una revisión sumaria de los estudios referidos al caso argentino. Estas discusiones se encuadran dentro de un contexto que abarca el funcionamiento del mercado de trabajo argentino y los cambios operados durante este último período. La sección IV se dedica a presentar algunas conclusiones útiles para la definición de líneas de trabajo.

¹ A lo largo de este trabajo se utiliza repetidamente la expresión "programa de investigación". Conviene pues precisar en alguna medida el sentido del término. En el artículo de Blaug (1976) que se acaba de citar, se aclara que la expresión corresponde a Imre Lakatos y designa un "conjunto de teorías interconectadas que orientan una estrategia de investigación científica" (p. 828). Los programas de investigación estarían así compuestos por un "núcleo" (hard core) y un "cinturón de protección". El núcleo es la serie de creencias (beliefs) metafísicas que inspiran y definen el programa. El cinturón de protección combina el núcleo teórico con un conjunto de supuestos auxiliares que forman las teorías específicas que son objeto de prueba empírica (véase también Blaug, 1976 b). La aclaración anterior pone de relieve que el uso del término envuelve complejos aspectos que hacen a metodología y filosofía de la ciencia. A los efectos de este trabajo, nos conformamos con esta noción algo intuitiva y muy preliminar sobre qué es un "programa de investigación".

² Es importante señalar que ésta no es la conclusión a la que llega Blaug. Según él, la teoría del capital humano "nunca morirá" pero considera factible que sea opacada e integrada por la teoría del "credencialismo y señalización en contextos de incertidumbre" (p. 850). La diferencia con respecto al diagnóstico de Blaug radica en dos puntos centrales. Primero, tal como se explica en el trabajo, no creemos que la teoría de la señalización y el credencialismo sea la mayor amenaza que enfrenta la teoría del capital humano. Segundo, es muy posible que aquello que Blaug considera el "núcleo del programa de investigaciones del capital humano" sea distinto al que se postula en este trabajo (véase más abajo, nota 4).

Finalmente, una advertencia con respecto al nivel de análisis en que se discuten y presentan los contenidos de esta ponencia. Las cuestiones sobre el “valor económico de la educación”, el papel de ésta en el mercado de trabajo, la relación entre educación y crecimiento económico, educación y distribución del ingreso, etc., son, sin lugar a dudas, materias estudiadas por economistas. En el curso de dicho proceso se apropiaron con relativa exclusividad de un terreno tradicionalmente compartido por educadores y sociólogos. En la actualidad, cuando han transcurrido más de veinte años desde las primeras incursiones iniciales en el tema, los economistas comienzan a advertir las limitaciones de su enfoque. Sin embargo, estas explicaciones raramente se extienden —tanto por el lenguaje como por el tipo de conceptos que utilizan— a los otros científicos sociales, relegados del examen de esta problemática.

Parece entonces conveniente revertir parcialmente esa tendencia y abrir la discusión a un público más amplio. Esta posición se justifica aún más cuando se percibe claramente que en este terreno los economistas han comenzado a operar una suerte de retirada “táctica”. En esta ponencia hemos procurado exponer nuestras ideas pensando que quienes se encuentran dedicados al estudio de los fenómenos de educación y sociedad deben conocer por qué los economistas comenzaron a dudar de la validez de algunas de sus ideas iniciales.

IV.2. *La educación y el mercado de trabajo:* *¿Qué buscan los economistas?*

Según puede leerse en cualquier texto introductorio de economía, el mercado de trabajo es una institución clave para el funcionamiento de una sociedad capitalista. En él concurren dos fuerzas, la oferta y la demanda, con intenciones aparentemente opuestas pero con la única finalidad de alcanzar un “acuerdo”. Se dice así que la “libre” interacción de estas dos fuerzas determina, normalmente, dos resultados importantes: el nivel de los salarios y el nivel de ocupación. En realidad, lo anterior es una expresión parcial de un proceso más completo.

No existe, en rigor, un mercado de trabajo sino varios. Es, precisamente, el conjunto de los mercados el que determina la estructura de la ocupación y la estructura de los salarios relativos. Se conoce así, por ejemplo, la cantidad de individuos dedicados a la práctica de cierta ocupación y el nivel absoluto y relativo de sus ingresos.

Este mecanismo, en apariencia tan sencillo que formalmente se parece a un sistema de dos ecuaciones con dos incógnitas (para el caso en que se considere un solo mercado), es mucho más complejo que la imagen inocente descripta en el libro de texto. Veamos

al menos dos razones. Desde la obra de Keynes en adelante, muchos economistas creen que en el mercado de trabajo no se determinan dos incógnitas sino tres: la tercera es el nivel de desempleo. La discusión teórica acerca de la naturaleza de este tercer "resultado" ha generado intenso debate. Aún hoy las opiniones están divididas y muchos dudan que pueda haber consenso. Por otro lado, mucho antes de Keynes, otros autores estuvieron preocupados por esclarecer si efectivamente el nivel de salarios (y ocupación) se determina por la libre concurrencia de oferta y demanda tal como usualmente se describe, o si existen también otros mecanismos de interacción. No interesa demasiado, a los efectos de este trabajo, ahondar en el significado de las dificultades apuntadas. Pero sí es importante tenerlas en cuenta. Cuando se habla del "mercado de trabajo" se alude a una sintética expresión cuyo significado último exige resolver las premisas teóricas de las que se parte. De ellas dependen en forma crucial las características del análisis que se construye y las conclusiones a las que se arriba.

Una de las "novedades" del pensamiento económico contemporáneo fue haber integrado la educación al funcionamiento del mercado de trabajo. Más precisamente, desde los años 60 en adelante, los economistas comenzaron a explicar los resultados que se determinan en el mercado de trabajo —salarios relativos, estructura ocupacional y tasa de desempleo— incorporando los efectos de la educación³. En cuanto al significado preciso de la relación existente entre la educación y el "mercado de trabajo" tampoco hay consenso. Ello no debe extrañarnos porque, en rigor, no hay una teoría unificada sobre el mercado de trabajo. Lo curioso, en este caso, es que la selección de una u otra teoría sobre el mercado laboral ha llevado a privilegiar ciertas funciones de la educación en desmedro de otras. Así, lo que se ha dado en llamar "el valor económico de la educación" depende de la teoría donde se lo ubique. Y son estas visiones más generales las que llevan a formular distintas hipótesis sobre el papel de la educación en el mercado de trabajo. La evidencia empírica buscada y los resultados hallados tienden a confirmar la validez relativa de la teoría que sirve como punto de partida.

Tal como se adelantó en la introducción, dos posibles "programas de investigación" resumen con cierta propiedad el núcleo de interés apuntado en este terreno: el que surge de la teoría del capital humano y el que puede construirse si se sostiene un enfoque alternativo.

³ Son varias las referencias que podrían servir para indicar el surgimiento histórico de esta corriente de pensamiento: Schultz (1961), Bowman (1966), Becker (1966). Los primeros libros de texto sobre economía de la educación datan de principios de los años 70: Perlman (1973) y Blaug (1972). La discusión de estos temas en forma integrada con los aspectos referidos al mercado de trabajo recién aparece en los enfoques más modernos (véase Layard & Walters, 1978, capítulo 11).

El objeto de la discusión siguiente es pasar revista a las características centrales de cada uno de ellos. Debe notarse que el propósito de esta presentación *no* es explicar *toda* la teoría, sino precisar el tipo de fenómeno que se pretende explicar. Sí, en cambio, procuraremos demostrar que la diferencia entre ambos enfoques depende de la respuesta a las dos preguntas siguientes: primero ¿por qué la educación tiene asociada una recompensa económica, que se traduce en el mayor ingreso (promedio) de los más educados?; segundo, ¿qué papel juega el mercado de trabajo en la determinación de los salarios?

IV.2.1. *El enfoque del capital humano*

Innumerable cantidad de observaciones empíricas confirmaron sin demasiadas dudas que el nivel de educación de una persona y su nivel de ingresos están positivamente correlacionados. Este es un fenómeno empírico abonado por suficientes pruebas metodológicamente inobjetables. La asociación mencionada se comprueba en diferentes contextos y para economías con estructuras muy distintas. Como fuera dicho recientemente por Fields (1980): "si usted tuviera que estimar el ingreso de una persona y pudiese hacer tan sólo una sola pregunta, lo mejor es indagar sobre el nivel de escolaridad de esa persona". Se establece así que la educación es, en términos estadísticos, un buen "predictor" de los ingresos. Esto significa, además, que aun cuando se "controle" el efecto de otras variables que normalmente van asociadas al nivel de ingreso (el lugar de residencia, la escolaridad de los padres del individuo, la extracción social, etc.), la relación mencionada se verifica inexorablemente.

a) *Los elementos básicos de la teoría*

Es obvio, sin embargo, que asociación no implica causación. La dificultad reside en saber por qué esto es así. La virtud de los economistas enrolados en la corriente del capital humano es haber ensayado una respuesta concreta para el mencionado fenómeno estadístico. Simplemente, postularon que la educación, y en rigor una variedad de las "inversiones" que los individuos llevan a cabo en la mejora de la "calidad" de sus personas como agentes productivos, es la *causa* de aquellos mayores ingresos. Esta causalidad es justificada desde un doble ángulo. Por un lado, los individuos tienen incentivos para invertir en educación, soportando los costos que implica una incorporación tardía a la vida productiva y los que deben pagar para educarse, porque en el futuro habrán de recibir la recompensa (retornos) que se proporcionan al esfuerzo

invertido. Las diferencias de ingreso que estos individuos reciben (con respecto a quienes no han invertido en capital humano) no son más que la recompensa por ese esfuerzo diferencial. Esto no parece más que la justificación de la racionalidad con que actúan los agentes económicos en una sociedad capitalista, y no es excesivamente cuestionable⁴. Es más difícil encontrar una prueba de por qué aquellos que demandan trabajo "educado", las empresas, están dispuestas a pagar el mencionado diferencial de ingresos.

Éste es el otro ángulo de la demostración. Si los empresarios no tienen una preferencia "conspicua" por el empleo de personal con niveles educativos superiores, la única razón que justifica que a éstos se les ofrezca mayor remuneración es que son más productivos que los carentes de educación. ¿Cuánto más se les paga? Exactamente el monto equivalente al incremento de producto del que son responsables⁵. Esta es la esencia del principio que ha llevado a los economistas a pensar que la educación tiene, efectivamente, un valor económico. Nótese, sin embargo, que esa contribución de la educación al incremento del producto sólo puede ser observada desde el ángulo de quienes poseen dicho "factor de producción" (capital humano).

En otros términos, lo único que puede observarse a través de la medición empírica son los diferentes ingresos que reciben individuos aparentemente iguales, cuya única distinción es su desigual nivel de escolaridad. Las diferencias de salarios observadas son la expresión visible de la mayor capacidad productiva de quienes tienen mayor educación: luego, ésta es la causa de sus mejores ingresos.

La explicación es aún más clara si se la incluye en el contexto teórico más general en que se inscribe esta visión. ¿Quién se apropia del producto social generado en una economía? Los factores de la producción que contribuyen a generarlo. Como se ha visto, la educación genera un producto y puede ser considerada entonces un factor de producción. ¿Cuánto es lo que recibe cada factor? (Por ejemplo, ¿cuánto se recibe por un año más de educación?) Como se dijo, esto equivale a la productividad (marginal) de dicho factor; esto es, cada recurso recibirá una remuneración

⁴ Retomando la discusión de la nota 2, vale la pena notar que según Blaug (1976), la conformación de un patrón definido de decisiones individuales cuya característica principal es posponer ingresos por la perspectiva de ganancias futuras, constituye la idea básica del enfoque del capital humano. Sin embargo, la explicación parecería incompleta. Está claro que el problema de la "racionalidad económica" de las acciones individuales es un axioma básico, pero es necesario especificar por qué aquellas decisiones de inversión, basadas en ciertas expectativas futuras, encuentran luego su confirmación efectiva en el mercado de trabajo.

⁵ Nótese que los factores que afectan al crecimiento económico se apropian del volumen del producto que ellos generan. El crecimiento y la distribución del producto quedan simultáneamente determinados.

unitaria igual al incremento de producto que aporta la última unidad de este factor. ¿Dónde se determina la cantidad de unidades de cada factor que habrán de usarse y la remuneración final (precio) que habrá de recibir? En los respectivos mercados.

La lista de preguntas puede ser mucho más larga, pero lo cierto es que todas encontrarían respuestas absolutamente consistentes con las premisas teóricas de las que se ha partido. Desde el punto de vista de la originalidad de la explicación del capital humano, puede decirse que éste es relativo.

Su novedad consiste en haber postulado una relación causal a un fenómeno empírico incontrovertible: la asociación positiva entre educación e ingresos. El resto forma parte de una construcción teórica, el modelo Walrasiano de equilibrio general, conocido desde fines del siglo pasado y sometido desde entonces a un prolijo y sistemático perfeccionamiento.

Sin embargo, la importancia de este aporte no puede ser menospreciada, pues brinda los elementos para construir una teoría sobre la distribución interpersonal de los ingresos. En realidad, debe anotarse que el enfoque del capital humano tuvo la virtud de desplazar el interés por los aspectos tradicionalmente tratados por los estudios sobre distribución del ingreso. Hasta mediados de los años 50, los trabajos sobre este tema se concentraban invariablemente sobre problemas atinentes a la distribución funcional del ingreso: la participación relativa de salarios y beneficio en el producto.

A partir de las investigaciones del capital humano, pudo formularse una teoría de los factores que explicarían las diferencias de renta entre los individuos. Asimismo, se puso de relieve que esta teoría conduce, sin el auxilio de dato institucional alguno, a una solución para el problema de la determinación de la estructura de salarios. Los salarios relativos se determinan por la libre interacción del funcionamiento de los diferentes mercados de trabajo. En equilibrio competitivo, las diferencias de ingresos de los individuos no se eliminan porque ellas reflejen el hecho de que no todos poseen el mismo "nivel" de capital humano. Sin embargo, la teoría permite probar que si el mercado de capitales no es segmentado (es decir, todos tienen el mismo acceso a los fondos mediante los cuales podrían pagar el costo de aprendizaje), la corriente de ingresos asociada a cada ocupación "descontada" a cierta tasa de interés (el valor presente del ingreso permanente) es igual para todas las ocupaciones. Mientras esta igualdad no se verifique, habrá claras ventajas para elegir ciertas profesiones en relación a otras, pero cuando los mercados arriban a la situación de equilibrio el resultado final es el indicado.

Por supuesto, la teoría hace las correspondientes reservas: no todos los individuos son igualmente hábiles en la adquisición de las calificaciones respectivas y las diferentes posiciones ocupacio-

nales no tienen las mismas ventajas (netas) no pecuniarias. Pero estos refinamientos no interesan demasiado. Lo importante es notar que la explicación final remite al punto donde habíamos comenzado: las diferencias de ingreso compensan exactamente igual a todos los individuos y, por decirlo así, el derecho a esta compensación emerge de la posesión de capital humano.

Esta estructura de razonamiento, construida a partir de dos supuestos —el valor “económico” de la educación y el funcionamiento competitivo del mercado de trabajo—, constituye el esqueleto básico sobre el que se desarrolla el programa de investigaciones asentado en la teoría del capital humano. Conviene observar que en la misma se esfuma, del terreno del análisis, la compleja gama de fenómenos que tienen lugar en el proceso de socialización educacional. En este contexto, la educación es un proceso de inversión que demanda ciertos recursos y genera retornos.

La calidad de la educación, la absorción que efectúa el mercado de trabajo de los productos del sistema educativo, las así llamadas ventajas no económicas de la educación, etc., sólo pueden ser observadas en la medida que inciden directa o indirectamente en el ejercicio financiero de la determinación de tasas de retorno a la inversión educacional. En realidad, esta parcialización del análisis a que obliga la teoría expuesta puede ser exhibida como una de sus virtudes. Es por ello que quienes practican investigaciones dentro de esta problemática aducen que la teoría permite indagar una esfera limitada de aspectos: la disciplina es “economía de la educación” y no pretende iluminar más problemas que los incluidos en su marco teórico general.

b) *Investigación empírica “descriptiva”*

La investigación empírica en materia de economía de la educación se ha venido desarrollando, dentro de este enfoque, a lo largo de dos líneas que es conveniente diferenciar.

Por un lado, se encuentra lo que podríamos denominar investigación *descriptiva*, constituida por los estudios sobre distribución de ingresos y educación, la determinación de funciones de ingresos de los individuos (cuáles son las variables que mejor lo predicen), el cálculo de funciones de demanda para los distintos niveles de escolaridad y, por supuesto, la estimación de tasas de retorno privadas para los distintos niveles de escolaridad⁶.

⁶ Fields (1979) realiza una revisión de varios estudios de distribución de ingresos donde se intenta aislar el efecto de la educación. Hay numerosos trabajos sobre el tema del ingreso y la escolaridad en países en desarrollo: véase, por ejemplo, Carnoy (1967), Pscharopoulos (1977), Velloso (1979), Blaug (1974).

Sin lugar a dudas, esta última se ha convertido en una práctica floreciente. Los trabajos sobre este tema son numerosos y representan una apreciable proporción dentro del total: el cálculo de tasas de retorno ha resultado, en la práctica, sinónimo de economía de la educación⁷. Asimismo, como producto del trabajo teórico de varios economistas de la escuela de Chicago, el enfoque ha sido extendido a la explicación de ciertos fenómenos de la "economía de la familia"⁸. El estudio de tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo, decisiones de retiro, etc., ha sido investigado con el mismo criterio.

La educación también fue incorporada a la explicación del problema del desempleo de la mano de obra educada, cuyo nivel parece ser elevado en ciertos países en desarrollo⁹. Como la existencia de desempleo es incompatible con el tipo de resultados que predice el modelo teórico, y como mucho menos lo es el desempleo de mano de obra educada cuando se toman en cuenta las imperfecciones existentes en el funcionamiento del mercado de capitales y acceso a la educación en países en desarrollo, el tema del desempleo de educados ha sido intensamente debatido. Los argumentos al respecto fueron varios: inadecuación del tipo de educación recibida a las demandas del mercado de trabajo, creación de falsas expectativas por parte del sistema educacional (que habría inducido a una errónea toma de decisiones), baja calidad de ciertos tipos de educación, rigideces en el mercado laboral que dificultan el ajuste, y, por supuesto, las explicaciones basadas en las más recientes hipótesis sobre la "posición de búsqueda" que asumirían ciertos participantes en el mercado laboral¹⁰.

Esta explicación es particularmente consistente con la visión del capital humano. En condiciones de depresión de demanda de trabajo, la mano de obra más educada está "obligada" a mantener un proceso de búsqueda más prolongado pues resulta más elevado su precio de reserva. En caso contrario, éstos podrían incurrir en significativas pérdidas de "capital". Por cierto, como se dijo antes,

⁷ Sobre el tema de tasa de retorno puede verse Pscharopoulos (1973).

⁸ Una revisión crítica de esta literatura se encuentra en Leibenstein (1974).

⁹ Hay diversos trabajos sobre este tema y no todos arriban a las mismas conclusiones. Por ejemplo, Blaug, Layard y Woodhall (1969) encontraron evidencias de que el desempleo entre los más educados en India era muy grave. Evidencia adicional recogida por Turnham (1971) ha sugerido que la relación no es monótonica. Ese autor encontró que en varios mercados urbanos de trabajo (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, la región urbana de Sri Lanka e India), las tasas más elevadas de desempleo se encuentran entre aquellas personas con nivel intermedio de educación.

¹⁰ Sobre el problema general de teoría de la búsqueda en el mercado laboral pueden consultarse los trabajos de Phelps (1970) y Holt (1970). Por otro lado, Selowsky y Piñera (1978) incorporan estos aspectos en el análisis del comportamiento de mano de obra educada en mercados segmentados (cuya presencia es frecuente en los países en desarrollo).

este tipo de hipótesis tiene validez si se acepta que las oportunidades educacionales no están uniforme e igualmente distribuidas ¹¹.

Finalmente, debe observarse que la relación entre la estructura ocupacional y los niveles de calificación educacionales no conforman una esfera relevante dentro de este enfoque. La elección de la ocupación es un proceso endógeno al de determinación del ingreso en el mercado de trabajo ¹². En otras palabras, la estructura ocupacional observada es la solución al sistema de ecuaciones de oferta y demanda de mano de obra en los diferentes submercados de trabajo.

Lo anterior envuelve dos problemas que discutiremos brevemente ahora, aun cuando más adelante serán reexaminados en otro contexto de análisis. El primer problema es el de la adecuación entre puestos de trabajo y niveles de educación. Como producto de la aplicación de ciertas nociones que se encuentran frecuentemente en los estudios referidos a "recursos humanos", muchas veces se ha sostenido la hipótesis de la existencia de una rígida adecuación entre los requerimientos asociados a cada puesto de la estructura ocupacional y la oferta del sistema educativo ¹³. Este tipo de noción, cuyo fundamento teórico es la presunción de que la estructura ocupacional depende de ciertas funciones de producción con coeficientes fijos para las distintas calidades de trabajo, es absolutamente ajeno al enfoque del capital humano ¹⁴.

Según esta visión, no hay por qué presumir que los más educados ocuparán ciertos y determinados puestos de la estructura ocupacional. La aceptación de un puesto de trabajo implica la aceptación de una corriente de ingresos. Ésta, como vimos, debe igualar los retornos que ofrece cada ocupación. Ello significa que es posible que la mano de obra educada se deslice hacia arriba o hacia abajo en la estructura ocupacional sin que ello determine necesariamente una modificación en el mismo sentido de los retornos a la escolaridad. El criterio que guía las decisiones de aceptación o rechazo de cada ofrecimiento de una vacante de trabajo es la posibilidad de acceder a un flujo futuro de ingresos que se iguale con los costos invertidos en el aprendizaje. Si el puesto ofrece más

¹¹ Si las oportunidades educacionales no están igualmente distribuidas, verificándose que la desigualdad favorece relativamente a los más educados, éstos pueden exhibirse más frecuentemente en posición de búsqueda. Los ingresos perdidos se compensan con las rentas derivadas de la desigualdad de oportunidades.

¹² Según afirma Beccaria (1982), parece que no todos los trabajos de investigación empírica sobre distribución del ingreso tienen en cuenta esta causalidad implícita en la posición teórica del capital humano.

¹³ El enfoque de recursos humanos es el primer método de planificación educativa que comenzó a plantear la necesidad de adecuar la estructura educacional a las necesidades del aparato productivo.

¹⁴ Esto se explica en Blaug (1972, cap. 5).

o menos jerarquía, y requiere sólo en forma parcial el ejercicio de las habilidades cognitivas impartidas en el sistema educativo, etc., los individuos tomarán debidamente en cuenta todos estos aspectos como definitorios de las ventajas no pecuniarias de la ocupación. En consecuencia, la comprobación empírica de varios estudios recientes referidos a los niveles educativos de la estructura ocupacional, donde se observa que los más educados se están deslizando hacia puestos de trabajo que antes eran ocupados por personas con menor nivel de calificación, no es prueba negatoria del tipo de hipótesis formuladas dentro de la teoría del capital humano. Significa, más bien, la confirmación de éstas, por cuanto lo que se observa implícitamente son los movimientos de las ofertas y demandas de mano de obra de cada uno de los submercados. En otras palabras, el hallazgo empírico confirma que el mundo real no refleja funciones de producción con coeficientes fijos de mano de obra.

Claro está, los fenómenos comentados se ubican muy próximos al segundo problema que deseamos apuntar. Si los más educados se “filtran” hacia abajo en la escala ocupacional, es factible sospechar que están aceptando ciertas pérdidas de ingreso. Esto efectivamente es así. Las numerosas mediciones sobre tasas de retorno por niveles de escolaridad indican que las tasas más altas se obtienen con el nivel primario, mientras que la educación secundaria y superior poseen tasas significativamente menores. Los rangos de las diferencias por niveles varían según los casos, pero esa es la tónica general en casi todos los países en desarrollo. En otros términos, la investigación empírica revela que, en la mayor parte de los casos, los individuos tienden a “sobreinvertir” en educación. Alternativamente, como el sistema educativo está administrado por el Estado en la mayoría de los países en desarrollo, podría decirse que los recursos, al permitir una sobreexpansión de los niveles superiores, se han asignado en forma poco eficiente.

c) Capital humano y planificación social de la educación

En forma paralela a los estudios que hemos agrupado genéricamente bajo la designación de investigación descriptiva, se encuentran los trabajos preocupados por la toma de decisiones en la asignación de recursos. Nos estamos refiriendo a la aplicación del capital humano a la planificación de los sistemas educativos.

En forma consistente con la teoría que nutre a todo este enfoque, se postula que la asignación de recursos dentro de esta área puede guiarse mediante la aplicación de una simple regla práctica: el cálculo de tasas de retorno “sociales”. En la determinación de las mismas no sólo se incluyen los costos y beneficios que acarrea la inversión educacional para la sociedad en su con-

junto. Por ejemplo, en cuanto a costos se refiere, además de los ingresos perdidos por los individuos mientras permanecen dentro del sistema educacional, es necesario computar también aquellos costos necesarios para el funcionamiento de cierta inversión en educación (edificios, salarios, etc.). Usualmente los economistas consideran que, en estos casos, también pueden valuarse en términos económicos los beneficios no pecuniarios de la educación y computar estos beneficios en forma diferencial según las características de los consumidores del servicio que producirá dicha inversión ¹⁵.

Hay dos observaciones cruciales respecto del significado de las tasas sociales de retorno en economía de la educación. En primer lugar, debe anotarse que este criterio de planificación (por planificación se entiende aquí estrictamente la asignación de recursos comprometida en la expansión de un determinado nivel del sistema escolar), implica una superación metodológica respecto del enfoque de recursos humanos. Aplicando el análisis de costo beneficio puede decidirse la realización de inversiones sin necesidad de ensayar complejas proyecciones sobre demanda de mano de obra asociadas al crecimiento del producto. En una palabra, los criterios de aceptación y rechazo se basan en la fijación de una tasa interna de retorno que se comparará oportunamente con posibilidades de inversión alternativas. En síntesis, se procede como en el caso de cualquier proyecto destinado a la producción de bienes y servicios. Siguiendo este procedimiento, no se necesitan hacer los supuestos simplificadores y restrictivos del análisis de recursos humanos.

En segundo lugar, corresponde anotar una diferencia central entre la investigación descriptiva y el uso de la teoría del capital humano con propósitos de planificación social. Obsérvese que dentro de la primera línea de trabajo no es estrictamente necesario presuponer una relación causal entre educación e ingresos. Tampoco es necesario presumir que los mercados de trabajo funcionan en forma competitiva, tal como lo prescribe la teoría ¹⁶. Simple-

¹⁵ La metodología de cálculo de tasas sociales de retorno a la educación se encuentra explicada en Perlman (1973). Por otro lado, el lector habrá reparado que aquí se utilizan conceptos sobre el cálculo de costo-beneficio aplicado con criterios de rentabilidad social. Este análisis se halla respaldado por la construcción teórica denominada "economía del bienestar".

¹⁶ Esto resulta muy claro en los estudios sobre distribución del ingreso y distribución de la educación realizados en países desarrollados. Aun cuando se trabaja con enfoques propios del capital humano para el análisis e interpretación de los datos, se suele concluir que la distribución de educación no mejora necesariamente la distribución de los ingresos. Son varios los factores que actúan en la realidad: las tasas de retorno por niveles de escolaridad no están igualadas y, especialmente, el mercado de trabajo no funciona en la forma sugerida por la teoría. Véanse, por ejemplo, las conclusiones que extrae Velloso (1979) para el caso de Brasil y la discusión teórica que presenta Carnoy (1975).

mente, como su nombre lo indica, se trata de un conjunto de relaciones descriptivas entre distribución del ingreso y distribución de la ocupación, nivel de ingreso y nivel de educación, tasa de desempleo y educación, etc. Más aún, la determinación de tasas de retorno privadas a la educación no requiere postular ningún supuesto propio de la teoría del capital humano. El cálculo de una cierta tasa de retorno a la escolaridad representa, en último término, la aplicación de un procedimiento de cálculo financiero que permite computar las diferencias de ingresos cuando se discrimina a los individuos según sus niveles de escolaridad. Ciertamente, dichas diferencias son expresadas a través de un lenguaje muy especial predeterminado por una explicación teórica más general.

Sin embargo, ello no autoriza a afirmar que el cálculo de la mencionada tasa de retorno implica necesariamente haber aceptado todos los supuestos del análisis ortodoxo del capital humano. Por cierto, el problema teórico es inevitable cuando se pasa a interpretar esas tasas de retorno como remuneración al factor de la producción denominado, genéricamente, educación.

Es más, cuando la medición del fenómeno empírico estudiado resulta consistente con el tipo de análisis que sugiere la teoría, es frecuente presentar la evidencia estadística como confirmación de aquélla. Sin embargo, entre educación e ingresos resulta menos frecuente la mención que la asociación, y su expresión, a través de una tasa de retorno, es consistente con otras interpretaciones diferentes a las del capital humano. En cualquier caso, es importante comprobar que la investigación descriptiva preocupada en cuantificar y observar ciertos fenómenos que interesan a la teoría del capital humano, no significa una aplicación lisa y llana de aquella teoría. En principio, podría argumentarse que ese conjunto de investigaciones descriptivas son susceptibles de ser explicadas a la luz de un marco teórico diferente.

Sin embargo, esta autonomía relativa entre trabajo empírico y marco interpretativo es inexistente cuando se ingresa en el terreno de la planificación social de la educación. De igual manera, los límites que separan lo que hemos denominado investigación descriptiva y teoría del capital humano, se desdibujan por completo cuando aquellos trabajos (diseñados originalmente con el propósito de ilustrar la magnitud de cierto fenómeno —la tasa de retorno a la escolaridad, secundaria, por ejemplo—) deducen conclusiones que sirven de base para la aplicación de políticas específicas. En otros términos, el uso de una tasa *social* de retorno a la educación o proposiciones del tipo siguiente —una distribución más igualitaria de la educación lleva a una mejora en la distribución del ingreso— sólo pueden ser sostenidas en forma consistente si se apoyan en el enfoque teórico del capital humano. Esto resulta particularmente claro si se observa el verdadero significado de la tasa social de retorno. Para la determinación de

la misma es necesario calcular el "retorno social" a la inversión educacional. Es decir, se requiere establecer cuál es el beneficio que obtendría la sociedad en su conjunto si se asignara un cierto volumen adicional de recursos a la producción de educación. El cómputo de dichos beneficios se realiza a través de los diferenciales de salarios efectivamente observados. Si se considera que las distancias salariales relativas existentes se hallan distorsionadas por un funcionamiento defectuoso del mercado laboral, los planificadores suelen estimar los beneficios sociales de la inversión mediante un cálculo aproximado de la estructura salarial que prevalecería en condiciones de competencia perfecta. En la práctica, la determinación de esa estructura de salarios de "equilibrio" es extremadamente compleja. Es por ello que se acostumbra usar los salarios relativos (por niveles de escolaridad) efectivamente observados. Pero estos detalles de procedimiento no son demasiado relevantes para nuestra discusión. Lo importante es observar que la extensión de los criterios de asignación implica, necesariamente, la aplicación de los dos supuestos cruciales de la teoría del capital humano: a) la educación es un factor de producción al cual pueden imputarse (causalmente) ciertos retornos económicos susceptibles de ser cuantificados; b) la mejor aproximación para la determinación de dichos retornos son los derivados del funcionamiento de un mercado laboral próximo a la competencia perfecta. Es precisamente el carácter *normativo* de la planificación implícito en la idea de la tasa "social" de retorno, lo que explica la presencia del aparato conceptual del capital humano. Como se parte de que la educación tiene efectivamente un retorno y que éste puede ser determinado en la forma indicada, se deducen las correspondientes conclusiones de orden normativo: inviertase tal volumen de recursos en la expansión educacional porque dicha asignación asegura un cierto volumen adicional de producto (e ingresos) para la sociedad en su conjunto.

En síntesis, nuestra distinción analítica entre investigación descriptiva y aquella orientada a determinar recomendaciones respecto de la asignación óptima de recursos, tiene cierta utilidad. Esta distinción permite observar que buena parte del programa de investigaciones desarrollado dentro de la óptica teórica del capital humano, está en condiciones de ilustrar ciertos aspectos no necesariamente ajenos a enfoques alternativos. Naturalmente, la dificultad se presenta cuando se procura construir una explicación consistente de los fenómenos observados en el estudio empírico. La "diferencia específica" del programa de investigaciones del capital humano consiste en corroborar la validez de sus dos hipótesis fundamentales: a) el valor económico de la educación; b) el papel del mercado de trabajo en la determinación de los salarios. Esto resulta particularmente claro en la aplicación de esta teoría en la planificación social de la educación y el tipo de recomendaciones de política que de ella se deducen.

IV.2.2. *Los elementos de un enfoque alternativo*

¿Es posible construir un programa de investigaciones sobre educación y mercado de trabajo que suponga una visión distinta de la que se desprende de la teoría del capital humano?

Una revisión de la literatura sobre este tema parece indicar que habría una respuesta afirmativa a la pregunta anterior. La mejor forma de observar cuáles serían los elementos centrales de dicho enfoque consiste en identificar los centros de estas críticas y ver hacia dónde conducen. Esta tarea no sería excesivamente complicada si las divergencias respecto de la teoría ortodoxa presentaran un grado apreciable de uniformidad. Como esto no es así, se requiere una cierta arbitrariedad en la selección y agrupamiento de los temas. Si bien la discusión siguiente no intenta ser una exposición sistemática y completa de ideas que se encuentran dispersas en un abundante número de trabajos, creemos que la presentación capta los aspectos esenciales de las críticas al capital humano.

a) Socialización escolar y valor económico de la educación

En la formulación más cruda del capital humano, la educación determina incrementos en la productividad de los individuos en razón de que éstos adquirirían ciertas habilidades cognitivas y destrezas concretas como producto del aprendizaje. En cierta medida, este rasgo resulta familiar al detectado en el enfoque de recursos humanos: la escuela imparte conocimientos que son de uso casi inmediato en el desempeño laboral. De aquí surge la necesidad de adecuar la estructura del sistema escolar a las demandas de la estructura ocupacional.

Como es obvio, el planteo implica una visión bastante distorsionada de la realidad. Efectivamente, la mayoría de las destrezas y conocimientos específicos ejercidos en la vida laboral se adquieren "en el puesto de trabajo" (on-the-job training). Esto estaba muy claro aun en los primeros trabajos de G. Becker, quien distinguía entre aprendizaje general y específico: el primero debe ser pagado por el individuo porque es de aplicación general en el mercado, mientras que el segundo es de validez restringida dentro de una cierta firma. La educación, por cierto, es un ejemplo nítido de aprendizaje general. Aparece así la pregunta: ¿cuál es la naturaleza del aprendizaje que se lleva a cabo en la escuela, luego positivamente reconocido cuando el individuo hace su ingreso en la vida laboral?

Algunos economistas americanos que en un principio trabajaron dentro de la línea del capital humano pero que luego se enrolaron en la "escuela radical" adoptando un esquema de análisis marxista, procuraron ensayar una respuesta al problema del "aprendizaje general" impartido en la escuela, tratando de establecer por qué posee un valor económico¹⁷. La clave la encontraron en el papel sociológico de la educación: no se trata de las habilidades cognitivas, sino que el valor de la enseñanza radica en la transmisión de pautas, valores, y, en general, un conjunto de actitudes perfectamente funcionales para el desempeño productivo del trabajador. Ésta sería, entonces, la productividad adicional de los más educados. La dificultad es que cuando la función de la educación es puesta en estos términos, las objeciones planteadas no representan una interpretación excesivamente opuesta a la contenida en la explicación tradicional. Sea por razones de adaptación sociológica (o psicológica), se concluye que la educación contribuye favorablemente al aumento de la productividad de quienes la reciben. Luego, los términos del análisis no parecen haber cambiado demasiado.

Sin embargo, la compatibilidad entre la teoría del capital humano y el enfoque sociológico es débil. En primer lugar, existe una diferencia fundamental de método. Cuando se reconoce la objeción referida, la clara delimitación establecida por la visión ortodoxa no parece la más apropiada: el proceso de determinación de demandas educacionales, empleo y salarios ya no obedece a la imagen estilizada de individuos concebidos como unidades perfectamente atomísticas, eligiendo racionalmente con el propósito de maximizar el retorno económico de sus decisiones vitales. Por el contrario, es necesario componer esa imagen con aspectos extraños a la teoría ortodoxa: relaciones de clase, determinaciones sociológicas en la capacidad de acción de los individuos, etc. Por otro lado, y en forma menos general, una vez que se admiten las ventajas de la educación en el sentido indicado, carece de propósito práctico establecer una asociación regular y relativamente rígida entre años de educación y niveles de ingreso. Por ejemplo, ¿es cierto que la diferencia de ingresos entre siete y ocho años de educación mide adecuadamente la contribución de esta socialización marginal y adaptación a la vida productiva? Sin duda, la educación como agente causal de esa diferencia de ingresos resulta más debilitada que en una interpretación simplificada donde se

¹⁷ Dos trabajos específicamente dirigidos a responder este punto son Edwards (1976) y Gintis (1971). Estos autores procuraron demostrar a través del análisis de evidencia empírica que las habilidades psicomotoras y cognitivas no explican mucho las diferencias de salario entre trabajadores de la misma industria. Los resultados indicaron que las diferencias dependían de características personales, tales como docilidad, iniciativa, aspiraciones de éxito, etc.

asume una continuidad ascendente entre años de escolaridad y habilidades cognitivas determinadas.

Finalmente, conviene destacar que si bien la objeción señalada por esta corriente tiene cierta entidad, al menos cuando se la visualiza en su capacidad de contestación al enfoque del capital humano, no puede decirse que se halla exenta de problemas. El papel de la escuela y su funcionalidad "en la reproducción" del sistema capitalista es un tema que ha preocupado a los educadores y sociólogos de la educación. No corresponde mencionar aquí los argumentos sobre los que se establece la plausibilidad de la así llamada teoría de la reproducción. Pero conviene tener en cuenta que si la posición de quienes la defienden es débil, se torna aún más difícil explicar por qué la escolaridad resulta compensada con un mayor ingreso. Veamos pues otras hipótesis.

b) *Credencialismo y señalización*

El valor "credencialístico" de la educación ha ido ganando mayor espacio en los trabajos referidos al papel de la educación en el mercado de trabajo. Sin embargo, es útil efectuar algunos comentarios sobre la hipótesis de la credencial porque el uso creciente de esta explicación ha desvirtuado parcialmente algunas de las implicaciones derivadas de la misma.

La idea básica del "credencialismo" consiste en sostener que la educación *no contribuye* en ninguno de los sentidos hasta ahora indicados (psicológico, sociológico, habilidades cognitivas), a la expansión de la capacidad productiva de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Corresponde así diferenciar el término credencial, en este sentido específico, del que surge cuando la credencial se usa como sinónimo de un cierto número de años de escolaridad. La explicación del valor credencialístico de la educación procura resolver un aparente dilema: ¿por qué se pagan los títulos, si la escuela imparte nada o muy poco de los conocimientos y actitudes requeridos en el desempeño laboral?

Hay varios modelos tejidos alrededor del credencialismo, pero para simplificar la exposición, pueden resumirse sus dos vertientes principales: a) la credencial como reflejo de habilidades innatas; b) la credencial entendida como una señal.

Con respecto a la primera, la siguiente cita ilumina los elementos más importantes de la misma.

"Seguramente, el crecimiento económico está asociado con más educación, pero cuál es la causa y cuál es efecto. ¿Quién puede decir que Enoch Powell está equivocado? —la educación (más allá de los límites establecidos legalmente) puede

ser simplemente un bien de consumo por el cual las comunidades ricas desarrollan un aprecio tal como los individuos ricos gustan de los viajes al exterior. El así llamado rendimiento económico de la educación (media y superior) puede ser debido a poco más que esto: la gente inteligente gana usualmente más dinero que la gente estúpida, pero también competirán por títulos y vaciarán las vacantes universitarias una vez que se establece un prejuicio en favor de los títulos. Y tal prejuicio puede deberse inicialmente nada más que a la conveniencia que obtienen los empleadores por la existencia de un sistema gratuito de selección; las universidades, que ya existen en número adecuado, certifican, a un costo absurdamente grande, quiénes son los inteligentes. De esta forma, los empleadores demandan títulos, y de allí en más toda la expansión podría transformarse en un círculo vicioso" (Wiles, 1969, p. 195; citado por Blaug, 1972, p. 32)¹⁸.

En principio, si se compara la primera parte de la afirmación referida al crecimiento económico con la segunda, se observa una cierta dificultad no demasiado bien resuelta por el autor.

El prejuicio en favor de la educación (superior) no se establece simplemente de manera análoga al aprecio por los "viajes al exterior". Los títulos tendrían una función: discriminan a los inteligentes de quienes no lo son. Luego, desde el punto de vista de los empleadores individualmente considerados, resulta absolutamente razonable exigir la credencial. Sin embargo, esto no significa que la educación contribuya al crecimiento económico de la sociedad en su conjunto, no por lo menos en el sentido de la explicación ortodoxa. Los más inteligentes acceden a los mejores puestos y ganan mayores ingresos. Pero la implantación del sistema de educación superior poco contribuye a expandir el número total de éstos; más aún, sus ingresos diferenciales no son el resultado de una mayor inversión en educación sino simplemente la consecuencia de su mayor habilidad innata. ¿Cuál es entonces la utilidad social de asignar recursos al mantenimiento de un sistema educativo de creciente sofisticación (y a un costo "absurdamente grande")? Su beneficio se deriva, simplemente, de que cierto mecanismo de selección permite sólo a los más inteligentes obtener la posesión de la credencial. En un sentido estricto, puede afirmarse que este sistema resulta eficiente en términos de asignación de recursos, si socialmente no puede diseñarse un "filtro" de la misma calidad y envergadura que funcione en forma "más barata".

Aun dentro de las limitaciones de este planteo excesivamente simplista, pero que revela las aristas más nítidas de una sociedad meritocrática, conviene destacar que no se requiere postular nin-

¹⁸ Para un modelo analítico completo donde la educación funciona como un filtro de habilidades innatas, véase Arrow (1972).

gún tipo de desigualdad en el acceso a la educación superior. Al contrario, la explicación se refuerza si se garantiza una perfecta igualdad de oportunidades, entendida en el sentido restringido de que todos los individuos tengan acceso a las mismas instituciones que imparten las "credenciales". La educación media y superior puede ser tan abierta como se desee, porque ella define un mecanismo perfecto de selección. Si el filtro educacional contribuye a proveer más individuos inteligentes con posesión de credencial, es doblemente ventajoso: primero, confirmará positivamente las presunciones de quienes demandan trabajo, y segundo, contribuirá a disminuir las diferencias de ingresos entre los "inteligentes" y el resto porque la oferta efectiva de los primeros aumenta.

La sospecha de que el filtro educacional no es tan perfecto como supone Wiles, ha llevado a otras especificaciones de la hipótesis credencialista. Las mismas parten de una idea: que los títulos otorgados por el sistema educacional no constituyen más que un "sistema de señales"¹⁹. El reclutamiento de mano de obra en el mercado de trabajo es analogado a un proceso de inversión en un contexto de incertidumbre. Los empleadores pueden observar el desenvolvimiento efectivo de su personal con cierta antigüedad en la firma, pero les resulta difícil estimar la validez de sus criterios de selección cuando concurren al mercado en búsqueda de mano de obra. El reclutamiento es costoso y también es costoso el tiempo de adaptación a la firma de quienes recién se incorporan a ella. El objetivo es, por tanto, reducir el riesgo de esa inversión mediante la reducción de rotaciones, recontrataciones, etc. Con este propósito, las firmas demandan "señales" que disminuyan la incertidumbre. Por otra parte, quienes buscan trabajo procurarán emitir las señales adecuadas. La educación es, claramente, uno de los atributos más útiles dentro de este sistema de señales (se dice, en realidad, que existen otros "índices", tales como el origen social, raza, sexo, etc., pero estos no pueden ser cambiados a través de ningún proceso de adquisición por parte de quienes demandan señales)²⁰.

Se establece en consecuencia una oferta y demanda de señales: quienes contratan trabajo están dispuestos a pagar un diferencial de salarios por la credencial, bajo la presunción de que quienes la tienen son más "productivos"; a su vez, quienes ofrecen trabajo procurarán hacer máxima la diferencia entre el costo de adquisición de la señal y los ingresos adicionales que a ella van asociados. Sin embargo, el equilibrio de todo el mecanismo de señales depende de una condición: la confirmación efectiva de su validez. Es decir, si quienes poseen las credenciales no corroboran las pre-

¹⁹ La explicación que sigue en el texto resume la idea central del modelo desarrollado por Spence (1972).

²⁰ Cuando estos índices se pagan, se dice que hay discriminación en el mercado de trabajo.

sunciones acerca de su rendimiento a través de un desempeño efectivo, la utilidad de la señal se desvanece. Los empleadores buscarán otros índices, discriminarán la calidad de las señales (por tipo de institución que las emite), o elevarán aún más la fuerza de la señal mediante un aumento del número de años de escolaridad. Es interesante observar las condiciones bajo las cuales puede arribarse a ese "desvanecimiento" de la credencial. El supuesto inicial que se adopta en estas explicaciones es doble: por un lado, dado que el enfoque es credencialístico, se presume que la educación no contribuye al desarrollo de capacidades; por otro lado, la oferta de individuos en posesión de títulos depende de los costos de la credencial (en relación a los beneficios que ésta produce). Esta es una diferencia esencial con respecto al planteo de Wiles porque allí se supone que educación es el "filtro". Dadas las premisas, se arriba a la siguiente conclusión: si los costos de la educación están distribuidos al azar entre quienes serán efectivamente más productivos y quienes no lo son, la utilidad de la señal disminuye y el mercado de trabajo reaccionará reajustando su mecanismo de selección. En consecuencia, para que ello no ocurra y el valor de la señal educativa se mantenga, será necesario disminuir los costos y las oportunidades de acceso educacional a aquellos individuos que satisfarán más adecuadamente las expectativas de quienes especifican la demanda de trabajo. Esta conclusión, como se observa, es algo pobre incluso dentro de los mismos términos del modelo. En primer lugar, requiere montar un doble mecanismo de control; mejor dicho, exige desarrollar un proceso de selección previo al otorgamiento de señales (credenciales). Esto parece de difícil justificación: es suficiente implantar un filtro eficiente, que discrimine adecuadamente a quienes son productivos de quienes no lo son, sin necesidad de establecer en forma paralela el "juego de las señales". En otros términos, si la educación funcionase como un tamiz perfecto que confirma las presunciones formuladas por los empleadores, no sería necesario discriminar las condiciones de acceso a la misma. Esa es, precisamente, la conclusión que se desprende del planteo crudo del credencialismo a lo Wiles. En segundo lugar, el elemento de "presunción" y expectativas respecto del valor de la credencial que se introduce por el lado de la demanda de trabajo es sumamente difuso. Otra vez puede compararse este resultado con la visión credencialística de matices más marcados.

En principio resulta admisible pensar que un filtro educacional eficaz logrará dejar pasar sólo a los más "inteligentes". También puede admitirse que dichas habilidades innatas sean efectivamente reconocidas y que en consecuencia la "gente inteligente gane más dinero" (aunque, por cierto, este supuesto requerirá hacer explícito un sinnúmero de requisitos adicionales). Sin embargo, es mucho más difícil pretender que la credencial educativa sea una señal adecuada que confirme las presunciones, siempre

variables y volátiles, acerca de quiénes son los más productivos y, por consiguiente, deben “ganar más”²¹.

Finalmente, es provechoso concluir esta larga discusión sobre el credencialismo extrayendo las consecuencias más importantes del análisis. En primer lugar, corresponde anotar que los planteos referidos se generaron como producto de ciertas disidencias internas dentro del enfoque del capital humano. La concepción global se mantiene intacta: el mercado de trabajo, en una economía capitalista donde los agentes actúan movidos por la competencia y el deseo de maximizar beneficios, tiene que funcionar en forma eficiente. Luego, si la educación y los títulos se pagan, debe encontrarse alguna razón sustantiva. Por el contrario, cuando se afirma que la educación no tiene un producto claramente identificable y se mantienen todos los otros supuestos respecto del funcionamiento general del mecanismo de asignación de recursos, se arriba a un abismo algo peligroso. La educación, o sus credenciales, terminan siendo una pantalla efectiva que clasifica a los individuos según ciertas aptitudes, valores y conductas innatas. No hay forma de “reproducir” esas cualidades. Entonces, el valor de la credencial es el pago por ciertas “rentas de habilidad” cuya justificación sólo se encuentra en su escasez. Esta conclusión es compatible con la pretensión última del capital humano, pero no se halla exenta de problemas.

En la concepción credencialística, las conductas “racionales” de los individuos no logran eliminar las desigualdades innatas: “los hombres no son todos iguales” y esto aparece reflejado en los mecanismos de selección que operan en la instancia educacional y posteriormente en el mercado de trabajo. Sin embargo, este orden social es contrario al que subyace detrás de la teoría del capital humano²².

Aquí las diferencias innatas son mínimas y la competencia opera de forma tal que los retornos obtenidos en cada ocupación se igualan (el valor presente neto del ingreso permanente es igual en cada uno de los distintos submercados de trabajo). Precisamente, la finalidad de la teoría es demostrar que las diferencias de ingresos entre grupos competitivos puede reducirse al mínimo

²¹ Obsérvese que, estrictamente, la teoría de las señales implica subsidiar el costo educacional de los individuos más productivos. Sin embargo, esta noción de “productividad” es algo vaga: los individuos en posesión de señales deben corroborar en el desempeño efectivo del puesto laboral las expectativas que los empleadores se han formulado sobre el rendimiento de los mismos. Esto remite a preguntarse cómo los empleadores forman sus expectativas.

²² Vale la pena notar que no todos los autores enrolados en la corriente del capital humano aceptarían esta conclusión. Por el contrario, según lo sugiere Blaug (1976, pp. 842-3), uno de los resultados que arroja la investigación del capital humano es que las habilidades son un elemento esencial para explicar las estructuras de ingreso.

mediante el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y la igualdad de oportunidades para acceder a similares procesos de calificación y aprendizaje.

En segundo lugar, esta asimilación defectuosa entre capital humano y posiciones credencialísticas se hace más evidente cuando se repara en el acento puesto por esta última en el proceso mismo de contratación que tiene lugar en el mercado de trabajo. Esto es muy claro en la hipótesis de las señales. La definición de la estrategia de búsqueda de mano de obra, reclutamiento, índices y señales forma parte de un proceso muy complejo y, en consecuencia, parece absolutamente simplista pretender vertebrar la explicación alrededor de cierto número de años de escolaridad. Por un lado, el credencialismo duda del valor de la educación. Por otro lado, advierte sobre la inconveniencia de reducir el funcionamiento del mercado de trabajo a un esquema simplificado de oferta y demanda. Este último aspecto lleva a la tercera conclusión, que puede extraerse de la discusión anterior. La única posibilidad de obtener una perspectiva más adecuada de la interacción entre educación y mercado de trabajo es a través de una diferente conceptualización sobre lo que ocurre dentro de este último. Este es un tema delicado, con ramificaciones muy amplias, que requiere plantear algunos aspectos teóricos que hacen a la operación de una economía capitalista. Es imposible adentrarse aquí en este tipo de dificultades. Por otro lado, esta no es la finalidad perseguida en este trabajo. Sin embargo, puede ayudar parcialmente al progreso de nuestra discusión, la presentación de los rasgos generales de los dos "modelos" de funcionamiento del mercado de trabajo que se han venido discutiendo en la literatura inscripta fuera de la corriente del capital humano: el modelo de competencia por los puestos de trabajo y aquél que considera la segmentación del mercado laboral.

c) *Competencia por los puestos de trabajo y mercados laborales segmentados*

En la visión del modelo de competencia por los puestos de trabajo se revierte el esquema de causación hecho en el planteo tradicional, donde se asume que los salarios se determinan por oferta y demanda. Por el contrario, en este modelo se parte del supuesto de que la estructura de salarios está fijada exógenamente (Thurrow, 1975). En este contexto, los individuos compiten por puestos cuyo salario está predeterminado. La posibilidad de acceder al puesto dependerá de la posición que ocupa en la "cola" de vacantes y de la capacidad de satisfacer los requisitos planteados por la demanda. Veamos el papel que puede jugar la educación en ese paradigma alternativo. La cita siguiente resume con bastante propiedad el tipo de fenómeno al que se apunta.

“Uno puede concebir a la economía, en cualquier punto del tiempo, exhibiendo un determinado número de puestos de trabajo con diferentes recompensas (talones de precio) asociadas a cada uno de ellos. *Esa distribución de puestos puede estar históricamente y sociológicamente determinada*: por ejemplo, como René Dumont ha observado en el caso del África Francesa, los salarios de los funcionarios coloniales franceses en África fueron heredados por los funcionarios africanos que los reemplazaron; y *el patrón de los salarios diferenciales entre las diferentes ocupaciones es claramente un negocio complejo*. Sociológicamente, los trabajadores educados podrían desplazar a los menos educados; y a medida que la educación se expande, mayor es el acceso de éstos a los puestos mejor remunerados: *esta podría ser una de las principales reglas de juego, definiendo el acceso de los diferentes grupos a los diferentes puestos*. Bajo este paradigma, que de ninguna manera atribuye mayor productividad a los que poseen mayor educación pero que dice simplemente que la sociedad funciona de forma tal que los mejores puestos son otorgados a los más educados —y esto puede ser por nociones de justicia o que la educación debe ser “recompensada”—, el efecto de transferir población de la categoría de menos educados a la categoría de educados es filtrar a los educados en los puestos superiores de los menos educados, reduciendo así el ingreso real promedio de los menos educados pero también el de los educados (si solamente pensamos en dos categorías homogéneas, para simplificar)” (Bhagwati, 1973, p. 23, énfasis agregado).

Más adelante el autor agrega:

“El resultado neto bien puede ser la ampliación antes que la reducción de los salarios diferenciales promedio entre los dos grupos (...), *incrementando*, y no reduciendo, la desigualdad de ingresos como consecuencia de la expansión educacional” (p. 23, énfasis en el original).

Y en la nota a pie de página a este último párrafo aclara:

“En este modelo, dado que el producto social permanece constante, el retorno social al gasto educacional es cero, mientras que si se observan meramente los retornos privados de los educados vis a vis los menos educados, un economista puro del capital humano concluiría erróneamente que la tasa marginal de retorno social fue positiva” (p. 23, nota 5).

Las citas anteriores reflejan tres problemas de naturaleza bien distinta que es conveniente separar a los efectos del análisis:

1) los salarios relativos entre las ocupaciones; 2) la "distribución" de los puestos de trabajo; 3) las reglas de juego referidas al papel de la educación en el acceso a los puestos de trabajo; 3) las reglas de juego referidas al papel de la educación en el acceso a los puestos de trabajo.

En primer lugar, el problema de los salarios relativos entre ocupaciones es, tal como el autor lo expresa, un "negocio complejo" y resulta prácticamente imposible discutir aquí todas sus implicaciones. Sin duda, la dificultad principal consiste en explicar por qué la estructura de salarios observada en "cualquier punto del tiempo" aparece como si estuviera determinada por fuerzas relativamente independientes de los mecanismos de oferta y demanda.

En rigor, desde el punto de vista teórico, corresponde clarificar un punto previo: más allá de los determinantes de la estructura de salarios, cabe preguntarse cuál es la noción de salario que se desprendía del enfoque ortodoxo. Como hemos visto, en aquella teoría el salario es la resultante del equilibrio de un mercado relativamente competitivo: las "leyes" de la oferta y la demanda determinan el valor del salario, y, por la extensión, los salarios de las diferentes ocupaciones no son más que el resultado del imperio de aquellas leyes en los diversos submercados laborales. Estas señales emitidas por los mercados van asignando la fuerza de trabajo hacia las distintas actividades y ocupaciones. La primera objeción de peso surge cuando se repara que esta teoría no ha sido ajena a una fuerte disputa. En particular, los conceptos de salario y empleo de "equilibrio" fueron objeto de profunda controversia en el pensamiento económico. Desde la revolución keynesiana en adelante, muchos economistas admiten que el nivel agregado de ocupación no se halla conectado con la situación de oferta y demanda en el mercado de trabajo sino con el volumen de la inversión. Ello implica que los salarios no están determinados por las leyes del mercado sino que se fijan en un proceso más complejo de negociación y puja entre intereses conflictivos.

Resulta así que el rechazo de la noción de salario y empleo de equilibrio, conceptos ambos que resultan el pivote de la doctrina del capital humano, conducen a un terreno de análisis diferente que exige integrar a la explicación un conjunto de factores de carácter social y político que usualmente son dejados de lado por el enfoque ortodoxo. En este contexto, la característica principal es que el mecanismo de oferta y demanda que rige en el mercado de trabajo ayuda muy poco a comprender los factores que determinan la ocupación y los salarios reales.

Así como existen elementos institucionales que son claves en la fijación del promedio de los salarios, la estructura salarial en su conjunto puede ser vista como la resultante final de aquellas fuerzas sociales y políticas. Así, por ejemplo, el mayor salario relativo de la fuerza de trabajo con más altos niveles de califica-

ción no debe ser considerado tan sólo como la expresión del equilibrio final entre los diversos mercados de trabajo sino como el producto de un conjunto de prácticas restrictivas de sindicatos y empresas, pero implantadas y establecidas a través de la costumbre y el conflicto. El mercado, en última instancia, no deja de maximizar, pero lo hace siempre con arreglo a dichas prácticas. Entonces, así como el salario real promedio que prevalece en cierto momento en cualquier economía implica la aceptación de un cierto estándar de vida para los asalariados en su conjunto, la estructura de salarios refleja la aplicación de ese estándar en cada ocupación específicamente considerada ²³.

En este punto es útil una breve digresión sobre las así llamadas teorías de la segmentación.

Sin duda, los estudios referidos a la segmentación del mercado laboral han contribuido bastante a iluminar las posibles formas de identificación de los elementos institucionales en la creación de grupos no competitivos dentro de la fuerza de trabajo. Parece ser que para la mayoría de los países en desarrollo, caracterizados por una fuerte heterogeneidad tecnológica, la segmentación del mercado de trabajo puede explicarse en forma bastante adecuada desde el ángulo de la conformación de precios de los factores —capital y trabajo— asociados a esa tecnología (PREALC, 1978, Uthoff, 1981). Para el caso de economías con estructuras más competitivas, es algo más difícil explicar teóricamente por qué los mercados de trabajo se segmentan y llevan a la conformación de distintos grupos sobre la base de la discriminación racial, étnica o sexual ²⁴. Según algunos autores, estas teorías de la segmenta-

²³ Este es el esquema analítico que se utiliza normalmente para resolver el problema de la reducción de "trabajo completo" a "trabajo simple", que aparece en el enfoque marxista del tratamiento del trabajo heterogéneo (véase Blaug, 1982, y Howard & King, 1975).

²⁴ Son varias las referencias sobre el tema: Reich, Gordon y Edwards, 1972; Carnoy, 1978. Obsérvese, sin embargo, cómo las causas de la segmentación se ubican en diferentes factores:

"La estructura de los salarios, esto es, la relación entre salarios en diferentes ocupaciones, no está sujeta a frecuentes revisiones. Entonces, tiende a transformarse en la estructura implantada por la costumbre y es este conjunto costumbrista de salarios relativos lo que aparece, al menos a nivel microeconómico, como el determinante sociológico de los salarios" (Piore, 1972).

Por otro lado,

"una variada gama de evidencias estadísticas sugiere que el nivel de calificación, al menos cuando se lo mide convencionalmente por el entrenamiento y las capacidades cognitivas, es un débil determinante de la posición ocupacional, el desarrollo en el puesto y el ingreso. La importancia de la edad, raza y diferencias sexuales ha sido ampliamente demostrada... Nosotros hemos indicado que aun los más altos ingresos y los puestos de trabajo más privilegiados asignados a los trabajadores más escolarizados, fenómeno siempre celebrado por la escuela del capital humano, no pueden ser explicados por las habilidades cogni-

ción laboral todavía no han establecido una explicación orgánica y que constituya un verdadero desafío a la teoría ortodoxa (Cain, 1976). En cualquier caso, en tanto se trata de factores institucionales e históricos que actúan de forma distinta en cada economía, parece razonable pensar que antes de disponer de teorías suficientemente comprensivas será necesario profundizar la investigación empírica y el conocimiento de situaciones concretas.

Finalmente, después de los comentarios anteriores, resulta más sencillo comprender el análisis de Bhagwati acerca del papel de la educación en el acceso a los puestos de trabajo y sus efectos sobre la distribución del ingreso. Dado que la estructura y el nivel de los salarios se hallan definidos por la interacción de un conjunto de fuerzas institucionales (y en muy menor medida por leyes de oferta y demanda), las credenciales educativas podrían ser una de las "principales reglas de juego" que definen el "acceso de los diferentes grupos a los diferentes puestos". Bhagwati explica claramente por qué, en ese contexto, la educación no contribuye a la expansión del producto social y muy probablemente podría conducir a una distribución más regresiva del ingreso.

Sólo restaría examinar algo más detenidamente estos dos elementos del análisis: la credencial como vía de acceso a los puestos y el valor económico de ésta. En relación al primero, parece abrirse aquí una interesante perspectiva de investigación. ¿Es cierto que la educación es una llave que abre el camino a ciertos (mejores) puestos de trabajo? o, en otros términos ¿cuáles son las credenciales exigidas para el ejercicio de los mejores puestos, definidos los mismos en sentido muy amplio, y en qué medida estas credenciales llegan a superar las limitaciones históricas y sociológicas que existen detrás del proceso de asignación de puestos de trabajo?

En relación al segundo, la afirmación de Bhagwati referida a que en su paradigma la educación no tiene un valor económico sino que resulta una "recompensa", también plantea diversas preguntas. Fundamentalmente, cabe discutir si efectivamente la credencial constituye un valor cultural apreciado que, en tanto tal, recibe una recompensa, o si en rigor hay un fenómeno más complejo atinente al proceso de contratación de mano de obra. Sobre este punto son muchas las especulaciones que pueden tejerse, pero parece más útil someter este tipo de hipótesis a la comprobación empírica.

tivas o las calificaciones asociadas que se adquieren a través de la educación superior y una más amplia experiencia laboral" (Bowles y Gintis, 1977, p. 180, citado por Blaug, 1982, p. 201).

d) *Agenda de un programa de investigaciones alternativo*

Anteriormente indicamos que la teoría del capital humano conduce a un programa de investigaciones "descriptivo"; otro está referido a sugerir criterios en materia de asignación y recursos aplicables a la planificación educacional. Es útil concluir esta sección con una breve indicación de la agenda temática que surge de aquello que hemos denominado enfoque alternativo.

En primer lugar, conviene aclarar que los elementos centrales de las críticas aquí comentadas no proveen todavía una "teoría" alternativa de características similares a las que impulsan el programa de investigaciones del capital humano. En principio, esta conclusión no es sorprendente si se observan cuáles son los dos puntos principales que llevarían a una interpretación diferente. Por un lado se observa que uno de los focos de disenso corresponde a la dificultad de encontrar una explicación sustantiva sobre cuál es, en último término, el valor económico de la educación. Según se ha visto, el credencialismo y las hipótesis referidas al valor sociológico de la educación intentan dar una respuesta a esta pregunta. Sin embargo, la conclusión final a la que remiten estas explicaciones no implica un abandono completo de la teoría ortodoxa.

Precisamente, la posibilidad de integración de uno y otro tipo de hipótesis es la base de sustentación del juicio de Blaug que referimos en la introducción a este trabajo. Se desprende así que la introducción de algunas modificaciones parciales al programa del capital humano sería suficiente para que éste absorba una buena proporción de las críticas más severas. Por otro lado, el alejamiento más radical con respecto al enfoque tradicional se obtiene cuando se parte de las dos proposiciones siguientes. Primero, la determinación de los salarios se halla escasamente vinculada con el mecanismo del mercado y depende más bien de un conjunto de fuerzas políticas y sociales que actúa en la distribución del ingreso entre asalariados y capitalistas. En esta pugna, ambos sectores llegan a un acuerdo sobre cuál es el nivel y la estructura de salarios "aceptable" para esa economía en un momento determinado. Segundo, el valor social de la educación en ese contexto adquiere un significado distinto. No se trata ahora de un factor de producción que contribuya al aumento del ingreso nacional. Su importancia, desde este punto de vista, es mínima. Más aún, su retorno social es más bien de carácter "no pecuniario". La educación puede contribuir positivamente a la movilidad social y a la mayor integración y aceptación de ciertos valores en una comunidad política. Son estos motivos de carácter extra-económico los que justifican la preocupación por la expansión educativa mani-

festada por las políticas públicas. Pero, así como estas propuestas pueden conducir a la promoción de grupos sociales desfavorecidos, bien puede producirse el fenómeno contrario. Como el retorno social a la educación es de carácter no pecuniario, la asignación del gasto público por niveles y el nivel absoluto global dependen de un proceso político donde los grupos menos favorecidos pueden encontrarse representados.

En síntesis, si se parte de premisas distintas de las sostenidas por el capital humano, se arriba a una teoría que pone mucho menos énfasis en el papel correctivo y ordenador del mercado: en ella se pone de manifiesto que el área de la educación es un terreno más donde se desarrolla el conflicto por la distribución de los ingresos. La visión de agentes atomísticos compitiendo en condiciones de igualdad de oportunidades cede paso a otro enfoque donde el análisis debe destacar la acción diferenciada de clases y grupos sociales y el papel desempeñado por el Estado.

En segundo lugar, el aspecto que debe destacarse no es la disponibilidad o no de un enfoque alternativo y completo, sino más bien que la identificación de un punto de partida diferente al supuesto por el enfoque ortodoxo lleva a la formulación de preguntas distintas. Efectivamente, la dimensión sociológica del proceso educacional, las hipótesis credencialísticas de los títulos y el reconocimiento de segmentaciones en el mercado de trabajo, conducen a la reflexión sobre temas que normalmente no se hallan comprendidos dentro del programa de investigaciones del capital humano. Sintéticamente, los títulos de esa agenda podrían agruparse en tres ítems distintos:

a) ¿Es cierto que la educación recrea las condiciones del mundo de la producción y por tanto puede ser considerada como un sistema adecuado de reproducción social de la fuerza de trabajo, o en realidad se trata de esferas que exhiben un grado apreciable de autonomía relativa?

b) ¿Cómo operan los mecanismos de contratación de mano de obra de diversos grados de calificación? Esto requiere discutir no sólo los procesos de reclutamiento, selección y promoción de personal por parte de aquellas firmas que operan en distintos segmentos del mercado de trabajo, sino también cómo se desarrollan los correspondientes mecanismos de búsqueda por el lado de la oferta.

c) Finalmente, y como tema más ambicioso, aparecen los aspectos ligados al papel del Estado en la distribución de la educación. En este rubro habría que considerar dos puntos principales. En primer lugar, cómo se establecen las demandas sociales para cada uno de los niveles del sistema educativo, cuando se parte de la premisa de que una de las principales "reglas de juego" imperantes en el mercado de trabajo consiste en otorgar

los mejores puestos a los más educados. Y en segundo lugar, cabe preguntarse cómo operan los mecanismos de transferencias de ingreso a través del acceso diferencial que tienen los distintos grupos sociales al sistema educativo.

La conclusión es entonces clara. Las características centrales de un enfoque alternativo sobre la relación entre educación y mercado de trabajo se definen básicamente a través de una selección de temas que normalmente no son incluidos en el enfoque ortodoxo. Si se sospecha que la indagación de estos aspectos puede conducir a iluminar ciertos puntos que han sido oscurecidos por teorizaciones excesivamente generales, se habrá dado un paso adelante aun cuando todavía no se disponga de toda la "teoría" necesaria para comprender este tipo de fenómenos.

IV.3. *Educación y mercado de trabajo. El caso argentino y el aporte de los estudios existentes*

En el curso de la discusión anterior se ha observado que el tema central de la relación entre educación y mercado de trabajo gira alrededor de la búsqueda de una explicación sustantiva de por qué y cuánto contribuye la educación en la determinación de los ingresos (individuales) o del producto social cuando se hace un análisis agregado. Se ha comprobado que la suposición de una causalidad directa entre inversión educacional y crecimiento del producto es difícil de sostener. En particular se indicó que los mercados de trabajo no siempre funcionan de manera tal que la educación se "paga" y que el proceso de contratación de mano de obra considera un complejo conjunto de variables asociadas al "título". Asimismo, se ha señalado que un análisis de estos temas puede contribuir a explicar cómo se desarrollan las demandas sociales por el acceso a la educación y cuál es la distribución de los beneficios de la misma entre distintos grupos sociales.

Lamentablemente, esta serie de importantes aspectos vinculados en último término a la función social de la educación ha recibido escasísima atención en la Argentina. Esto no es de extrañar si se advierte que el área de la investigación educativa sufrió un notable deterioro en los últimos años. Quizás el único contraste en este tema específico sea que el papel de la educación en el sentido que aquí nos ocupa se vincula estrechamente con una esfera, el mercado de trabajo, sobre el cual sí hubo importantes esfuerzos de investigación en fecha reciente. Sin embargo, el resultado neto es que ni desde el ángulo de las ciencias de la educación ni desde el terreno examinado por los estudios dedicados al funcionamiento del mercado laboral, hubo una tarea sistemática en el sentido de responder al tipo de preguntas que hemos

señalado. Se hace difícil, pues, caracterizar lo que sigue como un balance de los estudios existentes. Antes bien, la presentación siguiente debe ser considerada un intento de brindar el panorama más global surgido de las conclusiones de los trabajos que hemos revisado.

a) *La preocupación por las restricciones de oferta:
los recursos humanos y el desarrollo económico*

Quizás convenga ingresar en este tema haciendo un poco de historia. Los primeros trabajos que trataron la funcionalidad del sistema educativo respecto de las necesidades indicadas por el aparato productivo, datan de mediados de la década de los sesenta ²⁵.

El enfoque adoptado en los mismos partía de la metodología propia de la planificación de recursos humanos que era de práctica relativamente corriente en la época. Como se indicó en la sección anterior, el objetivo de este tipo de estudios consiste en planificar la estructura de la oferta del sistema educacional de acuerdo a la evolución prevista de la demanda de trabajo (asociada a un cierto crecimiento del producto). Las limitaciones de estas metodologías son conocidas: las "salidas" del sistema educativo en sus distintos niveles y modalidades no registran una asociación unívoca con los puestos de trabajo que se observan en la estructura ocupacional. Esto no refleja un problema de compilación estadística. En rigor, tal como se ha señalado oportunamente, esconde un problema teórico más sustantivo: la sustituibilidad de la mano de obra y la imposibilidad de definir asociaciones rígidas. Adicionalmente, debe notarse que el tipo de metodologías sugeridas por el enfoque del capital humano participa de la misma noción básica, la educación como factor de producción, pero conduce a un sistema de planificación más flexible por cuanto incorpora las señales de precios (de las distintas calidades de trabajo) como mecanismo de asignación de recursos. Más allá de estas observaciones es importante notar que el marco de estos ejercicios de planificación refleja una preocupación: era necesario examinar la eficiencia del sistema educativo si se querían evitar cuellos de botella en el proceso de crecimiento industrial. De ahí la necesidad de introducir criterios de planificación de largo plazo en la producción de recursos humanos.

Retrospectivamente, aquella preocupación aparece con fundamentos débiles. Hay un doble juego de razones que pueden esgrir-

²⁵ Acaso el trabajo más conocido sobre el tema es el estudio de CONADE (1968). También puede consultarse CIE (1963).

mirse. En primer lugar, aun considerando el caso de los países latinoamericanos que exhibieron en algún momento de la década de los cincuenta los rasgos propios de un modelo de industrialización con oferta "ilimitada" de mano de obra poco calificada, la experiencia histórica posterior ha confirmado que la carencia de recursos humanos no se constituyó en una restricción efectiva del crecimiento económico. Aquí es necesario introducir dos calificaciones a la afirmación anterior. Primero, la implicancia teórica más importante de aquellos modelos de crecimiento, en cuanto a la disponibilidad relativa de mano de obra, era precisamente que el proceso de desarrollo económico podía transitar un largo sendero sin enfrentar dificultades por el lado de la oferta de calificaciones²⁶. En último término, se postulaba que era factible operar un proceso de acumulación de capital a ritmo elevado con la oferta de calificaciones existente. Estaba implícito que la capacitación de mano de obra se llevaría a cabo en forma paralela al proceso de industrialización y que la sofisticación introducida por un complejo sistema de "capacitación formal" sería algo así como un subproducto del crecimiento. Este sistema formal de aprendizaje sería útil, quizás, en una etapa posterior de industrialización basada en técnicas más intensivas en capital y en el uso de "capital humano". Segundo, es obvio que para la mayor parte de los países de América Latina el proceso de industrialización no transcurrió a lo largo de esas líneas. El sector moderno, industrial, urbano y basado en técnicas avanzadas se yuxtapuso al sector tradicional. Sin embargo, las necesidades de formación de mano de obra para el proceso de crecimiento industrial no se tradujeron en forma de cuellos de botella. Por el contrario, éstas se resolvieron con notable elasticidad a través de sistemas de calificación y aprendizaje ligados estrechamente a la producción. Es decir, cuando no estuvo disponible la mano de obra calificada a través del sistema educativo formal, se la formó a través de instancias conectadas íntimamente con la actividad industrial.

En segundo lugar, haciendo referencia explícita al caso argentino, los diagnósticos y las interpretaciones disponibles respecto al funcionamiento del mercado laboral señalan que el modelo de oferta ilimitada de mano de obra anteriormente referido refleja

²⁶ La referencia implícita del texto es el artículo de Lewis (1954). Este autor hace una reserva específica respecto del hecho de que su modelo de oferta ilimitada se corresponde con la ausencia de cuellos de botella por el lado de la disponibilidad de mano de obra calificada. En opinión de Lewis, "hay muchas cosas que pueden hacerse en el curso de un proceso de acumulación rápida de capital" sin necesidad de enfrentar restricciones por el lado de las calificaciones.

Sus referencias al sistema educativo son marginales, pero de ninguna manera plantea la necesidad de que éste sea el principal centro de formación de mano de obra.

en forma poco adecuada las características de la estructura ocupacional y el comportamiento de la oferta que observa nuestro país²⁷. En este contexto, cuyos ingredientes principales son la ausencia de un sector terciario con rasgos de marcada informalidad como los que se observan en otros países latinoamericanos, y un sector productivo de bienes donde se registraría una mayor continuidad entre los diversos estratos productivos, es factible pensar que el mismo proceso de industrialización constituyó la mayor fuente de capacitación y entrenamiento de la mano de obra requerida por el proceso de sustitución de importaciones. Por otro lado, siempre es importante recalcar el hecho de que la tradición por el desarrollo de un sistema educativo relativamente amplio se instala en la Argentina en forma anterior al periodo de más intensa industrialización. ¿Significa esto que el intento de incrementar la "eficiencia" del sistema educativo a través de su planificación de largo plazo, tal como se manifestó a mediados de la década de los años 60, conducía a una tarea de escasa utilidad para la definición de políticas? No necesariamente. Pero parece que los planificadores no advirtieron con suficiente precisión tres elementos fundamentales. Primero, que la determinación de la "eficiencia" del sistema educativo en su conjunto, de acuerdo con los parámetros que dicta la estructura productiva, envuelve aspectos teóricos que no fueron satisfactoriamente resueltos. Segundo, que al margen de las preocupaciones del sistema de planificación, el proceso mismo de crecimiento industrial constituía una excelente fuente de calificación. Y tercero, que cualquier intento de introducir criterios de eficiencia en el diseño del sistema educacional debe partir del reconocimiento de que éste constituye un bien de consumo social, aun cuando no se pueda soslayar el hecho de que allí también pueden aprenderse ciertas calificaciones que sirven para el desempeño de la vida laboral. Sobre esta cuestión referida al problema de asignación de recursos en la educación y las dificultades específicas que plantea el carácter dual de la misma, volveremos más adelante. Por ahora, conviene concentrarse en aquellos otros resultados sugeridos por los estudios dedicados a investigar la relación entre educación y ocupación a través del análisis de material empírico.

²⁷ Véase Llach (1977, 1980). Llach & Gerchunoff (1978), Ministerio de Trabajo (1980). Vale la pena destacar que no todas las interpretaciones sobre las características estructurales del mercado de trabajo argentino son coincidentes entre los diversos autores. En particular, la opinión expuesta por Marshall (1975 y 1978) diverge de las arriba expuestas.

b) *Estructura ocupacional y educación.*
¿Inflación de credenciales?

Sin lugar a dudas, uno de los trabajos más completos, relativamente reciente, sobre el tema que nos ocupa es el estudio de Tedesco (1978) referido al nivel educativo de la mano de obra industrial. Sobre la base de datos censales y otras fuentes complementarias, Tedesco estudió los cambios en la composición de los niveles educativos y el perfil ocupacional entre 1960 y 1970. Veamos primero las conclusiones que allí se plantean y las hipótesis que pueden tejerse para una interpretación de las mismas.

Básicamente, los resultados del estudio referido pueden resumirse de la siguiente forma. Primero se observa un aumento significativo en el nivel de educación de la fuerza de trabajo industrial entre los extremos del periodo considerado. Por cierto, dicho incremento no exhibe mayor regularidad entre las diversas ramas industriales, pero esta es la dirección del cambio global. Esta observación es importante porque dicho aumento se habría registrado en forma más pronunciada que en otros sectores de la actividad productiva. Se descarta así que el aumento de los años de escolaridad formal sea simplemente el resultado de un fenómeno generalizado de elevación del nivel educacional de la población en edad de trabajar e incorporada efectivamente a la oferta. Pero aún más significativo es que tal incremento tuvo lugar en el curso de una década donde se operaron cambios importantes en el perfil industrial, caracterizados principalmente por la incorporación de tecnología moderna. Y además porque durante dicho período industrial contribuyó escasamente a la absorción de empleo. En rigor, quedaba claro que la observación de Tedesco correspondía a una real sustitución de mano de obra: se había desplazado a los menos educados y se incrementaba el nivel de escolaridad formal. Segundo, el estudio puso de relieve que no había una correlación definida entre puestos y nivel educativo. Se comprobó entonces que, en la práctica, operaron diversos mecanismos de capacitación: se recurrió al sistema formal en algunos casos, y en otros se desarrollaron las calificaciones a través de experiencias y/o cursos informales. En realidad Tedesco llama la atención sobre la importancia de los cursos de capacitación informal e indica que el reclutamiento para los mismos se habría basado en la existencia de ciertos niveles previos de aprendizaje formal. Tercero, se observa además que la educación técnica ofreció, durante el período, más egresados que los requeridos por la industria. Y esto se habría registrado a pesar del reconocimiento de que un gran porcentaje de los egresados no ingresa inmediatamente al mercado de trabajo. Finalmente, y tal vez como conclusión más importante, el estudio

indicaba que en aquel sesgo de absorción de mano de obra educada que había caracterizado al sector industrial en su conjunto, las empresas tecnológicamente más avanzadas y las de mayor dimensión exhibieron un reclutamiento más activo de personal con mayor educación formal.

El problema es explicar por qué se habría operado este aumento en el número de años de escolaridad promedio de la fuerza de trabajo industrial. Hay varias hipótesis al respecto.

El estudio comentado considera explícitamente la más obvia: la creciente complejidad tecnológica iría asociada a un mayor requerimiento de calificaciones formales para el ejercicio de los (nuevos) perfiles de puestos ahora ofrecidos. Sin embargo, después de discutir la plausibilidad de esta hipótesis, el autor concluye rechazándola sobre la base de varios argumentos: es dudosa la relación entre innovación tecnológica y mayores niveles de capacitación formal para toda la gama de puestos ofrecidos con el nuevo perfil tecnológico; no está demasiado claro por qué los mayores niveles de capacitación serían los provistos por el sistema educativo formal y no por otros mecanismos de capacitación. También observa que, precisamente, el sector tecnológicamente más moderno es aquel que había estado reclutando personal con mayor nivel educativo pero con cierta independencia de los requerimientos del tipo de tareas que parecía desprenderse del perfil de puestos ofrecidos.

De esta forma, el trabajo concluye afirmando:

“Esta evidencia tiende a confirmar el escepticismo acerca de las explicaciones monocausales a partir de una determinación tecnológica del incremento educativo, y hace pensar con cierto fundamento en la presencia de factores sociales (origen social, salarios, acción sindical, etc.), que tendrían una importante incidencia explicativa para el estudio de estos fenómenos” (Tedesco, 1978, p.72).

Por último, el autor recomienda la necesidad de buscar evidencias empíricas adicionales para afinar el grado de formulación de las hipótesis basadas en estos “factores sociales” escondidos detrás de la asignación de los puestos de trabajo (y de los salarios que a ellos van asociados). El punto de vista arriba expuesto tiene un parecido notable con la cita de Bhagwati que referimos en la sección anterior. El elemento común es la aparición de la educación en un contexto asociado a la movilidad social antes que a factores ligados a la “productividad” de quienes poseen los títulos.

También es cierto que podrían formularse hipótesis alternativas para el tipo de fenómenos que encuentra Tedesco. La primera variante es postular, dentro del estilo del credencialismo más puro, un aumento del número de años de escolaridad por desvanecimiento de las señales que emiten títulos de menor nivel. Esto sería

análogo a sostener que la demanda de trabajo no está “convencida” de la selectividad del sistema educacional, por lo menos dentro de sus niveles inferiores, y exige cada vez mayores niveles de escolaridad como instrumento de reclutamiento de los más aptos. La segunda es sostener que en el estrato más moderno de la industria se desarrollan tendencias hacia el establecimiento de mercados internos de trabajo (internos a la firma). En esa situación, el título y la escolaridad formal pueden ser un indicador bastante adecuado a la capacidad de aprendizaje y desarrollo dentro de la firma. También aquí la credencial es un sinónimo de potencialidad de aprendizaje y adaptación al medio laboral y no un elemento que denota las capacidades *adquiridas* dentro del sistema educacional y que se *trasladan* casi en forma automática al puesto de trabajo.

Sobre estos aspectos indicados más arriba no se ha explorado y las hipótesis enunciadas no pueden más que quedar como sugerencias para futuros trabajos. En síntesis, muy poco sabemos acerca del modo en que operan los procesos de reclutamiento de mano de obra dentro de la industria; mucho menos se conoce sobre la existencia de procesos diferenciales de incorporación de mano de obra entre distintos estratos tecnológicos dentro del sector industrial. Mejor dicho, se sospecha que existen pero se desconoce cómo operan estos mecanismos.

c) *Educación e ingresos en el ciclo de experiencia laboral. Segmentación*

Otro trabajo que apunta en la misma dirección del comentado anteriormente es la investigación realizada por FIEL (1981) sobre informalidad en el mercado de trabajo de Buenos Aires. Es importante comentar sus resultados principales por la semejanza en las conclusiones con el trabajo de Tedesco, aun cuando los métodos de análisis y las fuentes estadísticas fueron completamente diferentes. En el trabajo de FIEL se utilizan funciones de ingreso semejantes a las ensayadas en las regresiones, donde se busca la experiencia y los niveles de escolaridad como principal determinante de los ingresos. La base de datos utilizados es la encuesta permanente de hogares y la encuesta sobre remuneraciones de FIEL.

En primer lugar, pudo verificarse que existen retornos positivos a la escolaridad (las tasas de retorno se ubican alrededor del 8/10 %), aunque, como aclaran los autores, la educación explica una menor diferencia inicial de ingresos de la que “comúnmente se le asigna” (p. 20). Por otro lado, también se deja constancia de que habría tasas crecientes para los diferentes niveles de escolaridad. Los individuos con mayor escolaridad gozarían de mayores tasas de retorno; ello implica que la escolaridad contribuye

en mayor proporción, *vis a vis* los menos educados, en la determinación de los ingresos totales.

En segundo lugar, y como conclusión relevante, el estudio comprueba la forma de las funciones de ingresos. Éstas tienen la característica usual: son "cóncavas desde abajo". Digamos que, en lenguaje menos técnico, esto significa que habría una cierta obsolescencia del aprendizaje formal. A medida que los años de experiencia aumentan, la importancia de la escolaridad formal disminuye. Esto suele denominarse como depreciación del capital humano. Sin embargo, los autores encuentran un efecto algo más curioso. Observan que las curvas de ingreso para los diferentes niveles tienden a acercarse con el transcurso de los años de experiencia laboral. La hipótesis que formulan para explicar este tipo de forma poco común es interesante. El análisis de corte transversal efectuado tiene la virtud de reunir individuos que ingresaron al mercado de trabajo en muy diferentes épocas —treinta años de diferencia entre los extremos. Para quienes se incorporaron a la actividad productiva hace más de dos décadas atrás y cuyos niveles de ingreso están hoy más próximos cuando se los discrimina por nivel educativo, la posesión de un cierto número de años de escolaridad formal no parece haber sido determinación importante en la selección de las respectivas carreras de aprendizaje. La explicación sería que en el contexto de crecimiento económico que se registraba en aquel entonces, basado en la creciente incorporación de mano de obra, las credenciales educacionales no eran demasiado importantes. Las oportunidades de aprendizaje eran relativamente abiertas. Sin embargo, con el curso del tiempo, la modificación de la estructura tecnológica y la cada vez mayor necesidad de seleccionar individuos para efectuar carreras de aprendizaje interno parecen haber recaído con mayor frecuencia en la necesidad de recurrir a los títulos como elemento de reclutamiento. Nuevamente entonces, los autores concluyen que la educación estaría siendo utilizada como un elemento de "pantalla" que sirve como indicador útil de selección. La escolaridad provee, pues, la llave a mayores ingresos, y ello se justificaría aún más en un contexto donde existen posibilidades de ascenso en la movilidad ocupacional. Pero la distinción es importante: la educación es crucial en el acceso a los puestos y los más educados acceden a ellos y a los mejores ingresos con mayor facilidad. Sin embargo, los ingresos diferenciales no son el resultado de su mayor capital humano aun cuando la medición estadística deba necesariamente acudir a regresionar ambas variables.

Finalmente, sería necesario efectuar algunos comentarios sobre el problema de la segmentación. En principio, corresponde apuntar que en el estudio de FIEL el problema de segmentación en el mercado de trabajo resulta poco significativo. Esto parece confirmar la sospecha generalizada que se tiene de los diagnósticos

sobre la estructura ocupacional y el funcionamiento del mercado de trabajo argentino. La explicación es consistente: en una economía con un grado de sindicalización bastante homogéneo y un aparato productivo sin grandes "saltos" de productividad, el resultado bien puede ser que la presencia de segmentos poco competitivos dentro del mercado sea poco significativa. De allí la relativa constancia de la estructura intersectorial de salarios que observaba Marshall (1975) a través de un período largo de tiempo. Sin embargo, respecto de este punto caben algunas aclaraciones marginales aunque las mismas se relacionan más estrechamente con el problema del mercado de trabajo, no con la educación.

En primer lugar, en el trabajo de Sourrouille (1976) sobre empresas extranjeras se anotaban ciertos elementos que indican la presencia de potenciales causas de segmentación en el interior del sector industrial. Entonces, si bien es correcto partir de una "visión" que comience por el reconocimiento de una relativa homogeneidad, debería investigarse si efectivamente tal imagen sigue siendo adecuada.

Y esto muy especialmente después de los importantes cambios ocurridos en la economía argentina durante los últimos años.

En segundo lugar, llama poderosamente la atención que los estudios realizados sobre el mercado de trabajo aún no hayan provisto un modelo que permita interpretar cómo funciona y cuáles son los determinantes de la estructura de salarios en la Argentina. Se necesita conocer con mayor profundidad cuál fue la relación entre los niveles salariales de las diferentes ocupaciones en el interior de cada sector y rama. Sobre dicha base debería pasarse a la desagregación por estrato tecnológico, tamaño de firma, etc. Precisamente, uno de los aspectos centrales en los estudios de segmentación es detectar la presencia de ingresos diferenciales para ocupaciones de similar grado de calificación atribuibles a las características del estrato tecnológico correspondiente. Algunos de estos temas figuraban en lugar de primera prioridad en una agenda sobre el mercado de trabajo preparada por Llach y Gerchunoff (1977). Desde el momento de publicación de esta propuesta, poco se ha avanzado en este terreno.

d) *Desbalance entre oferta y demanda de calificaciones.*

La educación y el mercado de trabajo en la coyuntura 1976-82

Parece conveniente concluir la presentación de este panorama global sobre la educación y el mercado de trabajo argentino, cuya debilidad se explica por la carencia de estudios que nos permitan contrastar un mayor número de resultados e hipótesis, haciendo una referencia final a dos aspectos. El primero de ellos se vincula con la planificación del sistema educacional. El segundo será una

referencia muy superficial sobre el papel de la educación y los cambios experimentados en la estructura ocupacional apuntados por los estudios más recientes.

Consideremos pues los aspectos referidos a planificación educacional. En algunos trabajos cuyo sujeto de análisis se vincula parcialmente con el tema discutido en esta propuesta, es posible detectar la aparición de una renovada preocupación por la necesidad de introducir criterios de mayor racionalidad en la estructura y diseño del sistema educativo²⁸. Se vuelve a plantear así la necesidad de "ajustar" la oferta del sistema educativo a las señales que emitirá el mercado de trabajo, especialmente si la economía argentina tiene la fortuna de experimentar un mejor desempeño futuro en relación a estos últimos años de estancamiento cíclico y crisis.

En principio, es importante destacar la legitimidad de la preocupación. La educación es un área del gasto social suficientemente importante como para que no se la exima de las reglas que normalmente rigen la asignación de recursos sociales. Sin embargo, la afirmación anterior parece contradecir la idea central que hemos venido exponiendo a lo largo de este trabajo: la dificultad teórica en asimilar la educación con alguna noción próxima al concepto de capital como factor productivo. ¿Existe alguna forma de resolver esta aparente contradicción?

En primer lugar, es útil descartar las soluciones formales al problema pero que evitan la dificultad real: siempre es posible imputar un beneficio social a inversiones como las que aquí consideramos y a través de ellas pueden determinarse las correspondientes tasas de retorno sociales. Éste puede ser el instrumento que se utilice para implementar los cambios (marginales) que sea necesario introducir en la estructura de la oferta del sistema educativo. Sin embargo, como se observa, el problema radica en que estos beneficios sociales imputados corresponden ahora a la evaluación subjetiva del planificador social (y que supuestamente actúa, como su nombre lo indica, representando a la sociedad). Es más, éste debería hacer explícito que los beneficios (sociales) de la educación representan la contribución al desarrollo de un gigantesco mecanismo de movilidad social, siendo el mayor producto "visible" que arroja la inversión. Sin lugar a dudas, es difícil justificar una magnitud definida en estos cálculos pero no imposible si se apela un poco a la imaginación.

En segundo lugar, de modo más sustantivo, la solución al problema pasa por independizar la asignación de recursos —en el sector educación— de la constelación de salarios relativos que exhibe

²⁸ Esto aparece claramente reflejado en el trabajo reciente de FIDE (1982) y también se observan algunas referencias de este tono en Ministerio de Trabajo (1981).

el mercado de trabajo: tanto de aquellos que efectivamente se observan como de los que imperarían en condiciones de competencia perfecta (lo cual, como se dijo más arriba, no implica que no se apliquen criterios de eficiencia social en el manejo del gasto público)²⁹. La sugerencia implica, en último término, el abandono del concepto de capital humano y considerar a la educación impartida en el sistema educativo formal en un terreno diferente. Esto quiere decir también abandonar la conceptualización del sistema educacional como un aparato de formación y capacitación de fuerza de trabajo. Según creemos, esta no sería una visión errónea para una proporción importante del grueso del sistema educativo argentino: la enseñanza media (con exclusión quizás de la modalidad técnica) y una buena parte del sistema de educación superior.

El argumento anterior requeriría quizás una discusión más completa. Nosotros nos limitaremos a plantear dos observaciones. La primera es que el concepto expuesto no implica negar la existencia de variados mecanismos de capacitación, formación de mano de obra, entrenamiento en el puesto, etc. Todas estas formas de aprendizaje se desarrollan efectivamente con el propósito definido de lograr calificación para la vida laboral. No se excluye por cierto que una buena parte del arsenal de conceptos tejidos alrededor de la idea de capital humano, podría ayudar a la toma de decisiones para la construcción de estos sistemas de capacitación informal. Pero en el desarrollo de estos sistemas, la actividad del Estado no es importante y su papel puede estar circunscripto a prestar ayuda organizativa a las iniciativas de empresas y sindicatos. Sin embargo, el punto que aquí se trata de exponer es que para la casi totalidad de la educación formal, cuya administración y funcionamiento se realiza directamente a través del aparato del Estado o donde este último compite activamente con el sector privado, el valor económico de la educación no es más que una ilusión credencialística basada en una "convención" social. Y esta convención puede obedecer no al supuesto filtro de habilidades innatas que posee el sistema educativo, sino a un "consumo conspicuo"

²⁹ Quizás sea útil reforzar la afirmación del texto mediante un breve comentario sobre la cita siguiente, extractada de Blaug (1970, p. 123). Comentando el uso del análisis del método de costo-beneficio en planificación educacional, este autor recomienda:

"Así, los salarios de las personas educadas pueden ser usados como 'precios' con los cuales se evalúe el producto del sistema educacional; si estos 'precios' corresponden o no al valor agregado por la educación es otra cuestión" (énfasis agregado).

Frente a proposiciones como la anterior uno no puede menos que agradecer la propuesta metodológica que nos hace el Prof. Blaug. Indudablemente, mediante esa indicación se sabe el procedimiento a seguir. Desafortunadamente el texto no, porque esos precios pueden no corresponder al valor agregado por la educación. Si esa cuestión no puede ser demostrada, y parece que el profesor Blaug es absolutamente consciente de ello, toda la construcción teórica carece de sentido sustantivo.

asentado en imágenes sociales que se traducen en la definición de los puestos de trabajo e influyen sobre las reglas que establecen quienes deben ocuparlos.

La segunda observación se refiere a la eficacia del gasto social en educación dentro del contexto esbozado más arriba. El problema podría ser planteado como sigue: ¿cuáles son los parámetros de calidad y distribución del gasto social cuando se parte de la premisa de que la mayor proporción de los recursos que se manejan persigue un retorno de características no pecuniarias?

Parece conveniente explicar primero cuál es la relevancia de esta pregunta antes de ensayar su respuesta. El punto que aquí nos interesa puede ser puesto de relieve haciendo un contraste con una situación absolutamente irreal para el caso de nuestro país, pero que es ilustrativa de los efectos de aquello que queremos demostrar. Si la educación formal estuviese producida privadamente (como cualquier otro sector de la actividad productiva) y los "productos" del sistema educativo se valorasen (en el mercado de trabajo) de acuerdo con su productividad, la dificultad que nos planteamos sería absolutamente inexistente. En esta situación que describimos como irreal habría un mercado de títulos que se "cotizan" en el mercado de trabajo, se establecerían las correspondientes ofertas y demandas y el funcionamiento de la competencia en esta actividad garantizaría el equilibrio. La calidad de la enseñanza aparece reflejada en el precio de los títulos (determinados en el mercado de trabajo).

El volumen total de recursos empleados en el sector educación en su conjunto es el resultado de las demandas provenientes del mercado de trabajo y las preferencias de los individuos que deciden cuánto habrán de invertir en educación de acuerdo a la evaluación entre costos (educacionales) y perspectivas de ingresos futuros. Este es, en último término, el paradigma teórico subyacente en el enfoque del capital humano.

Hay dos diferencias esenciales entre aquella visión y la que nos interesa para nuestros propósitos. En primer lugar, aparece la figura del Estado compitiendo activamente con el sector privado en la oferta educativa. En la Argentina, esta participación suele justificarse apelando al principio de igualdad de oportunidades. (En realidad, esta no es base suficiente para legitimar dicha intervención. El principio de igualdad de oportunidades, cuyo propósito principal es separar las conocidas conexiones entre distribución del ingreso y distribución de la educación, puede concretarse mediante mecanismos de financiación que discriminen en favor de los grupos sociales más rezagados. Naturalmente, la provisión estatal de educación es un factor que contribuye a hacer efectiva aquella discriminación favorable. El problema que no siempre se discute es si dicha intervención garantiza por sí sola el principio mencionado.) En segundo lugar, la otra diferencia fun-

damental que estamos proponiendo con respecto al enfoque ortodoxo, se relaciona con la forma en que el planificador social estima los retornos de la inversión educativa. Aquí parte también de un principio distinto: se sabe de antemano que la educación abre las posibilidades *individuales* de acceso a mayores ingresos —aunque socialmente esto *no* contribuye al aumento del producto social—, y estas posibilidades individuales son evaluadas como un objetivo social deseable. Dados estos dos elementos, presencia activa del sector público (pero no única) y la movilidad social como objetivo deseable, la planificación social se interroga entonces sobre la calidad de la educación y el modo en que la misma debe distribuirse entre los individuos.

El parámetro de calidad debería estar dado por su capacidad para preservar a la educación como mecanismo de movilidad social. Dado que el “valor” de la educación se asienta en aquellas imágenes sociales que determinan un reconocimiento favorable de quienes poseen títulos, deberá procurar que estas imágenes no se desvanezcan. En particular, le interesará evitar que aquella estima social en favor de los títulos se segmente en contra de la educación pública. En caso contrario, se trataría de una credencial de menor valor disminuyendo la aparente igualdad de oportunidades implícita en el principio de gratuidad de la enseñanza. El parámetro de distribución es algo más sencillo: se trata de facilitar el acceso y permanencia dentro del sistema escolar, porque éste sería el indicador más próximo a la vigencia efectiva del principio de igualdad de oportunidades (aun cuando sería necesario introducir las calificaciones adicionales que mencionamos más arriba). De otra forma, todo el sistema educacional se vuelve muy próximo a un instrumento de cuotificación de privilegios.

A la luz de estos elementos, que de ninguna manera pretenden agotar temas tan vastos y complejos como la naturaleza del gasto social en educación y el modo de evaluar sus retornos no pecuniarios, podría reflexionarse sobre lo ocurrido en nuestro país dentro del sistema educativo oficial en los últimos años. Si se aceptase la validez relativa de los dos criterios que pueden servir de parámetro al planificador social de nuestro ejemplo, resulta tentador efectuar un juicio de apreciación sobre la realidad. Los elevados índices de desgranamiento observados en todos los niveles del sistema escolar, las diferencias regionales en la absorción de la población en el tramo de edad relevante y la segmentación de las imágenes sociales en contra de la educación oficial sugieren que ha habido un marcado deterioro en relación a nuestros dos parámetros de eficacia: la calidad y distribución de la educación pública argentina han disminuido. Claro está, se podría argüir que el juicio anterior es manifiestamente incompleto porque lo que se necesita establecer, en todo caso, es la magnitud del supuesto deterioro. La respuesta a la objeción que por otra parte aparece como

legítima, puede ser construida a partir del enfoque que hemos adoptado hasta aquí. En términos de planificación social, sólo se pueden determinar magnitudes del tipo indicado cuando se conoce la "forma" de la función de preferencias del planificador social. Y esto, como muy bien enseñan los textos de economía del bienestar, sólo se define en las urnas . . .

Para concluir con este tema y tal como anunciamos más arriba, efectuaremos una breve reflexión final sobre la educación y los movimientos coyunturales en el mercado de trabajo. El comportamiento del mercado de trabajo argentino a lo largo de los últimos seis años ha sido marcadamente peculiar. En particular, el período 1976-81 se caracterizó por bajas tasas de desempleo abierto dentro de una tónica depresiva en el nivel de la demanda agregada. La dirección de los cambios operados, tanto desde el ángulo de la demanda como de la oferta, y la nueva estructura ocupacional que estaría emergiendo, han sido objeto de interesantes estudios³⁰. Entre los aspectos más importantes que estos trabajos han puesto de relieve se encuentran los cambios en la tasa de participación de la población en la actividad económica y la reducción del empleo industrial. Se señala así la existencia de modificaciones por el lado de la oferta, tema que había sido normalmente poco discutido en el caso de la Argentina, junto con un panorama de cambios en la estructura del empleo donde el sector terciario, y en particular el autoempleo, habrían ganado importancia. Lo anterior no significa que conozcamos por completo la evolución del mercado en la coyuntura referida. Por ejemplo, poco se pudo investigar sobre la naturaleza del sector cuenta propia en el estrato de menor productividad y si el mismo experimentó últimamente cambios importantes respecto a su dinámica anterior. Asimismo, casi nada se ha discutido sobre el comportamiento de la estructura salarial en el período referido, aunque se sospecha que aumentó la dispersión salarial. Sobre estos temas será necesario aguardar los resultados que produzcan futuros trabajos y poco es lo que aquí puede agregarse.

Como es sabido, uno de los elementos utilizados para explicar la configuración reciente del mercado de trabajo, fue la figura del "trabajador desalentado" —aquél que se retira del empleo activo o de la búsqueda por razones de desaliento dadas las condiciones imperantes en el mercado: bajos salarios, dificultades de conseguir trabajo, etc.; como resultado de ello, el trabajador pasa a la categoría de inactivo hasta que vuelve a enfrentar condiciones laborales que igualen su precio de reserva (que es una función que no sólo depende de los salarios monetarios).

Resulta más o menos obvio señalar la existencia de una relación estrecha entre situaciones de mercado laboral caracterizadas

³⁰ Véanse, por ejemplo, Sánchez et. al. ((1979), Beccaria (1980), Sánchez (1981) y Ministerio de Trabajo (1980).

por el desaliento y cambios en la demanda dirigida al sistema educativo. La hipótesis más sencilla que puede tejerse es la siguiente: el costo de oportunidad del tiempo (para el trabajador individualmente considerado) disminuye debido a la reducción del salario real. Luego, uno de los principales componentes que entran en cualquier decisión de calificación, el ingreso perdido, disminuye. Esto podría presionar favorablemente sobre la demanda de algunas instancias de calificación. Por cierto, no es fácil postular un modelo definido respecto de la nueva demanda.

Por ejemplo, esta demanda adicional puede no producirse. Si no existe buena información y relativa certidumbre respecto de los salarios adicionales que permiten la posesión de la calificación ofrecida, el trabajador desalentado no computará esa corriente de ingresos diferenciales y sólo aguardará la recomposición de su salario de reserva. Un caso más típico aún surge cuando se ubica esta hipótesis de desaliento en su contexto natural: el corto plazo²¹. Por definición, el trabajador que se encuentra en situaciones como la que hemos referido mantendrá una cierta expectativa sobre la recuperación del mercado, aun cuando no se encuentre en posición de búsqueda.

La dificultad reside en que la recuperación es un evento aleatorio que debe confrontar con un evento sobre el cual posee información cierta: la duración de tiempo que lleva el período de capacitación. ¿Por qué entonces comprometer el uso de su tiempo en forma cierta cuando la recuperación del mercado podría producirse en cualquier momento?

En síntesis, un par de ejemplos basta para ilustrar que no es sencillo plantear un modelo que permita estimar el tipo de conductas que hemos referido. Además, antes de ensayar una relación entre cambios en la demanda de calificaciones por el motivo desaliento, sería necesario tener relativa seguridad sobre si la magnitud del fenómeno caracterizado como trabajador desalentado es suficientemente relevante como para justificar el tipo de ejercicios comentado. Por cierto, la literatura referida al caso argentino está lejos de haber probado que éste sea el caso. Además, aun cuando hubiese sido significativo, la posibilidad de detectar cambios en la matrícula del sistema educativo (formal) ligados a la variable que interesa para la hipótesis que nos ocupa, es prácticamente imposible con la calidad de los datos disponibles.

Asimismo, un modelo a lo largo de las líneas descritas debería incluir diferentes alternativas de calificación, no únicamente las ofrecidas por el sistema de educación formal. Aquí se enfrenta no sólo un problema de calidad de información, sino de abierta carencia.

²¹ Es sumamente difícil sostener la validez de la hipótesis del desaliento en el mediano y largo plazo.

Sea por las razones teóricas indicadas o por la pobreza de información, creemos que la educación, considerada como el sistema oficial y privado en su conjunto, ofrece una pobre conexión sistemática con los aspectos referidos al funcionamiento del mercado de trabajo. Es más, sospechamos que resulta una hipótesis más plausible para el caso de nuestro país considerar que la demanda dirigida al sistema de educación es relativamente independiente, tanto de los fenómenos coyunturales que se observan en el mercado de trabajo, como de la constelación de salarios relativos observados allí en cierto momento. Como dijimos al principio de esta sección, en nuestro país la demanda por educación se ha establecido como una demanda social. Por cierto, esto *no quiere decir* que la demanda *efectiva* por educación sea independiente del nivel del salario real de largo plazo. De esto no caben dudas: ¡la educación está asociada al desarrollo económico!

Sin embargo, hay otra reflexión que podría hacerse respecto de la coyuntura reciente y el problema de las calidades de trabajo y la capacitación de la fuerza laboral. La idea que hemos tratado de defender a lo largo de estas páginas es la necesidad de excluir a la educación, en cuanto sistema caracterizado por una marcada acción del Estado e implantado socialmente a través de la emisión de credenciales, del concepto de capital humano. Se trata, según creemos, de ámbitos diferentes. Sin embargo, lejos estamos de negar la existencia de un verdadero proceso de producción de las capacidades y habilidades para el ejercicio de una cierta tarea. Pero la mayor fuente y el mejor recinto donde se forman dichas calificaciones es la actividad productiva misma o ámbitos muy específicos de capacitación ligados estrechamente a aquélla. En tal sentido, cabría interpretar los datos que nos hablan de una reducción del empleo industrial con una cierta cuota de pesimismo. Más allá del argumento que puede esgrimirse acerca de la sobreocupación existente en el sector, la preocupación subsiste. ¿Cuál es el perfil de calificaciones de la fuerza de trabajo que ha abandonado el sector industrial? ¿En qué sectores de la actividad productiva está ahora localizada y qué nuevas calificaciones se están produciendo allí?

Indagar sobre estas preguntas ofrece una perspectiva de investigación más fructífera sobre las relaciones entre aparato productivo y calificación laboral. Especialmente cuando la visión apriorística que uno recoge es que la economía argentina pudo haber sufrido una considerable pérdida de capital humano.

IV.4. Conclusiones y sugerencias de líneas de investigación

Tal como se indicó en la sección introductoria, el propósito reservado para esta sección final es la propuesta de algunas líneas de investigación que orienten los futuros trabajos en el área. Sin embargo, parece conveniente derivar estas sugerencias a través de un esfuerzo de recapitulación de los principales temas que hemos discutido.

1. La parte II de este trabajo procuró revisar los elementos básicos de la teoría de capital humano, así como de los posibles ángulos de crítica a este enfoque. Hemos visto que a partir de la introducción de dos supuestos esenciales —la educación es la causa del mayor ingreso (individual y social) y del funcionamiento competitivo del mercado de trabajo—, la teoría del capital humano permite disponer de un rico instrumental analítico. Éste conduce a un programa de investigaciones que tiene un doble carácter: descriptivo y normativo. Por un lado, puntualizamos que en el programa de investigaciones descriptivo la educación se incorpora como una variable explicativa más en la determinación del nivel de ingreso y no se requiere, estrictamente, presuponer la hipótesis de causalidad que hemos mencionado. En el terreno normativo, que inspira las recomendaciones de política y planificación educativa, la teoría suele ser aplicada como si ésta tuviera validez incuestionable. (Se señaló asimismo que la planificación social de la educación basada en el método de tasas de retorno social presenta ventajas metodológicas en relación con los procedimientos tradicionales, que procuran adecuar ofertas del sistema educativo formal y demandas de trabajo de distintas calidades.) Por otro lado, es importante notar que el análisis empírico construido alrededor de la teoría referida produjo enorme cantidad de evidencias que pueden ser utilizadas como indicadores de validez de la misma. Sin embargo, algunos autores inscriptos en esta misma línea de pensamiento consideran que dicha evidencia presenta manifestaciones disonantes: y ello permite sospechar que el programa en su conjunto podría haber ingresado en una “crisis”.

2. Hay asimismo hipótesis alternativas para la interpretación de los resultados, que normalmente fueron considerados la prueba adecuada de la teoría del capital humano.

En particular, se señalaron las referidas a la socialización escolar, el credencialismo y los paradigmas alternativos de funcionamiento del mercado de trabajo. También se indicó que alternando algunos matices y categorías de análisis, el capital humano y las teorías de la socialización escolar registran una notable simetría. En ambas, se reconoce la funcionalidad de la escuela respecto

del aparato productivo. Por el contrario, en la versión del credencialismo puro, la única utilidad social de la educación se deriva de su cualidad de filtro eficiente de habilidades innatas.

3. Por otro lado, pudo comprobarse que es relativamente sencillo construir interpretaciones distintas del funcionamiento del mercado de trabajo en relación con la educación. En este sentido, se sostuvo que las credenciales educativas pueden constituir un instrumento importante para el acceso a los mejores puestos y a mayores ingresos. Sin embargo, ello no necesariamente se explica por la mayor productividad social de la educación, sino que puede originarse en un conjunto de imágenes sociales construidas alrededor de la misma. Ello no implica sostener que los criterios bajo los cuales se definen los salarios relativos se contradigan con los principios que rigen la maximización de beneficios. Sólo es necesario reconocer que los criterios de asignación de recursos se ajustan a ciertas condiciones institucionales (y que éstas tienen vigencia aun en una economía capitalista caracterizada por la competencia).

4. Asimismo, bajo ciertas condiciones, los mercados de trabajo presentan rasgos de segmentación: en esta situación se generan grupos no competitivos dentro de la fuerza de trabajo. Los ingresos diferenciales no tienen relación alguna con los niveles de capacitación y calificación sino que el bloque de pertenencia dentro de los segmentos explica el ingreso respectivo. Naturalmente, cuando se parte de la premisa de que los mercados de trabajo están segmentados, es necesario explicar cuáles son las causas de segmentación y cómo éstas operan. La educación puede ser un elemento de movilidad en presencia o no de mercados segmentados. La esencia del enfoque alternativo parte de postular que el principal retorno social de la educación es de carácter no pecuniario. Si se adopta esta premisa como punto de partida y se adicionan todos los otros elementos históricos e institucionales que operan en el mercado de trabajo, se concluye que no existe ninguna teoría general e independiente de estos factores institucionales que pueda ser sometida a un test empírico.

5. El tema que constituye el eje de este trabajo ha sido escasamente explorado en la Argentina. El programa de investigaciones del capital humano en su versión "descriptiva" tampoco fue ensayado. En consecuencia, prácticamente se desconoce cuál es la función de la educación en el acceso, permanencia y desarrollo dentro de los puestos de trabajo. Tampoco se sabe con mayor detalle cuál es el grado de determinación de la educación (y los títulos) en las funciones de ingreso. Los estudios disponibles indicarían que los años de escolaridad formal son crecientemente tomados en cuenta para el acceso a los puestos de mayor jerarquía y mejor remunerados. Los autores tienden a rechazar explicacio-

nes de carácter tecnológico y orientan sus argumentos sobre factores de carácter social y la implantación de "mercados internos" de trabajo en el sector de firmas pertenecientes a estratos tecnológicos más modernos.

6. Hemos tratado de argumentar que el paradigma más útil para desarrollar un estudio sobre esta temática tiene rasgos afines con lo que hemos denominado aquí el enfoque alternativo al capital humano. Según creemos, el mejor punto de partida para ubicar el sistema de educación formal es su capacidad de producir retornos no pecuniarios.

En este contexto, resulta necesario tender líneas de investigación apuntando hacia dos direcciones básicas. Por un lado, convendría conocer cuáles son efectivamente los criterios de reclutamiento, cómo operan los mercados internos de trabajo (especialmente en el estrato tecnológico más moderno) y cuáles son las valoraciones que definen las reglas de acceso a los diferentes puestos de trabajo. Por otro lado, aparece como importante una cuestión que normalmente fue considerada de importancia secundaria en los estudios sobre economía de la educación: cómo está estructurado el gasto social en educación y cómo participan de él los distintos grupos sociales. Ambos temas son vastos y lo anterior no constituye más que la sugerencia que resulta consistente con el tipo de visión teórica que aquí se expuso. En particular, la segunda línea de investigación exhibe un grado apreciable de interés en la Argentina. La ausencia de un panorama claro del modo en que ha evolucionado esta área contrasta con la imperiosa necesidad de incorporar criterios de racionalidad y eficacia social en la planificación de la producción y distribución de la educación pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K., 1972. "Higher Education as a Filter. Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences", en: *Technical Report*, N° 71, Stanford University.
- Beccaria, L., 1980. "Los movimientos de corto plazo en el mercado de trabajo urbano y la coyuntura 1975-78 en la Argentina", en: *Desarrollo Económico*, N° 78, vol. 20, jul.-set.
- Beccaria, L., 1982. *Algunas reflexiones sobre las investigaciones empíricas de la distribución del ingreso*, mimeo, Bs. As.
- Becker, G., 1966. *Human Capital*, Columbia University Press for NBER.
- Bhagwati, J., 1973. "Education, Class Structure & Income Equality", en: *World Development*, mayo.
- Blaug, M., 1970. *An Introduction to the Economics of Education*, Allen Lane, The Penguin Press, Londres.
- Blaug, M., 1974. *La educación y el problema del empleo en los países en desarrollo*, OIT, Ginebra.

- Blaug, M., 1976. "The Empirical Status of Human Capital Theory: a Slightly Jaundiced Survey", en: *Journal of Economic Literature*, setiembre, Nº 3, volumen XIV.
- Blaug, M., 1976. b) "Kuhn Versus Lakatos, or Paradigms versus Research Programmes in the History of Economics", en: *Hist. Polit. Econ.*, enero, 8(1).
- Blaug, M., 1982. "Another look at the Labour Reduction Problem in Marx", en: *Classical & Marxian Political Economy*, editado por Ian Bradley & Michael Howard, Macmillan, Londres.
- Blaug, Layard & Woodhall, 1969. *The Causes of Graduate Unemployment in India*, Penguin Press, Londres.
- Bowles, S. and Gintis, H., 1977. "The Marxian theory of value and heterogeneous labour: a critique and reformulation", en: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, pp. 173-92.
- Bowman, M., 1966. "The Human Capital investment: revolution in economic thought", en: *Sociology of Education*, vol. 39, 1966.
- Cain, G., 1976. The challenge of segmented labour market theories to orthodox theory: A Survey", en: *Journal of Economic Literature*, diciembre.
- Carnoy, M., 1967. "Earnings and Schooling in Mexico", en: *Economic Development and Cultural Change*, julio.
- Carnoy, M., 1975. *Can educational Policy Equalize Income Distribution in Latin America?*, OIT (mimeo).
- Carnoy, M., 1978. "Segmented Labor Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and its implication for Educational Planning", en: *IIEP Working Paper*, UNESCO, París.
- CIE, Instituto Torcuato Di Tella, 1963. *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico en la República Argentina*, 2 vols., Buenos Aires.
- CONADE, 1968. *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social*, Buenos Aires.
- Edwards, R., 1976. "Individual Traits and Organizational Incentives: hat makes a «good» worker?", en: *Journal of Human Resources*, vol. 11, pp. 51-68.
- FIDE, 1982. "El subdesarrollo en el mercado de trabajo argentino", en: *Coyuntura y Desarrollo*, Nº 46, junio 1982.
- FIEL, 1981. *Informalidad en el mercado de trabajo de Buenos Aires*, proyecto FIEL-ECIEL, diciembre.
- Fields, G., 1979. "Descomposing LDC Inequality", en: *Oxford Economic Papers*, noviembre, pp. 437-59.
- Fields, G., 1980. "Education and Income Distribution in Developing Countries: A review of the literature", en: T. King (ed.), *Education and Income*, IBRD Staff Paper Nº 42, Washington.
- Gintis, H., 1971. "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity", en: *American Economic Review*, vol. 61, pp. 266-79.
- Holt, C., 1970. "Job Search, Phillips Wage Relation, and Union Influence: Theory and Evidence", en: E. Phelps (ed.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, Norton & Co., Nueva York.
- Howard, M. & King, J., 1975. *The Political Economy of Marx*, Longman, Londres.
- Layard, R. & Walters, A., 1978: *Microeconomic Theory*, Mc Graw Hill.
- Leibenstein, H., 1974. "An interpretation of the Economic Theory of Fertility", en: *Journal of Economic Literature*, junio.
- Lewis, A., 1954. Economic Development with Unlimited Supply of Labour", en: *The Manchester School*.

- Llach, J., 1977. "Estructura y dinámica del empleo en Argentina desde 1947", en: *Documento de Trabajo N° 2*, CEIL, Buenos Aires.
- Llach, J., 1980. "El mercado de trabajo argentino en largo plazo", en: *Documento de Trabajo N° 9*, CEIL, Buenos Aires.
- Llach, J. & Gerchunoff, P., 1978: "Población, mercado de trabajo y salarios. Un diagnóstico preliminar y prioridades de investigación", en: *Documento de Trabajo N° 3*, CEIL, Buenos Aires.
- Marshall, A., 1975. "Mercado de trabajo y crecimiento de los salarios en la Argentina", en: *Desarrollo Económico*, N° 59.
- Marshall, A., 1979. *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina*, PISPAL, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, 1981. *Análisis de la adecuación entre los requerimientos de recursos humanos y la oferta del sistema educativo*, proyecto OIT-Ministerio de Trabajo, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, 1980. *El mercado de trabajo en la Argentina*, proyecto OIT-Ministerio de Trabajo, Buenos Aires.
- Perlman, R., 1973. *Economics of Education. Theory and Policy Issues*, McGraw Hill.
- Piore, M., 1972. "Fragments of a Sociological Theory of Wages", en: *American Economic Review*, mayo.
- Phelps, E., 1970. "The New Microeconomics in Employment and Inflation Theory", en: E. Phelps (ed.), *op. cit.*
- PREALC, 1978. *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago.
- Pscharopoulos, G., 1973. *Returns to Education: and International Comparison*, Elsevier.
- Pscharopoulos, G., 1977. "Schooling Experience and Earnings: the case of LDC", en: *Journal of Development Economics*, N° 4.
- Reich, M. Gordon, D. & Edwards, R., 1973. "A Theory of Labor Market Segmentation", en: *American Economic Review*, vol. 63, N° 2, mayo.
- Sánchez, C. et al, 1979. "Empleo, desempleo y tamaño de la fuerza laboral en el mercado de trabajo urbano de la Argentina", en: *Desarrollo Económico*, N° 73.
- Sánchez, C., 1981. "Mercado de trabajo manufacturero y recesión en la Argentina 1979-80", en: *Estudios*, N° 18.
- Schultz, T., 1961. "Investment in Human Capital", en: *American Economic Review*, N° 51.
- Selowsky, M. y Piñera, R., 1978. "The opportunity cost of Labour and the Returns to Education under Unemployment and Labour Market Segmentation", en: *The Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- Sourrouille, J., 1976. *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos*, OIT, Ginebra.
- Spence, M., 1973. "Job Market Signalling", en: *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- Tedesco, J., 1978. *Educación e industrialización en la Argentina. Proyecto, desarrollo y educación en América Latina*, DEALC, 1, Buenos Aires.
- Thurrow, L., 1975. *Generating Inequality*, Basic Books, Nueva York.
- Turnham, D., 1971. "The Employment Problem in less Develop Countries", en: *OECD*, París.
- Uthoff, A., 1981. *Changes in Earning Inequality and Labour Market Segmentation*, PREALC, monografías/21.
- Velloso, J., 1979. "Educação e desigualdad da renda urbana no Brasil: 1960-80", en: *Pesq. Plan. Econom.*, Río de Janeiro, 9 (3).
- Vietorisz, T. and Harrison, B., 1973. "Labor Market Segmentation: Positive Feedback and Divergent Development", en: *American Economic Review*, vol. 63, N° 2, mayo.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1

TOTAL DE EROGACIONES DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES - 1970/1978

<i>Finalidad y función</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total erogaciones	(17.642.848)	(20.832.143)	(31.305.524)	(56.623.158)	(105.259.221)	(165.491.854)	(1.969.146.574)	(4.636.494)	(12.316.469)
1. Administración general	10,5 % (1.850.725)	10,9 % (2.277.681)	10,6 % (3.335.568)	10,3 % (5.851.008)	12,0 % (12.657.097)	11,0 % (18.241.367)	10,5 % (205.920.986)	10,4 % (483.063)	11,0 % (1.359.812)
2. Defensa	10,2 % (1.807.776)	10,4 % (2.173.457)	7,9 % (2.464.222)	7,8 % (4.440.791)	6,0 % (6.382.182)	6,2 % (10.302.642)	9,2 % (180.378.636)	9,0 % (415.518)	9,6 % (1.187.326)
3. Seguridad	7,3 % (1.289.285)	7,3 % (1.520.458)	7,5 % (2.333.646)	6,0 % (3.444.893)	6,7 % (7.067.971)	7,3 % (12.009.358)	6,4 % (126.979.340)	6,2 % (286.882)	5,9 % (725.300)
4. Salud	8,2 % (1.438.250)	8,5 % (1.768.077)	8,6 % (2.698.221)	7,6 % (4.307.269)	7,4 % (7.783.890)	7,9 % (13.076.100)	7,9 % (155.973.193)	6,7 % (311.650)	6,4 % (785.812)
5. Cultura y educación	17,1 % (3.010.426)	17,8 % (3.689.646)	18,9 % (5.931.944)	17,3 % (9.785.695)	17,9 % (18.809.878)	16,3 % (26.908.592)	10,0 % (198.103.112)	9,5 % (441.893)	10,9 % (1.336.923)
6. Desarrollo de la economía	34,5 % (6.086.515)	32,4 % (6.749.362)	33,0 % (10.320.358)	33,1 % (18.708.181)	30,2 % (31.816.678)	30,2 % (49.985.887)	34,6 % (680.855.934)	32,7 % (1.516.180)	29,2 % (3.597.683)
7. Bienestar social	7,6 % (1.341.110)	8,3 % (1.727.982)	8,2 % (2.555.937)	8,5 % (4.799.620)	12,4 % (13.092.475)	14,8 % (24.547.890)	11,2 % (220.582.296)	12,0 % (559.173)	12,8 % (1.580.188)
8. Ciencia y técnica	...	...	...	...	1,1 % (1.079.202)	0,7 % (1.208.636)	1,0 % (20.110.265)	1,3 % (61.076)	1,5 % (178.757)
9. Gastos a clasificar	2,3 % (406.432)	1,3 % (280.565)	1,5 % (480.431)	1,3 % (662.307)	1,5 % (1.595.537)	1,5 % (2.495.495)	2,1 % (41.980.873)	6,6 % (301.759)	7,5 % (922.478)
10. Deuda pública	4,9 % (872.329)	6,0 % (1.259.644)	7,4 % (2.319.909)	11,1 % (6.295.705)	7,8 % (8.233.377)	7,3 % (11.989.534)	8,9 % (174.486.527)	10,9 % (505.398)	9,1 % (1.124.951)
11. Economías a realizar	-2,6 % (-460.000)	-2,9 % (-614.729)	-3,6 % (-1.134.712)	-3,0 % (-1.672.311)	-3,0 % (-3.259.066)	-3,2 % (-5.273.647)	-1,8 % (-36.224.588)	-5,3 % (-246.098)	-3,9 % (-482.761)

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Programación e Investigación, Presupuestos Provinciales y Presupuesto Nacional distribuido por provincias.

NOTA: Cifras absolutas en miles de \$ hasta 1976 y en millones de \$ para 1977 y 1978.

Cuadro 2

PRESUPUESTO NACIONAL 1975/1982 EN %

<i>Total</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Administración general	26,7	17,3	8,6	9,5	9,0	9,3	10,9	9,4
Defensa	9,7	11,7	13,1	14,9	18,1	15,1	17,3	18,6
Seguridad	3,1	3,6	4,5	4,6	5,8	6,3	6,3	5,7
Salud	3,6	5,8	5,1	3,6	3,2	3,0	2,5	2,2
Cultura y educación	11,1	7,1	8,5	8,8	11,6	12,5	11,3	10,4
Bienestar social	12,5	9,8	13,6	15,3	18,3	18,9	17,6	16,3
Ciencia y técnica	1,2	1,3	1,9	2,2	2,6	2,9	2,7	2,9
Desarrollo económico	26,5	34,9	35,8	35,1	33,3	35,8	34,4	35,1
Deuda pública	6,3	9,9	14,3	10,3	1,7	0,2	0,2	0,8
Gastos a clasificar	—	—	—	—	—	—	—	—
Economía a realizar	0,7	1,4	5,4	4,3	-3,6	-4,0	-3,2	-1,4

Elaboración propia.

FUENTE: 1975, 1976, 1977 y 1978, Boletín Oficial.
1979, 1980, 1981 y 1982, Presupuesto General de la Administración Nacional, ejercicios correspondientes.

Cuadro 3

**EROGACIONES EN EDUCACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE
LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN TODO EL PAÍS, CLASIFICADOS
EN GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL**

	<i>Erogaciones corrientes</i>			<i>Erogaciones de capital</i>
	<i>Total</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>Personal</i>	
1970	100 % (3.010.426)	90,1 % (2.711.925)	84,2 % (2.283.616)	9,9 % (298.501)
1971	100 % (3.689.646)	89,7 % (3.311.066)	84,6 % (2.801.961)	10,3 % (378.580)
1972	100 % (5.931.944)	91,2 % (5.411.057)	84,1 % (4.550.053)	8,8 % (520.887)
1973	100 % (9.785.695)	91,2 % (8.923.725)	83,9 % (7.488.526)	8,8 % (861.970)
1974	100 % (18.809.878)	91,6 % (17.227.314)	88,8 % (15.291.754)	8,4 % (1.582.564)
1975	100 % (26.908.592)	90,0 % (24.216.958)	89,1 % (21.576.001)	10,0 % (2.691.634)
1976	100 % (198.103.112)	88,9 % (176.063.446)	84,7 % (149.143.167)	11,1 % (22.039.666)
1977	100 % (441.893)	86,6 % (382.630)	81,8 % (312.835)	13,4 % (59.263)
1978	100 % (1.336.923)	87,7 % (1.171.960)	80,6 % (944.143)	12,3 % (164.963)

Elaboración propia.

FUENTE: ídem cuadro 1.

Cuadro 4

**DISTRIBUCIÓN DE LAS EROGACIONES DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES DESTINADAS A
CULTURA Y EDUCACIÓN. POR NIVELES - 1970/1978**

<i>Destino</i>	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total	(3.010.426)	(3.689.646)	(5.931.944)	(9.785.695)	(18.809.878)	(26.908.592)	(198.103.112)	(441.893)	(1.336.923)
	3,2 %	3,2 %	2,4 %	1,7 %	2,1 %	2,4 %	2,2 %	1,5 %	2,6 %
1. Cultura	(95.327)	(115.862)	(139.567)	(168.543)	(403.439)	(644.987)	(4.282.888)	(6.513)	(34.558)
	46,7 %	46,6 %	46,9 %	45,6 %	51,9 %	53,0 %	47,8 %	43,3 %	40,1 %
2. Educación elemental	(1.404.761)	(1.719.296)	(2.779.755)	(4.465.663)	(9.760.152)	(14.266.047)	(94.651.128)	(191.418)	(535.844)
	22,9 %	25,2 %	25,7 %	24,5 %	22,6 %	22,4 %	29,5 %	32,0 %	33,0 %
3. Educación media y técnica	(691.664)	(930.204)	(1.525.985)	(2.401.260)	(4.250.504)	(6.035.055)	(58.447.384)	(141.666)	(441.808)
	14,9 %	15,0 %	13,0 %	12,8 %	14,5 %	18,3 %	16,3 %	17,8 %	17,9 %
4. Educación superior y universitaria	(448.693)	(554.268)	(774.489)	(1.256.881)	(2.721.070)	(4.926.246)	(32.217.379)	(78.502)	(239.614)
	12,3 %	10,0 %	12,0 %	15,4 %	8,9 %	3,9 %	4,2 %	5,4 %	6,4 %
5. Cultura y educación sin discriminar	(369.981)	(370.016)	(712.148)	(1.493.348)	(1.674.713)	(1.036.257)	(8.504.333)	(23.794)	(85.099)

Elaboración propia.

NOTA: Cifras absolutas en miles de \$ para 1971 a 1976 y en millones de \$ para 1977 y 1978.

FUENTE: Ministerio de Economía, Secretaría de Estado y Hacienda, Dirección Nacional de Programación e Investigación, Presupuestos Provinciales y Presupuestos Nacionales, distribuidos por provincias.

Cuadro 5

EROGACIONES EN CULTURA Y EDUCACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES
REALIZADAS EN LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES - 1970/1978

<i>Jurisdicción</i>	<i>Total</i>	<i>1970</i>		<i>Total</i>	<i>1978</i>	
		<i>Nación</i>	<i>Provincias</i>		<i>Nación</i>	<i>Provincias</i>
Total	100 % (2.284.836)	47,4 % (1.083.757)	52,6 % (1.201.079)	100 % (1.183.503)	37,5 % (544.246)	62,5 % (639.257)
Capital Federal *	—	—	—	100 % (179.546)	93,3 % (167.569)	6,7 % (11.977)
Provincia Buenos Aires	100 % (811.604)	33,8 % (274.484)	66,2 % (537.120)	100 % (301.607)	44,4 % (133.985)	55,6 % (167.622)
Catamarca	100 % (26.667)	70,0 % (18.677)	30 % (7.990)	100 % (19.027)	43,7 % (8.308)	56,3 % (10.719)
Córdoba	100 % (267.928)	51,9 % (139.181)	48,1 % (128.747)	100 % (120.206)	38,0 % (45.687)	62,0 % (74.519)
Corrientes	100 % (89.702)	60,9 % (54.649)	39,1 % (35.053)	100 % (47.127)	30,6 % (14.406)	69,4 % (32.721)
Chaco	100 % (56.738)	69,2 % (39.274)	30,8 % (17.464)	100 % (37.062)	17,4 % (6.455)	82,6 % (30.607)
Chubut	100 % (21.959)	54,3 % (11.918)	45,7 % (10.041)	100 % (16.424)	19,3 % (3.168)	80,7 % (13.256)
Entre Ríos	100 % (80.881)	42,2 % (34.121)	57,8 % (46.760)	100 % (13.809)	43,6 % (13.872)	56,4 % (17.937)
Formosa	100 % (20.832)	65,2 % (13.579)	34,8 % (7.253)	100 % (13.109)	11,7 % (1.540)	88,3 % (11.569)
Jujuy	100 % (30.744)	43,2 % (13.278)	56,8 % (17.466)	100 % (19.900)	30,4 % (6.050)	69,6 % (13.850)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

La Pampa	100 % (23.784)	68,5 % (16.287)	31,5 % (7.497)	100 % (15.632)	37,3 % (5.833)	62,7 % (9.799)
La Rioja	100 % (19.320)	74,0 % (14.292)	26,0 % (5.028)	100 % (10.441)	23,4 % (2.441)	76,6 % (8.000)
Mendoza	100 % (132.734)	51,4 % (68.235)	48,6 % (64.499)	100 % (52.115)	37,2 % (19.367)	62,8 % (32.748)
Misiones	100 % (45.520)	59,7 % (27.167)	40,3 % (18.353)	100 % (33.521)	16,4 % (5.503)	83,6 % (28.018)
Neuquén	100 % (20.066)	50,3 % (10.098)	49,7 % (9.968)	100 % (19.477)	32,5 % (6.336)	67,5 % (13.141)
Río Negro	100 % (33.153)	48,2 % (15.975)	51,8 % (17.178)	100 % (18.386)	10,1 % (1.857)	89,9 % (16.529)
Salta	100 % (55.656)	45,7 % (25.461)	54,3 % (30.195)	100 % (33.536)	24,6 % (8.252)	75,4 % (25.284)
San Juan	100 % (47.842)	51,7 % (24.722)	48,3 % (23.120)	100 % (23.814)	54,6 % (13.007)	45,4 % (10.807)
San Luis	100 % (29.324)	60,9 % (17.856)	39,1 % (11.468)	100 % (17.805)	46,0 % (8.202)	54,0 % (9.603)
Santa Cruz	100 % (17.187)	9,3 % (1.606)	90,7 % (15.581)	100 % (9.723)	9,4 % (917)	90,6 % (8.806)
Santa Fe	100 % (262.050)	52,0 % (136.309)	48,0 % (125.741)	100 % (89.276)	47,9 % (42.806)	52,1 % (46.470)
Santiago del Estero	100 % (61.372)	63,7 % (39.107)	36,3 % (22.265)	100 % (28.242)	21,3 % (6.012)	78,7 % (22.230)
Tucumán	100 % (129.773)	67,4 % (87.481)	32,6 % (42.292)	100 % (45.718)	49,6 % (22.673)	50,4 % (23.045)

Elaboración propia.

* Para 1970 no existe el dato en la fuente.

FUENTE: *Ibíd.*, cuadro 1.

Cuadro 6

EXPANSIÓN DEL NIVEL PRE-PRIMARIO - 1970/1982

Año	Dependencia		Establecimientos		Docentes		Alumnas		T. crec. anual matrícula	
	Total	Privados	Total	Privados	Total	Privados	Total	Privados	Total (en %)	Privados (en %)
1970	100 % (3.895)	34,7 % (1.350)	100 % (12.135)	31,3 % (3.800)	100 % (229.025)	31,6 % (72.452)				
1971	100 % (4.081)	33,9 % (1.387)	100 % (12.766)	31,2 % (3.989)	100 % (242.182)	31,3 % (75.828)	5,7	4,6		
1972	100 % (4.250)	33,1 % (1.407)	100 % (13.695)	30,9 % (4.239)	100 % (259.509)	31,0 % (80.469)	7,1	6,1		
1973	100 % (4.644)	32,7 % (1.523)	100 % (14.377)	31,0 % (4.459)	100 % (288.904)	31,6 % (91.381)	11,3	13,6		
1974	100 % (4.890)	31,7 % (1.548)	100 % (16.084)	30,2 % (4.850)	100 % (317.793)	32,0 % (101.485)	10,0	11,0		
1975	100 % (5.694)	27,5 % (1.565)	100 % (18.991)	28,2 % (5.364)	100 % (369.082)	30,1 % (111.275)	16,1	9,6		

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

1976	100 % (6.208)	25,8 % (1.601)	100 % (20.632)	27,5 % (5.670)	100 % (402.702)	29,2 % (117.440)	9,1	5,5
1977	100 % (6.435)	25,4 % (1.638)	100 % (22.060)	28,2 % (6.231)	100 % (430.916)	29,7 % (127.911)	7,0	8,9
1978	100 % (6.591)	...	100 % (23.175)	...	100 % (454.780)	...	5,5	...
1979	...	...	...	...	100 % (455.745)	...	0,2	...
1980	...	...	...	...	...	...	...	...
1981	100 % (6.953)	27,2 % (1.889)	100 % (25.409)	32,6 % (8.280)	100 % (526.964)	31,9 % (168.364)	7,8 *	7,9 **
1982	100 % (7.345)	27,8 % (2.044)	100 % (27.454)	32,7 % (8.984)	100 % (570.353)	30,9 % (176.021)	8,2	4,5

* Tasa de crecimiento promedio anual en base a datos de 1979 y 1981.

** Tasa de crecimiento promedio anual en base a datos de 1977 y 1981.

Elaboración propia.

FUENTE: Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación.

Cifras estimadas para 1981 y 1982.

Cuadro 7

INCORPORACIÓN AL NIVEL PREESCOLAR POR JURISDICCIÓN
1981

	<i>Población de 4-5 años</i>		<i>Matrícula preescolar</i>		<i>Tasa bruta de incorporación</i>	
	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>
Total país	1.224.988	605.043	526.964	265.871	43,0	43,9
Capital Federal	78.898	39.142	68.778	34.574	87,2	88,3
Pcia. Bs. As.	456.749	225.297	216.693	108.884	49,3	48,3
Gran Bs. As.	298.660	147.549	112.835	56.796	37,8	38,5
Rest. part.	158.089	77.748	103.858	52.088	67,1	67,0
Catamarca	11.792	5.848	4.287	2.078	36,3	35,5
Córdoba	99.025	48.945	38.323	19.176	38,7	39,2
Corrientes	34.839	17.344	9.942	5.134	28,5	29,6
Chaco	39.259	19.364	8.037	4.043	20,5	20,9
Chubut	14.025	6.994	3.156	1.592	22,5	22,8
Entre Ríos	41.468	20.256	11.518	5.783	27,8	28,5
Formosa	17.330	8.565	4.985	2.522	28,8	29,4
Jujuy	25.714	12.606	9.233	4.681	35,9	37,1
La Pampa	8.942	4.403	4.264	2.090	47,7	47,5
La Rioja	9.022	4.454	3.687	1.827	40,9	41,0
Mendoza	55.914	27.658	22.068	11.101	39,5	40,1
Misiones	34.334	16.844	7.180	3.580	20,9	21,3
Neuquén	14.168	6.946	7.248	3.696	51,1	53,2
Río Negro	20.484	10.023	5.239	2.546	25,6	25,4
Salta	39.390	19.609	14.796	8.365	37,6	42,7
San Juan	24.323	12.094	8.138	4.118	33,5	34,0
San Luis	8.156	4.047	3.607	1.666	44,2	41,2
Santa Cruz	5.657	2.755	3.904	1.948	69,0	70,7
Santa Fe	99.054	48.923	42.776	21.541	43,2	44,0
Sgo. del Estero	34.598	17.157	10.624	5.474	30,7	31,9
Tierra del Fuego	1.249	647	899	469	72,0	72,5
Tucumán	50.598	25.122	17.582	8.983	34,7	35,8

Elaboración propia.

FUENTES: Población por edad: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, Serie B, Características generales, cuadro 2.

Matrícula: Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación, Estadísticas de la educación, cifras estimadas, 1981.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA ENTRE 1950 Y 1980,
PARA DIECINUEVE PAÍSES DE LA REGIÓN

<i>Tasa bruta de escolarización primaria</i>	1950	1960	1970	1980
Menos del 30 %	Honduras (29,2)			
	Bolivia (29,5)			
	Guatemala (29,5)			
Del 30 % al 50 %	El Salvador (31,1)	Guatemala (36,1)	Guatemala (48,0)	
	Brasil (31,4)			
	Nicaragua (40,8)			
	Colombia (44,5)			
Del 50 % al 70 %	Rep. Dominicana (53,5)	Brasil (50,3)	El Salvador (52,7)	Guatemala (57,0)
	México (55,3)	El Salvador (52,7)	Bolivia (69,0)	
	Venezuela (56,3)	Bolivia (53,9)	Nicaragua (69,8)	
	Ecuador (58,8)	Nicaragua (54,7)		
	Chile (61,6)	Honduras (56,7)		
	Cuba (62,3)	Colombia (62,0)		
	Costa Rica (67,9)			

Del 70 % al 90 %	Perú (72,5)	México (70,1)	Brasil (71,0)	El Salvador (73,1)
	Panamá (78,3)	Ecuador (71,8)	Honduras (73,1)	Nicaragua (78,9)
	Paraguay (79,8)	Perú (75,3)	Venezuela (79,0)	Honduras (80,0)
	<i>Argentina (84,5)</i>	Chile (78,4)	Colombia (85,0)	Bolivia (82,2)
		Panamá (80,5)	Rep. Dominicana (85,0)	Brasil (87,4)
		Costa Rica (81,3)	Ecuador (87,2)	Paraguay (88,0)
		Rep. Dominicana (82,0)		
		Venezuela (83,4)		
		Paraguay (85,7)		
		<i>Argentina (86,9)</i>		
Más del 90 %	Uruguay (91,8)	Cuba (94,5)	Perú (90,0)	Rep. Dominicana (93,0)
		Uruguay (97,7)	Panamá (90,2)	Ecuador (96,6)
			México (91,1)	<i>Argentina (97,0)</i>
			Paraguay (92,3)	Costa Rica (100,2)
			<i>Argentina (93,0)</i>	México (102,9)
			Costa Rica (95,3)	Venezuela (104,0)
			Chile (97,0)	Chile (108,3)
			Uruguay (97,0)	Perú (109,0)
			Cuba (108,0)	Panamá (111,1)
				Cuba (113,0)
				Colombia (114,0)

Reproducido de: UNESCO/CEPAL/PNUD - DEALC/informe final 4, vol. 2, cuadro IV.13, p. IV-21.

Cuadro 9

ESCOLARIZACIÓN BÁSICA (6-13 AÑOS). TOTAL NACIONAL -
1950/1960/1970/1980

<i>Escolarización</i>	<i>Total población</i>	<i>Matricula</i>	<i>Total sin</i>	<i>Tasa bruta de</i>
<i>Año</i>	<i>6-13 años</i>	<i>primaria</i>	<i>escolarización</i>	<i>escolarización</i>
				<i>en %</i>
1950	2.618.319	2.211.319	407.000	84,4
1960	3.277.458	2.849.071	428.387	86,9
1970	3.624.295	3.385.790	238.505	93,4
1980	3.931.049	3.812.900	118.149	97,0

FUENTE: CELADE, proyecciones de población en *Boletín demográfico*, reproducción de UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, informe final IV, volumen 2.

Cuadro 10

OFERTA DE RECURSOS DEL NIVEL PRIMARIO. MAGNITUD
RELATIVA DE LAS VARIABLES E INDICADORES
SELECCIONADOS - 1960/1970

Oferta de recursos del nivel primario
Proporción sobre la población de 6 a 14 años

Jurisdicción	Establecimientos (por diez mil)		Grados (por diez mil)		Personal docente (por diez mil)	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Capital Federal	B**	B	B	B	A**	A
Gran Buenos Aires	B	B	B	B	MA**	MB**
Buenos Aires*	B	B	B	B	MB	B
Part. Gran Bs. As.	B	B	MB	B	B	B
Resto Bs. As.	MB	MA	MA	MA	A	A
Catamarca	A	A	B	A	A	A
Córdoba	MB	MB	B	MB	MB	MB
Corrientes	MB	MB	B	MB	MB	MB
Chaco	MB	MB	B	MB	B	B
Chubut	MB	MB	MB	B	MB	MB
Entre Ríos	MA	MA	B	MA	MB	MB
Formosa	B	MB	B	MB	B	B
Jujuy	MB	MB	A	MB	MA	MB
La Pampa	A	A	A	A	A	A
La Rioja	A	A	B	A	A	A
Mendoza	B	B	MB	B	MB	B
Misiones	MB	MB	MB	B	B	B
Neuquén	MB	MB	MB	MB	MB	B
Río Negro	MB	MB	MB	MB	MB	MB
Salta	MB	MB	MB	MB	MB	B
San Juan	B	B	MB	B	MA	MB
San Luis	A	A	A	A	A	A
Santa Cruz	B	B	B	B	MB	MB
Santa Fe	MB	MB	MB	MB	MB	B
Santiago del Estero	MA	MA	MB	MA	MA	MB
Tucumán	B	B	B	B	MB	MB
Tierra del Fuego	MB	B	MB	B	A	MA

* Se presentan datos para la provincia de Buenos Aires por ser esta jurisdicción responsable de la prestación del servicio de educación tanto en los partidos del conurbano como en los demás partidos de la provincia.

** B: Bajos / MB: Muy Bajos / A: Altos / MA: Muy Altos.

Reproducido de: FUDAL, *Análisis poblacional de la Argentina*, informe de investigación, vol. IV, Buenos Aires, 1980, cuadro 13, p. 62.

Cuadro 11

ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA PRIMARIA (EDAD ESCOLAR) POR DEPENDENCIA - 1970/1982

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Nación</i>	<i>Provincia</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>
1970	100 % (20.184)	32,1 % (6.488)	57,1 % (11.534)	0,3 % (70)	10,4 % (2.092)
1971	100 % (20.372)	31,9 % (6.495)	57,3 % (11.677)	0,3 % (71)	10,5 % (2.129)
1972	100 % (20.500)	31,6 % (6.473)	57,6 % (11.818)	0,3 % (63)	10,5 % (2.146)
1973	100 % (20.266)	33,0 % (6.687)	56,5 % (11.456)	0,07 % (15)	10,4 % (2.108)
1974	100 % (20.414)	32,8 % (6.688)	56,8 % (11.605)	0,07 % (16)	10,3 % (2.105)
1975	100 % (20.646)	32,7 % (6.743)	57,0 % (11.776)	0,08 % (16)	10,2 % (2.111)
1976	100 % (20.590)	32,3 % (6.644)	57,5 % (11.839)	0,08 % (18)	10,1 % (2.089)
1977	100 % (20.538)	32,4 % (6.657)	57,4 % (11.784)	0,08 % (18)	10,1 % (2.079)
1978	100 % (20.570)	...	...	...	...
1981	100 % (20.145)	0,9 % (189)	86,7 % (17.465)	2,2 % (443)	10,2 % (2.048)
1982	100 % (23.034)	1,7 % (396)	86,3 % (19.870)	2,3 % (535)	9,7 % (2.233)

Elaboración propia.

FUENTES: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística, Estadísticas Educativas. Síntesis 1968/1972 y 1973/1977.

Idem *Estadísticas de la educación*, cifras estimadas 1981 y 1982.

ESTADO DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS ESCOLARES
 PRIMARIOS DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN
 (junio 1973)

<i>Jurisdicciones</i>	<i>B</i>	<i>R</i>	<i>M</i>	<i>Total</i>	<i>% R+M</i>	<i>Total edi- ficios de escuelas (3)</i>
<i>Total del país</i>	2.446	2.378	1.421	6.246	60,8	20.500
<i>Región metropolitana</i>	.	.	.	.	.	915
1. Capital Federal	325	111	25	462	29,4	915
2. Partid. Gr. Bs. As.	—	—	—	—	—	—
<i>Región pampeana</i>	.	.	.	.	.	8.491
3. Buenos Aires	113	76	37	226	50,4	5.343
4. Santa Fe	267	111	53	431	38,1	1.829
5. Entre Ríos	37	112	39	238	63,4	1.319
<i>Región centro</i>	.	.	.	.	.	3.020
6. Córdoba	188	240	93	521	63,9	2.231
7. San Luis	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	453
8. La Rioja	87	76	82	245	64,5	336
<i>Región noroeste</i>	.	.	.	.	.	3.189
9. Tucumán	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	688
10. Salta	127	30	228	385	67,0	632
11. Sgo. del Estero	209	175	235	619	66,2	1.068
12. Jujuy	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	374
13. Catamarca	118	99	78	295	60,0	427
<i>Región noreste</i>	.	.	.	.	.	2.771
14. Chaco	28	402	98	528	94,7	850
15. Corrientes	211	233	110	554	61,9	952
16. Misiones	85	186	93	364	76,6	618
17. Formosa	21	48	68	137	84,7	351
<i>Región Cuyo</i>	.	.	.	.	.	1.076
18. Mendoza	73	82	64	219	66,7	720
19. San Juan	307	6	13	326	5,8	356

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

<i>Región Comahue</i>	.	.	.	.	.	788
20. Río Negro	136	59	50	245	44,4	283
21. La Pampa	12	220	10	242	95,0	302
22. Neuquén	2	78	11	91	97,8	203
<i>Región Patagonia</i>	.	.	.	.	.	251
23. Chubut	50	34	34	118	57,6	181
24. Santa Cruz	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	62
25. T. del Fuego	1	—	—	1	—	8
Porcentaje del total	39,2	38,1	22,7	100,0	60,8	—
Estado de las aulas (1964) (4)	30,0	30,4	39,6	100,0	70,0	—

NOTAS: (1) No hay datos. (2) Transferidas en su totalidad a la provincia.
 (3) Comprende escuelas de edad escolar de todo tipo de gobierno
 (nacionales 10.290, provinciales 13.324, municipales 82 y privadas
 2.185). De ellas 1.301 son de adultos y 4.050 centros de educación.

FUENTES: —Ministerio de Educación y Cultura (Div. de Arquitectura Es-
 colar).

—(3) Ministerio de Educación (Dep. Estadística): *Comunicado*
 N° 7 (1973).

—(4) OECD.

Reproducido de: Zalduendo, 1975. Cuadro N° III.1.11.

Cuadro 13

ESTRUCTURA DEL CUERPO DOCENTE DE ENSEÑANZA PRIMARIA
(EDAD ESCOLAR)
DISTRIBUCIÓN POR DEPENDENCIA - 1970/1982

<i>Dependencia</i>					
<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Nacional</i>	<i>Provincial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>
1970	100 % (181.259)	28,5 % (51.637)	55,5 % (100.664)	0,6 % (1.098)	15,4 % (27.860)
1971	100 % (186.720)	28,1 % (52.422)	55,5 % (103.755)	0,6 % (1.220)	15,8 % (29.323)
1972	100 % (190.152)	27,8 % (52.774)	55,7 % (105.941)	0,5 % (1.107)	16,0 % (30.330)
1973	100 % (183.888)	28,9 % (53.189)	54,9 % (100.966)	0,3 % (487)	15,9 % (29.246)
1974	100 % (187.004)	28,6 % (53.470)	55,4 % (103.599)	0,3 % (508)	15,7 % (29.427)
1975	100 % (195.997)	30,1 % (58.912)	54,3 % (106.352)	0,2 % (461)	15,4 % (30.272)
1976	100 % (199.256)	30,0 % (59.776)	54,5 % (108.633)	0,3 % (531)	15,2 % (30.316)
1977	100 % (199.384)	30,8 % (61.309)	53,2 % (105.990)	0,2 % (498)	15,8 % (31.587)
1978	100 % (202.665)	...	...	...	...
1979	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...
1981	100 % (200.388)	2,1 % (4.318)	74,0 % (148.258)	5,8 % (11.541)	18,1 % (36.271)
1982	100 % (225.212)	2,9 % (6.565)	76,0 % (171.283)	5,4 % (12.155)	15,6 % (35.209)

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística, Estadísticas Educativas. Síntesis 1968-1972 y 1973-1977.
Ídem estadísticas de la educación, cifras estimadas 1981 y 1982.

Cuadro 14

EGRESADOS CON EL TÍTULO DE MAESTRO NORMAL - 1965/1969

<i>Año</i>	<i>Nº de egresados</i>
1965	28.228
1966	29.256
1967	31.050
1968	31.578
1969	33.799

FUENTE: Estadística Educativa, año 1969. Departamento de Estadística Educativa. Ministerio de Cultura y Educación.

Tomado de Maruco J. M. y S. Pallma, 1978, p. 69.

Cuadro 15

NÚMERO DE EGRESADOS DE LOS PROFESORADOS DE
EDUCACIÓN ELEMENTAL
(TOTAL DEL PAÍS POR DEPENDENCIA) - 1970/1976

<i>Dependencia</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>
Nacional	—	—	2.454	2.603	2.387	2.169	1.991
Provincial	150	96	389	325	990	1.373	1.314
Privada	—	106	1.679	961	768	829	691
Total	150	202	4.522	3.889	4.145	4.371	3.996

FUENTE: Departamento de Estadística Educativa, Ministerio de Cultura y Educación. Datos inéditos. Tomado de ídem cuadro 14, p. 71.

Cuadro 16

INCORPORACIÓN DE LA POBLACIÓN INFANTIL EN EL SISTEMA
DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, POR JURISDICCIÓN - 1960/1970

<i>Jurisdicción</i>	<i>Tasa de escolarización primaria (en %)</i>		
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	Δ
<i>Total país</i>	85,6	87,7	2,5
Capital Federal	94,7	92,2	2,6
Gran Buenos Aires	90,7	90,9	0,0
Part. Gran Buenos Aires	89,7	90,2	0,0
Resto Buenos Aires	83,7	86,2	3,0
Catamarca	85,4	80,2	- 7,2
Córdoba	88,8	90,3	1,7
Corrientes	74,5	83,0	11,4
Chaco	65,9	74,6	13,2
Chubut	75,1	82,8	10,3
Entre Ríos	74,5	87,7	17,7
Formosa	69,7	78,4	12,5
Jujuy	78,0	86,9	11,4
La Pampa	83,4	87,7	5,2
La Rioja	84,9	88,9	4,7
Mendoza	82,3	85,7	4,1
Misiones	78,7	80,6	2,4
Neuquén	70,6	82,5	16,9
Río Negro	73,6	80,7	9,6
Salta	76,5	82,9	8,4
San Juan	83,4	86,6	3,8
San Luis	83,2	87,7	5,4
Santa Cruz	81,9	90,7	10,7
Santa Fe	84,6	88,7	4,8
Santiago del Estero	80,7	86,8	7,6
Tucumán	79,7	85,8	7,7
Tierra del Fuego	74,0	90,8	22,7

Reproducido de FUDAL, 1980, cuadro 11, pág. 145.

Cuadro 17

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN POR EDADES SIMPLES SEGÚN SEXO
(EN %) - 1970

<i>Edad</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
5	16,28	15,81	16,75
6	71,77	70,49	73,09
7	89,19	88,23	90,18
8	91,56	91,27	91,86
9	92,81	92,53	93,11
10	92,81	92,43	93,18
11	90,67	90,15	91,22
12	85,59	87,06	84,09
13	76,49	79,18	73,72
14	64,23	67,47	60,85
15	51,44	53,49	49,38
16	41,83	41,97	41,69
17	35,00	34,24	35,77
18	27,45	28,18	26,70
19	21,24	21,98	20,46
20	17,36	18,39	16,29
21	13,90	15,36	12,41
22	11,50	12,55	10,49
23	9,30	10,60	8,03
24	8,32	9,95	6,78
25 a 29	4,78	5,87	3,72

Reproducido de C.F.I., 1977, cuadro 17.

Cuadro 18

ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 6-12 AÑOS
POR JURISDICCIÓN - 1980

	<i>Total poblac. de 6-12 años</i>	<i>Población esco- larizada de 6-12 años</i>	<i>Tasa bruta esco- lariz- ación 6-12 en %</i>	<i>Población escolariz. en primar.</i>	<i>Tasa neta esc. en %</i>	<i>Sin es- colariz- ar</i>
Total país	3.696.239	3.452.022	93,4	3.331.828	90,1	244.217
Cap. Fed.	242.599	233.595	96,3	222.103	91,5	9.004
Prov. Bs. As.	1.383.102	1.298.079	93,8	1.253.805	90,6	85.023
Gran Bs. As.	893.673	819.600	91,7	805.399	90,1	74.073
Rest. part.	489.429	478.479	97,8	448.406	91,6	10.950
Catamarca	34.158	32.410	94,9	31.300	91,6	1.748
Córdoba	306.470	291.394	95,1	279.483	91,2	15.076
Corrientes	109.393	99.395	90,9	97.189	88,8	9.998
Chaco	119.461	99.484	83,3	96.478	80,8	19.977
Chubut	40.334	36.916	91,5	35.811	88,8	3.418
Entre Ríos	129.960	121.829	93,7	118.550	91,2	8.131
Formosa	53.239	47.376	89,0	46.132	86,7	5.863
Jujuy	72.363	68.498	94,7	65.922	91,1	3.865
La Pampa	27.457	25.889	94,3	24.768	90,2	1.568
La Rioja	26.225	24.804	94,6	23.888	91,1	1.421
Mendoza	166.858	155.127	93,0	148.331	88,9	11.731
Misiones	103.811	93.936	90,5	92.080	88,7	9.875
Neuquén	41.631	38.247	91,9	36.703	88,2	3.384
Río Negro	60.696	55.302	91,1	53.897	88,8	5.394
Salta	113.720	105.800	93,0	101.762	89,5	7.920
San Juan	72.465	68.064	93,9	65.699	90,7	4.401
San Luis	27.477	25.779	93,8	25.039	91,1	1.698
Santa Cruz	15.944	15.226	95,5	14.524	91,1	718
Santa Fe	294.787	277.017	94,0	267.543	90,7	17.770
S. del Estero	105.818	98.330	92,9	96.128	90,8	7.488
T. del Fuego	3.071	2.922	95,1	2.765	90,0	149
Tucumán	145.200	136.603	94,1	131.928	90,9	8.597

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, serie B, cuadro 7.

Cuadro 19

EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA MATRÍCULA DE NIVEL PRIMARIO COMÚN, EDAD ESCOLAR, POR
DEPENDENCIA - 1970/1982

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Creci- miento anual</i>	<i>Nacional</i>	<i>Provincial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>	<i>Tasa de creci- miento anual (en %)</i>
1970	100 % (3.409.655)		27,8 % (949.431)	55,8 % (1.904.116)	0,5 % (17.526)	15,8 % (538.582)	
1971	100 % (3.465.499)	+ 1,6 %	27,5 % (954.918)	55,8 % (1.932.597)	0,6 % (19.878)	16,1 % (558.106)	+ 3,6
1972	100 % (3.486.477)	+ 0,6 %	27,2 % (947.883)	55,7 % (1.940.673)	0,5 % (17.599)	16,6 % (580.322)	+ 3,9
1973	100 % (3.481.138)	-0,15 %	27,6 % (962.440)	55,5 % (1.931.503)	0,1 % (4.670)	16,8 % (532.525)	+ 0,4
1974	100 % (3.534.430)	+ 1,5 %	27,3 % (964.124)	55,6 % (1.965.244)	0,1 % (4.770)	17,0 % (600.292)	+ 3,0

1975	100 % (3.579.304)	+ 1,3 %	27,0 % (967.061)	55,5 % (1.988.061)	0,1 % (4.846)	17,3 % (619.336)	+ 3,2
1976	100 % (3.601.243)	+ 0,6 %	26,6 % (958.809)	55,9 % (2.013.420)	0,1 % (5.502)	17,3 % (623.512)	+ 0,7
1977	100 % (3.680.185)	+ 2,2 %	26,4 % (970.507)	55,9 % (2.055.947)	0,1 % (5.358)	17,6 % (648.373)	+ 4,0
1978	100 % (3.741.380)	+ 1,7 %	..4	...	...	...	...
1981	100 % (4.035.404)	+ 2,6 % *	2,3 % (91.827)	75,7 % (3.056.165)	3,9 % (157.600)	18,0 % (729.812)	+ 3,2 **
1982	100 % (4.382.351)	+ 8,6 %	2,3 % (100.727)	76,4 % (3.349.663)	3,9 % (171.883)	17,3 % (760.078)	+ 4,1

* Tasa promedio de crecimiento porcentual entre 1978 y 1981.

** Tasa promedio entre 1977 y 1981.

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística, Estadística Educativa. Síntesis 1968-1972 y 1973-1977. ídem estadísticas de la educación.

Establecimientos, alumnos, docentes, cifras estimadas para 1981 y 1982.

Cuadro 20

ENSEÑANZA PRIMARIA

TASAS DE PROMOCIÓN, REPETICIÓN Y ABANDONO - 1966/1967

Total del país

Grado	Tasas de (x) (en %)		
	P	R	A
1º	65,54	22,73	11,73
2º	80,72	13,61	5,67
3º	82,21	11,14	6,65
4º	82,79	9,18	8,03
5º	84,92	6,37	8,71
6º	83,13	4,41	7,46
7º	96,30	1,67	2,03

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

(x) P = Promoción.
R = Repetición.
A = Abandono.

Tomado: de *Rendimiento cuantitativo del nivel primario*, Bs. As., 1974.

Cuadro 21

RENDIMIENTO DEFINITIVO DE LA COHORTE ESCOLAR TEÓRICA
QUE INGRESA A PRIMER GRADO - 1966/1967 (EN %)

Total del país

Grado	Supervivencia	Deserción	
		A nivel de cada grado	Acumulada
1º	100,0	15,1	15,1
2º	84,9	5,6	20,7
3º	79,3	6,0	26,7
4º	73,3	6,5	33,2
5º	66,8	6,2	39,4
6º	60,6	4,8	44,2
7º	55,8	1,1	45,3
Egresados	54,7		

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

Reproducido de: *Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario*, Buenos Aires, 1974.

Cuadro 22

Enseñanza primaria

EGRESOS DE LA COHORTE ESCOLAR TEÓRICA DE ALUMNOS QUE
INGRESAN A PRIMER GRADO SEGÚN LA DURACIÓN DE LOS
ESTUDIOS - 1966/1967

Total del país

<i>Tiempo empleado para el egreso</i>	<i>(en %)</i>
Duración teórica	26,0
Con 1 año de atraso	17,9
Con 2 años de atraso	7,5
Con 3 años y más de atraso	3,3
Tasa de egreso	54,7

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

Tomado de: Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario, Bs. As., 1974.

Cuadro 23

Enseñanza primaria

DURACIÓN PROMEDIO DE LOS ESTUDIOS DE LOS EGRESADOS,
PERMANENCIA PROMEDIO DE LOS DESERTORES Y ALUMNOS Y
NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR LOS DESERTORES DE LA
COHORTE ESCOLAR TEÓRICA. AÑOS 1966/1967

Total del país

	<i>Total del país</i>
Tasa de egreso (1)	54,7
Duración promedio de los estudios de los egresados (2)	7,8
Tasa de deserción (1)	45,3
Permanencia promedio de los desertores (2)	3,6
Nivel educativo promedio alcanzado por los desertores (3)	2,0
Permanencia promedio del total de los alumnos de la cohorte (2)	5,9

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

(1) Expresados en %.

(2) Expresados en años.

(3) Expresados en grados.

Tomado de: Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario, Bs. As., 1974.

Cuadro 24

**RETENCIÓN Y DESGRANAMIENTO - EDAD ESCOLAR -
SU EVOLUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 20 CICLOS ESCOLARES**

<i>Ciclo escolar</i>	<i>Alumnos matriculados</i>		<i>Retención</i>	<i>Desgranamiento</i>	
	<i>1er. grado</i>	<i>7º grado</i>	<i>Cifras relativas</i>	<i>Cifras absolutas</i>	<i>Cifras relativas</i>
1952-1958	632.901	218.253	34,5	414.618	65,5
1953-1959	653.836	225.487	34,5	428.349	65,5
1954-1960	665.000	233.735	35,1	432.165	64,9
1955-1961	674.604	241.321	35,8	433.283	64,2
1956-1962	643.618	246.513	38,2	397.105	61,7
1957-1963	660.352	253.310	38,4	407.042	61,6
1958-1964	683.975	269.280	39,4	414.695	60,6
1959-1965	653.392	278.009	40,7	405.353	59,3
1960-1966	686.399	284.270	41,4	402.179	58,6
1961-1967	702.239	297.039	42,3	405.200	57,7
1962-1968	712.296	304.595	42,8	407.701	57,2
1963-1969	705.192	317.099	45,0	388.093	55,0
1964-1970	723.264	321.940	44,5	401.324	55,5
1965-1971	712.182	328.856	46,2	383.326	53,8
1966-1972	732.737	340.005	46,4	392.732	53,6
1967-1973	723.101	347.677	48,1	375.425	51,9
1968-1974	722.746	352.016	48,7	370.730	51,3
1969-1975	751.049	375.723	50,1	375.326	49,9
1970-1976	741.940	376.629	50,8	365.311	49,2
1971-1977	733.579	382.719	52,2	350.860	47,8

Reproducido de: Departamento de Estadística, Ministerio de Educación, comunicado para la prensa, 1979.

Cuadro 25

POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS E INSTRUCCIÓN PRIMARIA POR JURISDICCIÓN - 1970

	<i>Población total</i>	<i>Población sin instrucción</i>	<i>Pobl. con primaria incompl. 4 años</i>	<i>Pobl. con primaria incompl. 4 a 6 años</i>	<i>Pobl. con primaria completa y más</i>	<i>Sin especificar</i>
Total	100 % (2.098.700)	2,6 % (54.800)	11,8 % (246.950)	17,1 % (358.750)	64,1 % (1.345.100)	4,4 % (93.100)
Capital Federal	100 % (208.300)	1,0 % (2.000)	3,4 % (7.150)	7,6 % (15.800)	81,5 % (169.800)	6,5 % (13.550)
Provincia Buenos Aires	100 % (743.057)	1,2 % (8.915)	7,8 % (58.286)	14,7 % (109.524)	72,4 % (537.325)	3,9 % (29.007)
Catamarca	100 % (17.275)	1,9 % (325)	15,8 % (2.725)	27,2 % (4.700)	51,6 % (8.925)	3,5 % (600)
Córdoba	100 % (196.650)	2,1 % (4.150)	9,7 % (19.150)	16,2 % (31.900)	66,0 % (129.650)	6,0 % (11.800)
Corrientes	100 % (62.000)	5,5 % (3.450)	24,3 % (15.050)	23,9 % (14.850)	42,4 % (26.250)	3,9 % (2.400)
Chaco	100 % (58.800)	11,1 % (6.500)	28,7 % (16.850)	20,8 % (12.200)	36,2 % (21.300)	3,2 % (1.900)
Chubut	100 % (17.975)	6,7 % (1.200)	17,5 % (3.150)	21,4 % (3.850)	51,2 % (9.200)	3,2 % (575)
Entre Ríos	100 % (83.300)	2,1 % (1.750)	17,8 % (14.850)	23,5 % (19.550)	53,1 % (44.250)	3,5 % (2.900)
Formosa	100 % (24.550)	6,4 % (1.575)	21,0 % (5.150)	27,1 % (6.650)	42,5 % (10.425)	3,0 % (750)
Jujuy	100 % (31.500)	5,4 % (1.700)	22,1 % (6.950)	23,7 % (7.450)	44,2 % (13.950)	4,6 % (1.450)
La Pampa	100 % (15.625)	3,5 % (550)	11,0 % (1.725)	18,6 % (2.900)	62,9 % (9.825)	4,0 % (625)
La Rioja	100 % (13.725)	1,8 % (250)	10,8 % (1.475)	22,4 % (3.075)	59,9 % (8.225)	5,1 % (700)
Mendoza	100 % (95.700)	3,1 % (2.950)	12,3 % (11.750)	18,1 % (17.350)	61,9 % (59.250)	4,6 % (4.400)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Misiones	100 % (43.950)	4,8 % (2.100)	25,7 % (11.300)	29,4 % (12.900)	86,3 % (15.950)	3,8 % (1.700)
Neuquén	100 % (15.125)	6,3 % (950)	21,5 % (3.250)	23,0 % (3.475)	45,0 % (6.800)	4,2 % (650)
Río Negro	100 % (25.500)	6,5 % (1.650)	15,3 % (3.900)	24,7 % (6.300)	50,2 % (12.800)	3,3 % (850)
Salta	100 % (55.600)	5,0 % (2.750)	20,0 % (11.100)	26,9 % (15.000)	44,9 % (24.950)	3,2 % (1.800)
San Juan	100 % (43.500)	2,4 % (1.050)	12,1 % (5.200)	18,7 % (8.150)	63,6 % (27.650)	3,2 % (1.400)
San Luis	100 % (18.725)	2,1 % (400)	11,1 % (2.075)	21,6 % (4.050)	60,3 % (11.300)	4,9 % (900)
Santa Cruz	100 % (6.200)	2,1 % (130)	10,7 % (660)	25,6 % (1.590)	58,4 % (3.620)	3,2 % (200)
Santa Fe	100 % (181.800)	2,4 % (4.300)	10,0 % (18.100)	13,3 % (24.150)	70,0 % (127.450)	4,3 % (7.800)
Santiago del Estero	100 % (51.400)	5,6 % (2.900)	22,6 % (11.600)	27,1 % (13.950)	40,7 % (20.900)	4,0 % (2.050)
Tierra del Fuego	100 % (943)	0,5 % (5)	5,7 % (54)	14,4 % (136)	74,8 % (705)	4,6 % (43)
Tucumán	100 % (87.500)	3,6 % (3.200)	17,6 % (15.400)	22,0 % (19.250)	51,0 % (44.600)	5,8 % (5.050)

Elaboración propia.

FUENTE: CFI, 1977; Cuadros A II 49 a. A II 72.

INDEC, Censo Nacional de población, familias y viviendas, 1970.

Resultados obtenidos por muestra. Rep. Arg., s. f.

NOTA: Los datos referidos a la Prov. de Buenos Aires han debido ser calculados por diferencia entre la suma de los datos entre las restantes jurisdicciones y el total nacional. Esto se debe a que la única fuente disponible con datos sobre la situación educacional de la población de acuerdo al censo de 1970 no incluye valores absolutos confiables para la Prov. de Bs. As. Allí figura bajo el número A II 50 un cuadro que lleva por título "Buenos Aires, nivel educacional de la población de 5 y más años por grupo de edad".

El total de población de 5 y más años indicado es de 3.101.100.

De acuerdo a las publicaciones del INDEC la misma ascendía entonces a 7.911.350 (INDEC, Censo Nacional, s.f.). Dada la similitud de cifras, los datos del cuadro de la publicación del CFI corresponderían a los partidos de la provincia de Bs. As. con exclusión de los partidos del Gran Buenos Aires. Estos últimos habrían sido excluidos.

Cuadro 26

POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD E INSTRUCCIÓN PRIMARIA POR JURISDICCIÓN - 1980

<i>Jurisdicción</i>	<i>Población total</i>	<i>Población sin instrucción</i>	<i>Población con primaria incompleta</i>	<i>Población que aún asiste a primaria</i>	<i>Población con primaria completa y más</i>
Total	100 % (2.335.407)	1,6 % (37.259)	12,9 % (301.741)	5,6 % (130.422)	79,9 % (1.865.985)
Capital Federal	100 % (187.623)	0,5 % (869)	3,2 % (6.026)	2,2 % (4.149)	94,1 % (176.579)
Pcia. Bs. As.	100 % (871.011)	0,8 % (7.007)	8,7 % (75.850)	3,8 % (33.408)	86,7 % (754.746)
Part. G. Bs. As.	100 % (551.507)	0,8 % (4.756)	8,5 % (46.728)	4,0 % (21.955)	86,7 % (478.068)
Demás part.	100 % (319.504)	0,7 % (2.251)	9,1 % (29.122)	3,6 % (11.453)	86,6 % (276.678)
Catamarca	100 % (18.898)	1,9 % (368)	14,8 % (2.788)	9,9 % (1.869)	73,4 % (13.873)
Córdoba	100 % (206.638)	1,0 % (2.105)	12,5 % (25.835)	4,0 % (8.266)	82,5 % (170.432)
Corrientes	100 % (69.326)	3,7 % (2.528)	23,2 % (16.118)	14,0 % (9.708)	59,1 % (40.972)
Chaco	100 % (70.711)	7,8 % (5.476)	23,4 % (20.998)	8,3 % (5.890)	55,5 % (39.247)
Chubut	100 % (24.860)	2,4 % (590)	17,4 % (4.328)	7,8 % (1.949)	72,4 % (17.993)
Entre Ríos	100 % (84.967)	1,4 % (1.223)	17,8 % (15.096)	6,7 % (5.731)	74,0 % (62.917)
Formosa	100 % (29.601)	3,6 % (1.060)	22,7 % (6.712)	11,4 % (3.372)	62,3 % (18.457)
Jujuy	100 % (37.992)	1,4 % (535)	15,3 % (5.806)	13,3 % (5.050)	70,0 % (26.601)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

La Pampa	100 % (17.202)	1,9 % (328)	16,3 % (2.806)	3,2 % (553)	78,6 % (13.515)
La Rioja	100 % (15.487)	1,5 % (231)	13,9 % (2.158)	8,7 % (1.352)	75,8 % (11.746)
Mendoza	100 % (102.284)	1,8 % (1.810)	15,7 % (16.073)	4,5 % (4.585)	78,0 % (79.816)
Misiones	100 % (61.283)	3,3 % (2.017)	29,4 % (17.991)	10,2 % (6.275)	57,1 % (35.000)
Neuquén	100 % (24.542)	2,9 % (711)	20,8 % (5.096)	10,2 % (2.516)	66,1 % (16.219)
Río Negro	100 % (34.909)	3,1 % (1.075)	21,1 % (7.352)	8,5 % (2.963)	67,4 % (23.519)
Salta	100 % (63.233)	3,2 % (2.032)	16,4 % (10.374)	10,1 % (6.409)	70,2 % (44.418)
San Juan	100 % (42.384)	1,3 % (545)	12,3 % (5.216)	5,9 % (2.499)	80,5 % (34.124)
San Luis	100 % (19.430)	1,9 % (369)	14,4 % (2.807)	9,3 % (1.809)	74,3 % (14.445)
Santa Cruz	100 % (10.803)	0,9 % (99)	12,3 % (1.326)	7,5 % (807)	79,3 % (8.571)
Santa Fe	100 % (195.803)	1,5 % (2.854)	12,3 % (24.045)	4,5 % (8.773)	81,8 % (160.131)
Sgo. del Estero	100 % (54.371)	3,4 % (1.831)	26,1 % (14.170)	10,1 % (5.471)	60,5 % (32.899)
T. del Fuego	100 % (2.823)	0,9 % (25)	12,4 % (349)	7,3 % (207)	79,4 % (2.242)
Tucumán	100 % (89.226)	1,8 % (1.571)	14,9 % (13.321)	7,6 % (6.811)	75,7 % (67.523)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, cuadro 11.

Cuadro 27

**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR ESTATAL Y PRIVADO EN LA
EDUCACIÓN PRIMARIA COMÚN, EDAD ESCOLAR POR
JURISDICCIÓN - 1981**

<i>Jurisdicción</i>	<i>Establecimientos</i>		<i>Matrícula</i>	
	<i>Estatal</i>	<i>Privada</i>	<i>Estatal</i>	<i>Privada</i>
Total país	89,8 % (18.097)	10,2 % (2.048)	81,9 % (3.305.592)	18,1 % (729.812)
Cap. Federal	50,6 % (449)	49,4 % (349)	60,2 % (164.598)	39,8 % (109.190)
Pcia. Bs. Aires	83,3 % (4.206)	16,7 % (843)	77,5 % (1.127.266)	22,5 % (327.085)
Gran Bs. As.	66,3 % (1.088)	33,7 % (552)	75,2 % (697.258)	24,8 % (229.470)
Rest. part.	91,5 % (3.118)	8,5 % (291)	81,5 % (430.008)	18,5 % (97.615)
Catamarca	100 % (427)	—	100 % (39.435)	—
Córdoba	91,7 % (2.169)	8,3 % (196)	79,6 % (274.899)	20,4 % (70.563)
Corrientes	97,0 % (856)	3,0 % (27)	92,1 % (122.815)	7,9 % (10.544)
Chaco	7,5 % (896)	2,5 % (23)	93,2 % (110.269)	6,8 % (8.132)
Chubut	90,0 % (151)	10,0 % (17)	87,6 % (38.205)	12,4 % (5.414)
Entre Ríos	92,2 % (1.195)	7,8 % (101)	83,2 % (118.908)	16,8 % (23.967)
Formosa	96,1 % (374)	3,9 % (15)	91,8 % (56.354)	8,2 % (4.979)
Jujuy	87,9 % (370)	2,1 % (8)	94,5 % (78.707)	5,5 % (4.563)
La Pampa	95,8 % (206)	4,2 % (9)	92,3 % (27.004)	7,7 % (2.242)
La Rioja	98,5 % (326)	1,5 % (5)	95,4 % (28.911)	4,6 % (1.389)
Mendoza	90,6 % (637)	9,4 % (66)	88,8 % (156.866)	11,2 % (19.860)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Misiones	94,4 % (655)	5,6 % (39)	89,4 % (112.945)	10,6 % (13.449)
Neuquén	95,0 % (228)	5,0 % (12)	92,4 % (42.293)	7,6 % (3.480)
Río Negro	92,5 % (260)	7,5 % (21)	90,6 % (61.601)	9,4 % (6.382)
Salta	95,6 % (692)	4,4 % (32)	91,9 % (117.778)	8,1 % (10.334)
San Juan	95,0 % (322)	5,0 % (17)	91,9 % (74.836)	8,1 % (6.636)
San Luis	100 % (438)	—	100 % (30.045)	—
Santa Cruz	77,1 % (47)	22,9 % (14)	77,8 % (14.142)	22,2 % (4.039)
Santa Fe	88,5 % (1.421)	11,5 % (185)	78,1 % (247.230)	21,9 % (69.356)
S. del Estero	98,8 % (1.154)	1,2 % (14)	95,6 % (118.897)	4,4 % (5.476)
T. del Fuego	78,6 % (11)	21,4 % (3)	74,7 % (2.751)	25,3 % (932)
Tucumán	92,1 % (607)	7,9 % (52)	86,4 % (138.837)	13,6 % (21.800)

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística.

Cuadro 28

RETENCIÓN - EDAD ESCOLAR
 PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A LOS CICLOS 1962/68
 A 1971/1977

<i>Jurisdicción</i>	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Rep. Argentina</i>	42,8	45,0	44,5	46,2	46,4	48,1	48,7	50,1	50,8	52,2
Cap. Federal	79,7	79,1	78,0	78,6	77,3	75,8	78,4	79,2	79,5	77,1
Buenos Aires	57,0	60,6	61,8	65,2	65,5	67,4	67,4	65,9	66,3	67,3
Gran Bs. As.	...	...	65,9	69,3	69,2	71,2	70,8	67,9	68,1	67,7
Rest. partidos	...	...	56,3	59,6	60,4	62,2	62,7	62,9	63,8	66,6
Catamarca	31,7	32,0	31,6	32,9	32,8	34,0	36,2	36,5	38,2	40,3
Córdoba	49,9	49,9	48,7	49,7	52,0	53,0	53,8	55,2	55,2	56,1
Corrientes	18,5	19,8	19,4	19,6	19,2	20,8	22,1	22,6	23,7	26,0
Chaco	19,3	20,3	22,0	22,4	21,2	23,1	22,3	24,7	27,7	29,5
Chubut	31,7	32,7	31,0	34,4	37,4	37,0	38,2	38,7	39,9	40,9
Entre Ríos	35,3	32,9	33,5	34,8	35,4	38,2	38,7	41,0	40,9	43,4
Formosa	22,9	22,7	24,3	26,5	26,6	30,5	30,2	31,0	32,0	34,0
Jujuy	24,5	26,5	27,3	27,2	29,1	32,1	33,7	36,3	38,8	39,6
La Pampa	43,9	46,0	43,7	46,0	47,3	46,0	47,7	53,6	52,0	53,5
La Rioja	39,5	39,7	38,0	40,6	42,2	43,7	44,2	44,6	45,2	44,5
Mendoza	46,6	47,5	48,2	49,8	50,6	52,3	52,9	52,7	54,3	55,6
Misiones	19,8	21,7	22,6	24,4	23,9	25,6	25,4	27,1	28,2	29,5
Neuquén	19,9	23,8	21,8	22,6	25,6	26,5	28,4	30,6	31,8	33,4
Río Negro	30,5	32,7	30,7	31,2	33,8	35,0	37,1	38,1	39,0	40,9
Salta	26,3	28,2	29,7	29,6	30,6	32,0	33,2	34,7	36,6	37,7
San Juan	38,5	41,1	40,9	40,7	40,8	43,2	43,6	47,4	47,6	51,3
San Luis	30,8	31,5	32,8	33,1	35,2	35,2	37,1	41,0	41,9	43,6
Santa Cruz	57,0	49,4	52,3	56,6	60,0	65,3	53,6	53,1	51,0	54,4
Santa Fe	54,8	61,1	51,0	54,3	55,7	53,9	54,4	56,3	56,6	56,8
S. del Estero	19,5	22,0	21,8	22,2	21,5	23,7	25,6	26,2	27,6	29,5
T. del Fuego	39,1	42,7	41,4	45,6	52,5	48,5	52,9	53,3	62,1	58,9
Tucumán	30,1	32,1	33,7	34,1	34,6	36,0	39,3	40,3	41,5	47,0

Reproducido de: Departamento de Estadística Educativa, comunicado para la prensa, 1981.

Cuadro 29

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN REPETIDORA DE LA
ENSEÑANZA PRIMARIA Y DE LA POBLACIÓN TOTAL
POR PROVINCIAS (EN %)

<i>Provincias</i>	<i>Repetidores</i>	<i>Población total * año 1970</i>
Buenos Aires	25,9	37,5
Córdoba	7,2	8,8
Santiago del Estero	6,9	2,1
Corrientes	6,8	2,4
Tucumán	6,7	3,3
Entre Ríos	6,3	3,5
Santa Fe	5,2	9,1
Salta	4,5	2,2
Misiones	4,4	1,9
Chaco	4,4	2,4
Mendoza	3,2	4,2
Jujuy	2,8	1,3
San Juan	2,1	1,6
Formosa	2,0	1,0
Catamarca	2,0	0,7
Capital Federal	1,9	12,7
Río Negro	1,6	1,1
Neuquén	1,4	0,7
La Rioja	1,3	0,6
San Luis	1,3	0,8
Chubut	1,1	0,9
La Pampa	0,7	0,7
Santa Cruz	0,2	0,4
Tierra del Fuego	0,1	0,1
<i>Total</i>	100,0	100,0

* FUENTE: Censo Nacional de Población, Familias y Vivienda. 1970. Resultados provisionales.

Reproducido de: Wiñar, D, 1977, cuadro 7.

Cuadro 30

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN REPETIDORA DE LA
ENSEÑANZA PRIMARIA Y DE LA POBLACIÓN TOTAL
POR REGIONES DE DESARROLLO (EN %)

<i>Región</i>	<i>%</i>	<i>Población %</i>
NOA	22,9	9,6
Pampeana	19,9	24,3
NEA	18,7	8,4
Metropolitana	16,6	35,7
Centro	9,9	10,2
Comahue	5,4	4,7
Cuyo	5,1	5,8
Patagonia	1,5	1,3
<i>Total</i>	100,0	100,0

Reproducido de: Wiñar, D., 1977, cuadro 8.

Cuadro 31

EDUCACIÓN PRIMARIA ESPECIAL MATRÍCULA TOTAL - 1972/1982

Año	Total	Tasa de crec. % anual (en %)	Nación	Provincia	Municip.	Privada
1972	100 % (24.861)		13,2 % (3.276)	76,4 % (18.999)	0,2 % (49)	10,2 % (2.537)
1973	100 % (25.927)	+ 4,3	11,6 % (3.014)	77,9 % (20.199)	0,2 % (42)	10,3 % (2.672)
1974	100 % (29.680)	+ 14,5	15,5 % (4.597)	74,8 % (22.202)	0,2 % (63)	9,5 % (2.818)
1975	100 % (27.718)	- 6,6	12,6 % (3.480)	76,2 % (21.133)	0,3 % (75)	10,9 % (3.030)
1976	100 % (31.382)	+ 13,2	15,6 % (4.906)	74,3 % (23.318)	0,4 % (138)	9,6 % (3.020)
1977	100 % (32.867)	+ 4,7	14,7 % (4.825)	75,2 % (24.707)	0,2 % (85)	9,9 % (3.250)
1978	100 % (35.759)	+ 8,8	12,8 % (4.566)	75,2 % (26.891)	0,3 % (126)	11,7 % (4.176)
1981	100 % (54.631)	+ 17,6 *	11,5 % (6.265)	74,3 % (40.590)	5,2 % (2.857)	9,0 % (4.919)
1982	100 % (53.649)	- 1,8	8,8 % (4.721)	74,5 % (40.002)	6,2 % (3.311)	10,5 % (5.615)

* Tasa de crecimiento promedio anual para el período 1978/81.

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística, Comunicados para la prensa, mayo de 1979.
Ídem, Estadísticas de la Educación, años 1981 y 1982 (cifras estimadas).

Cuadro 32

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN. ACCESO Y PERMANENCIA DE LA POBLACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO. VARIABLES E INDICADORES SELECCIONADOS POR JURISDICCIÓN 1960-1970.
VARIACIONES PORCENTUALES

Jurisdicción	Tasa de analfabetismo global (por cien)			Tasa de analfabetismo de la población de 15-29 años (por cien)			Tasa de analfabetismo potencial por desuso. Población de 14 años y más (por cien)		Población de 14 años y más. Enseñanza primaria completa (por cien)		Tasa de desgranamiento del nivel primario (por cien)	
	1960	1970	Δ	1960	1970	Δ	1960	1970	1960	1970	1960	1970
	<i>Total</i>	8,7	7,1	-13,9	5,0	4,3	-14,2	21,7	25,7	47,3	53,9	64,9	55,5
Capital Federal	3,2	2,6	-18,4	0,8	1,1	37,5	7,5	11,6	—	—	38,1	22,0
Gran Buenos Aires	3,9	4,0	2,5	1,4	1,9	35,7	10,6	17,3	64,8	66,4	—	—
Part. Gran Bs. As.	4,7	4,8	2,1	1,8	2,4	33,3	13,5	20,6	—	—	42,3	38,2 *
Resto Buenos Aires	6,8	5,3	-22,1	2,6	1,0	-23,1	20,3	24,3	42,7	51,9	42,3	38,2 *
Catamarca	12,2	9,5	-22,1	6,0	5,1	-15,4	29,8	32,3	30,9	41,3	78,1	68,4
Córdoba	8,1	7,0	-13,6	3,8	2,9	-23,9	24,5	27,9	39,7	50,3	63,9	51,3
Corrientes	21,1	18,3	-13,3	14,6	11,7	-19,8	45,5	46,2	24,9	33,8	86,7	80,6
Chaco	21,6	20,9	- 3,1	16,2	15,4	- 4,9	48,9	50,5	21,7	30,5	85,5	78,0

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Chubut	13,6	11,7	-13,7	10,0	8,3	-17,7	30,5	32,5	38,9	47,5	81,5	69,0
Entre Ríos	13,4	10,6	-20,8	6,6	6,0	- 8,8	35,5	38,4	26,5	36,5	82,0	66,5
Formosa	19,3	18,6	- 3,4	13,0	13,2	2,1	46,1	48,0	21,8	31,4	85,7	75,7
Jujuy	24,9	18,1	-27,3	16,0	10,2	-35,9	48,1	44,1	23,8	35,7	80,7	72,7
La Pampa	10,3	8,6	-16,1	4,7	3,0	-35,2	27,7	29,7	40,2	47,4	61,8	56,3
La Rioja	11,3	9,3	-17,4	5,2	6,1	17,3	28,9	29,9	33,2	44,5	71,3	62,0
Mendoza	11,7	9,5	-21,0	6,3	5,0	-20,4	26,9	27,6	37,9	48,4	61,6	51,8
Misiones	16,9	16,4	- 2,4	11,0	10,8	-22,7	39,1	41,9	24,8	33,1	85,2	77,4
Neuquén	19,2	14,8	-22,9	15,0	10,9	-27,1	41,1	38,2	29,9	41,4	86,0	78,2
Río Negro	16,4	14,5	-11,9	11,9	10,0	-15,7	35,3	37,7	31,7	40,4	77,0	69,3
Salta	19,7	16,0	-18,6	13,0	9,9	-23,9	40,1	40,0	30,4	40,2	80,0	70,3
San Juan	12,0	8,9	-25,8	6,4	4,1	-35,9	27,8	28,2	36,8	49,4	70,1	59,1
San Luis	10,0	8,4	-17,5	6,3	5,5	-12,6	28,1	28,2	35,0	46,1	77,7	67,2
Santa Cruz	5,7	5,8	1,8	3,7	3,6	- 2,7	18,6	27,5	42,9	49,5	63,4	47,7
Santa Fe	8,3	7,2	-12,9	3,8	3,6	- 7,3	20,3	25,0	45,5	54,2	53,7	49,0
Santiago del Estero	20,8	16,7	-19,5	10,4	9,0	-13,5	43,9	44,8	22,8	31,3	85,0	78,2
Tucumán	12,6	11,2	-11,2	7,5	8,0	7,2	32,2	32,5	32,5	42,5	65,6	58,6
Tierra del Fuego	4,2	3,2	-24,5	3,5	1,5	-55,7	14,9	19,1	51,7	59,6	76,7	66,3

* La cifra corresponde a la provincia de Buenos Aires.

Reproducido de: FUDAL, 1980, cuadro N° 6.

Cuadro 33

SITUACIÓN DE ESCOLARIDAD Y ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA
DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD - 1980

	<i>Total población</i>	<i>Sin instrucción</i>	<i>Primaria incompleta</i>	<i>Asiste</i>	<i>Primaria com- pleta o más</i>
Total país	100 % (19.466.680)	5,0 % (983.905)	27,1 % (5.283.211)	1,5 % (284.773)	66,3 % (12.914.791)
Cap. Fed.	100 % (2.367.366)	1,7 % (40.499)	10,4 % (245.764)	0,6 % (13.843)	87,3 % (2.067.260)
Pr. Bs. As.	100 % (7.719.750)	3,7 % (285.858)	25,6 % (1.976.859)	1,1 % (84.782)	69,6 % (5.372.251)
Gr. Bs. As.	100 % (4.802.644)	3,5 % (169.165)	23,9 % (1.145.897)	1,0 % (51.542)	71,6 % (3.436.040)
Resto part.	100 % (2.917.106)	4,0 % (116.693)	28,5 % (830.962)	1,1 % (33.240)	66,4 % (1.936.211)
Catamarca	100 % (129.054)	5,6 % (7.178)	32,9 % (42.398)	2,5 % (3.317)	59,0 % (76.161)
Córdoba	100 % (1.704.183)	4,8 % (82.638)	31,0 % (529.111)	1,0 % (17.860)	63,1 % (1.074.574)
Corrientes	100 % (414.340)	11,4 % (47.369)	36,7 % (151.892)	3,6 % (14.959)	48,3 % (200.120)
Chaco	100 % (425.534)	15,1 % (64.157)	38,8 % (165.209)	2,5 % (10.842)	43,5 % (185.326)
Chubut	100 % (168.626)	8,1 % (13.709)	27,8 % (46.944)	2,5 % (4.250)	61,5 % (103.723)
E. Ríos	100 % (612.327)	5,9 % (36.632)	38,5 % (235.902)	1,6 % (9.638)	53,9 % (330.155)
Formosa	100 % (174.680)	11,2 % (19.619)	37,9 % (66.163)	3,3 % (5.691)	47,6 % (83.207)
Jujuy	100 % (241.361)	10,9 % (26.370)	32,9 % (79.323)	3,6 % (8.726)	52,6 % (126.942)
La Pampa	100 % (145.721)	7,4 % (10.853)	31,5 % (45.921)	1,4 % (2.072)	59,6 % (86.875)
La Rioja	100 % (102.917)	5,0 % (5.133)	30,3 % (31.220)	2,4 % (2.430)	62,3 % (64.134)
Mendoza	100 % (813.648)	5,8 % (46.843)	31,8 % (258.792)	1,3 % (10.806)	61,1 % (497.207)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Misiones	100 %	9,2 %	40,8 %	3,2 %	46,8 %
	(350.714)	(32.242)	(143.143)	(11.021)	(164.308)
Neuquén	100 %	9,2 %	30,7 %	3,0 %	57,1 %
	(148.258)	(13.606)	(45.455)	(4.499)	(84.698)
Río Negro	100 %	9,6 %	32,7 %	2,8 %	54,9 %
	(243.655)	(23.443)	(79.695)	(6.735)	(133.782)
Salta	100 %	10,1 %	30,8 %	2,9 %	56,2 %
	(400.500)	(40.565)	(123.525)	(11.706)	(224.704)
San Juan	100 %	5,1 %	29,8 %	1,4 %	63,7 %
	(301.847)	(15.500)	(89.795)	(4.206)	(192.346)
San Luis	100 %	5,4 %	32,2 %	3,4 %	59,0 %
	(149.569)	(8.028)	(48.157)	(5.108)	(88.276)
Santa Cruz	100 %	4,1 %	27,8 %	2,2 %	65,9 %
	(77.404)	(3.199)	(21.512)	(1.707)	(50.986)
Santa Fe	100 %	5,1 %	28,3 %	1,1 %	65,5 %
	(1.771.287)	(90.248)	(501.566)	(19.433)	(1.160.040)
S. del Est.	100 %	10,0 %	40,5 %	3,6 %	45,9 %
	(357.395)	(35.790)	(144.799)	(12.637)	(164.169)
T. del Fuego	100 %	2,0 %	20,0 %	2,1 %	75,9 %
	(19.540)	(390)	(3.903)	(408)	(14.839)
Tucumán	100 %	5,4 %	32,9 %	2,9 %	58,8 %
	(627.004)	(34.036)	(206.163)	(18.097)	(368.708)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, serie B, cuadro 11.

Cuadro 34

ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA PRIMARIA POST-ESCOLAR POR DEPENDENCIA
Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO - 1970/1982

Año	Total	Nación		Provincia		Municipalidad		Privada	
		Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro
1970	100 % (5.586)	79,7 % (445)	(4.007)	19,4 % (1.084)	—	0,4 % (21)	—	0,5 % (29)	—
1971	100 % (4.939)	76,0 % (437)	(3.317)	23,0 % (1.136)	—	0,4 % (19)	—	0,6 % (30)	—
1972	100 % (5.381)	70,9 % (431)	(3.386)	28,0 % (812)	(694)	0,3 % (19)	—	0,7 % (39)	—
1973	100 % (5.630)	70,7 % (435)	(3.543)	28,8 % (810)	(813)	0,1 % (8)	—	0,5 % (31)	—
1974	100 % (5.485)	67,7 % (426)	(3.286)	31,7 % (812)	(925)	0,1 % (8)	—	0,5 % (28)	—
1975	100 % (5.331)	63,6 % (432)	(2.958)	35,7 % (837)	(1.065)	0,1 % (8)	—	0,6 % (31)	—
1976	100 % (5.262)	61,4 % (426)	(2.807)	38,0 % (821)	(1.178)	0,05 % (3)	—	0,5 % (27)	—
1977	100 % (3.978)	60,0 % (420)	(1.968)	39,2 % (817)	(743)	0,1 % (3)	—	0,7 % (27)	—
1978	100 % (3.777)	...		...		...		...
1981	100 % (2.131)	7,5 % (160)	—	87,5 % (791)	(1.074)	3,6 % (65)	(13)	1,3 % (28)	—
1982	100 % (2.176)	7,2 % (157)	—	88,2 % (848)	(1.071)	3,3 % (64)	(8)	1,3 % (28)	—

Elaboración propia.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadística. Estadística Educativa. Síntesis 1969-1973 y 1973-1977. Ídem, Estadísticas de la Educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Años 1981 y 1982. Los datos de 1981 y 1982 son *estimados*.

Cuadro 35

DOCENTES DE ENSEÑANZA PRIMARIA, POST ESCOLAR POR DEPENDENCIA Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO

Año	Total	Nación		Provincia		Municipalidad		Privada	
		Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro
1970	100 % (12.240)	51,9 % (2.237)	(4.111)	46,1 % (5.649)	—	0,8 % (97)	—	1,2 % (146)	—
1971	100 % (11.890)	48,7 % (2.331)	(3.459)	49,2 % (5.857)	—	0,8 % (94)	—	1,2 % (149)	—
1972	100 % (12.444)	48,2 % (2.417)	(3.579)	48,6 % (5.059)	(994)	0,8 % (106)	—	2,3 % (289)	—
1973	100 % (12.800)	50,4 % (2.280)	(4.174)	48,0 % (5.019)	(1.126)	0,3 % (46)	—	1,2 % (155)	—
1974	100 % (12.257)	46,1 % (2.262)	(3.388)	52,1 % (4.945)	(1.445)	0,4 % (52)	—	1,3 % (165)	—
1975	100 % (12.492)	43,6 % (2.373)	(3.081)	54,5 % (5.115)	(1.690)	0,4 % (51)	—	1,5 % (182)	—
1976	100 % (12.163)	43,1 % (2.291)	(2.958)	55,4 % (4.874)	(1.861)	0,2 % (25)	—	1,3 % (154)	—
1977	100 % (10.183)	42,0 % (2.198)	(2.079)	56,3 % (4.573)	(1.158)	0,2 % (18)	—	1,5 % (157)	—
1978	100 % (10.020)	...		...		...		...
1981	100 % (6.914)	10,1 % (698)	—	81,8 % (3.995)	(1.659)	5,9 % (390)	(18)	2,2 % (154)	—
1982	100 % (7.332)	9,6 % (707)	—	82,8 % (4.434)	(1.638)	5,4 % (382)	(16)	2,1 % (155)	—

Elaboración propia.

FUENTE: Idem cuadro 34.

Cuadro 36

MATRÍCULA DE EDUCACIÓN PRIMARIA POST-ESCOLAR POR DEPENDENCIAS Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO
1970/1982

Año	Total	Nación		Provincia		Municipalidad		Privada	
		Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro	Escuela	Centro
1970	100 % (222.769)	63,0 % (33.609)	(106.685)	35,5 % (79.044)	—	0,7 % (1.516)	—	0,8 % (1.915)	—
1971	100 % (205.952)	59,0 % (32.842)	(88.625)	39,3 % (80.872)	—	0,7 % (1.489)	—	1,0 % (2.124)	—
1972	100 % (212.530)	56,6 % (32.769)	(87.570)	40,8 % (70.413)	(16.239)	0,7 % (1.541)	—	1,9 % (3.998)	—
1973	100 % (221.267)	57,6 % (33.450)	(93.949)	41,0 % (69.250)	(21.531)	0,3 % (616)	—	1,1 % (2.471)	—
1974	100 % (207.484)	53,7 % (32.494)	(78.996)	44,8 % (67.809)	(25.104)	0,3 % (717)	—	1,1 % (2.364)	—
1975	100 % (198.432)	50,0 % (31.820)	(67.321)	48,3 % (66.935)	(28.934)	0,3 % (598)	—	1,4 % (2.824)	—
1976	100 % (199.735)	50,4 % (32.057)	(68.702)	48,1 % (64.193)	(31.875)	0,1 % (305)	—	1,3 % (2.603)	—
1977	100 % (170.973)	47,5 % (31.316)	(49.845)	50,8 % (65.008)	(21.922)	0,1 % (261)	—	1,5 % (2.621)	—
1978	100 % (164.700)	...		...		...		...
1981	100 % (127.957)	10,2 % (13.067)	—	84,3 % (70.672)	(37.134)	3,9 % (4.689)	(321)	1,6 % (2.074)	—
1982	100 % (131.300)	8,9 % (11.692)	—	85,7 % (77.751)	(34.800)	3,8 % (4.763)	(260)	1,6 % (2.064)	—

Elaboración propia.

FUENTE: Idem cuadro 34.

Cuadro 37

SITUACIÓN DE ESCOLARIDAD Y ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA
DE LA POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS - 1980

	<i>Población total</i>	<i>Sin inst.</i>	<i>Primaria inc.</i>	<i>Asiste</i>	<i>Primaria compl. o más</i>
Total país	100 % (6.686.501)	2,1 % (144.285)	15,6 % (1.040.064)	2,6 % (174.982)	79,7 % (5.327.170)
Cap. Federal	100 % (629.159)	0,6 % (3.589)	3,9 % (24.595)	1,1 % (7.167)	94,4 % (593.808)
Pcia. Bs. As.	100 % (2.557.608)	1,1 % (31.056)	12,2 % (309.291)	1,9 % (48.828)	84,8 % (2.168.433)
Part. G. B. As.	100 % (1.639.349)	1,2 % (20.812)	12,1 % (197.788)	2,0 % (31.827)	84,7 % (1.388.922)
Demás part.	100 % (918.259)	0,7 % (10.244)	12,5 % (111.503)	1,9 % (17.001)	84,9 % (779.511)
Catamarca	100 % (49.913)	2,4 % (1.194)	18,2 % (9.102)	4,3 % (2.135)	75,1 % (37.482)
Córdoba	100 % (582.298)	1,4 % (8.217)	14,6 % (85.303)	1,8 % (10.454)	82,2 % (478.324)
Corrientes	100 % (171.916)	5,0 % (8.670)	27,0 % (46.370)	6,5 % (11.166)	61,5 % (105.710)
Chaco	100 % (185.184)	9,6 % (17.736)	30,7 % (56.790)	4,1 % (7.599)	55,7 % (103.059)
Chubut	100 % (68.872)	3,5 % (2.440)	19,5 % (13.417)	3,8 % (2.643)	73,1 % (50.372)
Entre Ríos	100 % (220.171)	2,0 % (4.601)	22,2 % (48.866)	3,1 % (6.835)	72,6 % (159.869)
Formosa	100 % (76.069)	5,3 % (4.034)	27,0 % (20.533)	54,7 % (4.160)	62,2 % (47.342)
Jujuy	100 % (101.538)	2,8 % (2.892)	21,9 % (22.202)	6,2 % (6.257)	69,1 % (70.187)
La Pampa	100 % (48.712)	2,7 % (1.334)	18,2 % (8.851)	1,9 % (912)	77,2 % (37.615)
La Rioja	100 % (39.898)	2,0 % (802)	15,8 % (6.310)	4,0 % (1.579)	78,2 % (31.207)
Mendoza	100 % (294.925)	3,0 % (6.940)	17,5 % (53.687)	2,1 % (6.200)	77,4 % (228.098)

Misiones	100 % (155.847)	4,8 % (7.488)	32,6 % (50.733)	5,0 % (7.838)	57,6 % (89.788)
Neuquén	100 % (66.762)	4,1 % (2.793)	23,4 % (15.640)	4,7 % (3.155)	67,6 % (45.174)
Río Negro	100 % (97.677)	4,1 % (4.020)	24,3 % (23.737)	4,3 % (4.223)	67,3 % (65.697)
Salta	100 % (166.564)	4,5 % (7.440)	20,7 % (34.414)	4,8 % (8.014)	70,0 % (116.696)
San Juan	100 % (116.410)	1,9 % (2.190)	16,0 % (18.641)	2,6 % (2.999)	79,5 % (92.580)
San Luis	100 % (53.453)	2,5 % (1.324)	17,4 % (9.297)	5,4 % (2.884)	74,7 % (39.948)
Santa Cruz	100 % (32.435)	1,3 % (414)	14,8 % (4.788)	3,1 % (1.015)	80,8 % (26.218)
Santa Fe	100 % (568.426)	0,3 % (11.662)	14,5 % (82.530)	2,0 % (11.619)	81,4 % (462.615)
S. del Estero	100 % (137.632)	4,6 % (6.408)	29,8 % (40.957)	5,2 % (7.111)	60,4 % (83.156)
T. del Fuego	100 % (9.507)	0,8 % (73)	11,0 % (1.044)	3,1 % (293)	85,1 % (8.097)
Tucumán	100 % (225.525)	2,7 % (6.968)	20,7 % (52.966)	3,9 % (9.896)	72,7 % (185.695)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, serie B 1980, cuadro 11.

Cuadro 38

ESCOLARIZACIÓN DE LA DEMANDA POTENCIAL PARA PRIMARIA POST-ESCOLAR - 1980

	<i>Población de 15 a 29 años</i>		<i>Población de 30 años y más</i>		<i>Población de 15 y más años</i>	
	<i>Con menos de primaria completa</i>	<i>Asiste a primaria</i>	<i>con menos de primaria comp.</i>	<i>Asiste a primaria</i>	<i>de primaria completa</i>	<i>Asiste a primaria</i>
Total país	100 % (1.359.331)	12,9 % (174.982)	100 % (5.192.558)	2,1 % (109.791)	100 % (6.551.889)	4,3 % (284.773)
Capital Federal	100 % (35.351)	20,3 % (7.167)	100 % (264.755)	2,5 % (6.676)	100 % (300.106)	4,6 % (13.843)
Provincia de Bs. As.	100 % (389.175)	12,5 % (48.828)	100 % (1.958.324)	1,8 % (35.954)	100 % (2.347.499)	3,6 % (84.782)
Part. Gran Bs. As.	100 % (250.427)	12,7 % (31.827)	100 % (1.116.177)	1,8 % (19.715)	100 % (1.366.604)	3,8 % (51.542)
Demás partidos	100 % (138.748)	12,3 % (17.001)	100 % (842.147)	1,9 % (16.239)	100 % (980.895)	3,4 % (33.240)
Catamarca	100 % (12.431)	17,2 % (2.135)	100 % (40.462)	2,9 % (1.182)	100 % (52.893)	6,3 % (3.317)
Córdoba	100 % (103.974)	10,1 % (10.454)	100 % (525.635)	1,4 % (7.406)	100 % (629.609)	2,8 % (17.860)
Corrientes	100 % (66.206)	16,9 % (11.166)	100 % (148.014)	2,6 % (3.793)	100 % (214.220)	7,0 % (14.959)
Chaco	100 % (82.125)	9,3 % (7.599)	100 % (158.083)	2,1 % (3.243)	100 % (240.208)	4,5 % (10.842)
Chubut	100 % (18.500)	14,3 % (2.643)	100 % (46.403)	3,5 % (1.607)	100 % (64.903)	6,5 % (4.250)
Entre Ríos	100 % (60.302)	11,3 % (6.835)	100 % (221.870)	1,3 % (2.803)	100 % (282.172)	3,4 % (9.638)
Formosa	100 % (28.727)	14,5 % (4.160)	100 % (62.746)	2,4 % (1.531)	100 % (91.473)	6,2 % (5.691)

Jujuy	100 % (31.351)	20,0 % (6.257)	100 % (83.068)	3,0 % (2.469)	100 % (114.419)	7,6 % (8.726)
La Pampa	100 % (11.097)	8,2 % (912)	100 % (47.749)	2,4 % (1.160)	100 % (58.846)	3,5 % (2.072)
La Rioja	100 % (8.691)	18,2 % (1.579)	100 % (30.092)	2,8 % (851)	100 % (38.783)	6,3 % (2.430)
Mendoza	100 % (66.827)	9,3 % (6.200)	100 % (249.614)	1,8 % (1.606)	100 % (316.441)	3,4 % (10.806)
Misiones	100 % (66.059)	11,9 % (7.838)	100 % (120.347)	2,6 % (3.183)	100 % (186.406)	5,9 % (11.021)
Neuquén	100 % (21.588)	14,6 % (3.155)	100 % (41.972)	3,2 % (1.344)	100 % (63.560)	7,0 % (4.499)
Río Negro	100 % (31.980)	13,2 % (4.223)	100 % (77.893)	3,2 % (2.512)	100 % (109.873)	6,1 % (6.735)
Salta	100 % (49.868)	16,1 % (8.014)	100 % (125.928)	2,9 % (3.692)	100 % (175.796)	6,7 % (11.706)
San Juan	100 % (23.830)	12,6 % (2.999)	100 % (85.671)	1,4 % (1.207)	100 % (109.501)	3,8 % (4.206)
San Luis	100 % (13.505)	21,4 % (2.884)	100 % (47.788)	4,7 % (2.224)	100 % (61.293)	8,3 % (5.108)
Santa Cruz	100 % (6.217)	16,3 % (1.015)	100 % (20.201)	3,4 % (692)	100 % (26.418)	6,5 % (1.707)
Santa Fe	100 % (105.811)	11,0 % (11.619)	100 % (505.436)	1,5 % (7.814)	100 % (611.247)	3,2 % (19.433)
Santiago del Estero	100 % (54.476)	13,1 % (7.111)	100 % (138.750)	4,0 % (5.526)	100 % (193.226)	6,5 % (12.637)
Tierra del Fuego	100 % (1.410)	20,8 % (293)	100 % (3.291)	3,5 % (115)	100 % (4.701)	8,7 % (408)
Tucumán	100 % (69.830)	14,2 % (9.896)	100 % (188.466)	4,4 % (8.201)	100 % (258.296)	7,0 % (18.097)

Elaboración propia.

FUENTE: Cuadros 33 y 37 de este Anexo.

ENSEÑANZA MEDIA. AUTORIDADES RESPONSABLES - 1965

<i>Autoridad</i>	<i>Bachillerato</i>	<i>Bachillerato especializado</i>	<i>Normal</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Profesional</i>	<i>Agropecuaria</i>	<i>Asistencial</i>	<i>Artística</i>
SECTOR OFICIAL									
<i>Nacional</i>									
Ministerio de Educación y Justicia									
Subsecretaría de Educación									
Dirección General de Enseñanza Secundaria, Normal, Especial y Superior	x	x	x	x		x			
Dirección General de Enseñan- za Artística									x
Consejo Nacional de Educación Técnica									
					x	x			
Universidades Nacionales									
Universidad de Buenos Aires	x			x			x	x	
Universidad Nac. de Córdoba	x			x	x				
Universidad Nac. de Cuyo	x	x	x	x	x				x
Universidad Nac. de La Plata	x	x					x		
Universidad Nac. del Litoral				x	x				
Universidad Nac. del Nordeste							x		
Universidad Nac. del Sur	x		x	x			x		
Universidad Nac. de Tucumán	x	x	x	x	x		x		x
Consejo Nacional de Protección de Menores									
		x		x	x	x			
Otros Ministerios Nacionales y Secretarías de Estado									
Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública		x							x
Secret. de Agric. y Ganadería							x		
Secret. de Comunicaciones				x	x				
Secret. de Guerra	x		x	x					x
Secret. de Marina	x			x	x				x
Secret. de Obras Públicas					x				

Provincial

Gobiernos Provinciales

Ministerios de Educación Provinciales

x x x x x x x x x

Otros Ministerios Provinciales

x x

Universidades Provinciales

x

Municipal

Municipalidades

x x x x x

SECTOR PRIVADO

Establecimientos privados supervisados por:

Servicio Nac. de la Enseñ. Priv.

x x x x x x x x

Consejo Nac. de Educac. Técnica

x

Universidades Nacionales

x x

Secret. de Agricult. y Ganadería

x

Gobiernos provinciales

x x x x

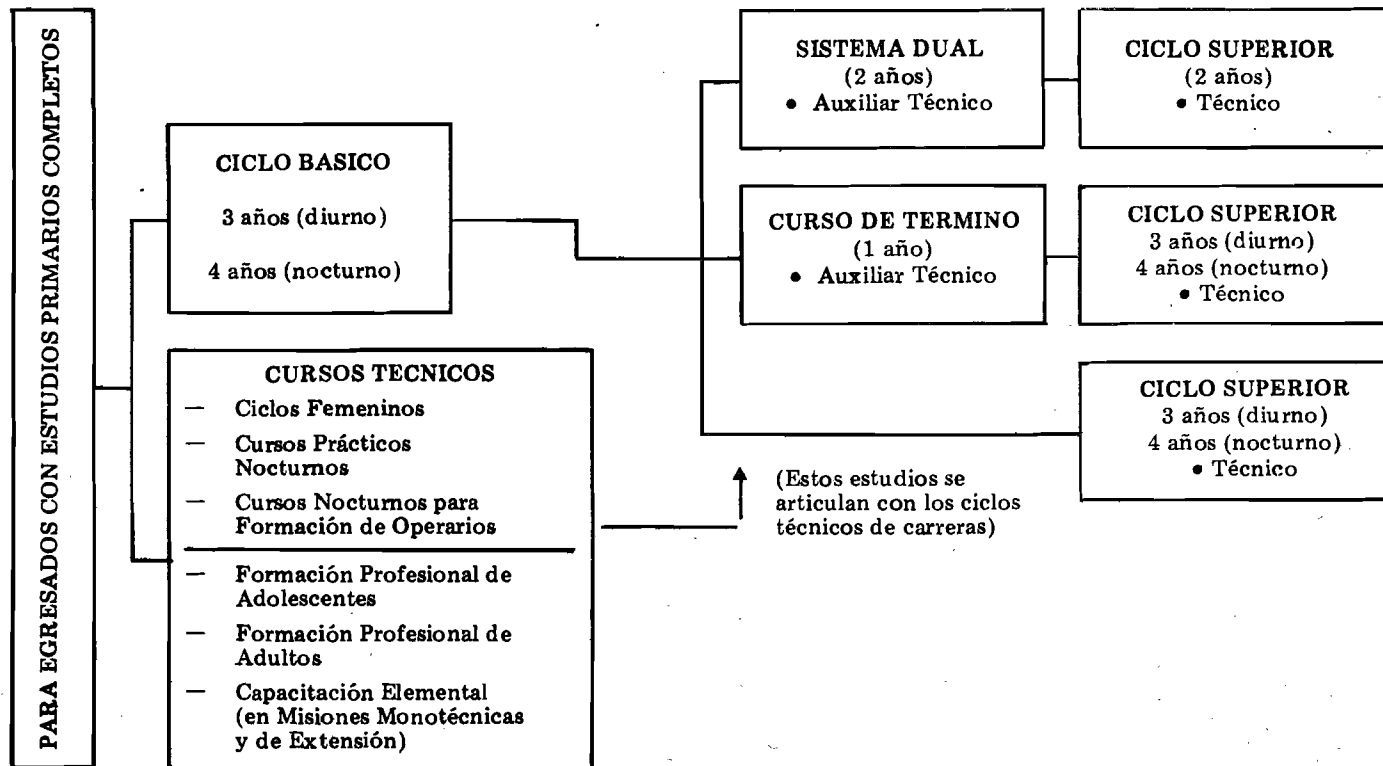
Establecimientos privados autónomos

x x x x x

FUENTE: Ministerio de Educación y Justicia, Departamento de Estadística Educativa, *Estadística educativa*, año 1965. Secretaría del CONADE, Sector Educación.

Reproducido de CONADE, 1968, cuadro N° I.1.5.

ESTRUCTURA DE LA MODALIDAD TÉCNICA



Cuadro 41

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN MEDIA ENTRE 1950 Y
MEDIADOS DEL DECENIO DE LOS SETENTA, PARA 19 PAÍSES DE LA REGIÓN

<i>Tasa bruta de escolarización media</i>	1950 ¹	1960	1970	1975 ²
Menos del 15 %	Honduras (1,9)	Brasil (4,3)	Rep. Dominicana (8,9)	Rep. Dominicana (9,0)
	El Salvador (3,3)	Guatemala (4,8)	Guatemala (9,1)	El Salvador (10,0)
	Guatemala (3,5)	Nicaragua (5,3)	Honduras (10,2)	Honduras (11,1)
	México (4,0)	Honduras (5,4)	Brasil (11,3)	Guatemala (11,5)
	Rep. Dominicana (4,7)	Rep. Dominicana (5,6)	Bolivia (14,3)	
	Colombia (4,8)	México (7,9)	Paraguay (14,9)	
	Nicaragua (5,0)	Paraguay (8,4)		
	Costa Rica (5,0)	El Salvador (9,5)		
	Paraguay (6,1)	Bolivia (10,7)		
	Ecuador (6,1)	Colombia (10,8)		
	Bolivia (6,2)	Ecuador (10,9)		
	Cuba (6,4)	Cuba (12,4)		
	Brasil (6,5)	Perú (13,8)		
	Perú (7,1)			
	Venezuela (7,5)			
	Chile (13,2)			
	Uruguay (13,3)			

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Del 15 % al 35 %	Argentina (15,2)	Venezuela (17,7)	Nicaragua (15,9)	Brasil (16,9)
	Panamá (16,3)	Costa Rica (20,3)	El Salvador (16,3)	Bolivia (17,7)
		Chile (20,9)	México (20,2)	Nicaragua (19,0)
		Argentina (23,3)	Colombia (21,8)	Paraguay (23,0)
		Panamá (25,0)	Costa Rica (21,8)	Venezuela (30,1)
		Uruguay (30,1)	Cuba (22,1)	Chile (31,1)
			Chile (22,4)	
			Ecuador (23,8)	
			Perú (26,9)	
			Venezuela (27,7)	
			Argentina (32,3)	
Del 35 % al 50 %			Panamá (36,2)	Costa Rica (35,2)
				Ecuador (35,8)
				México (37,4)
				Colombia (39,4)
				Perú (40,3)
				Argentina (41,1)
Más del 50 %			Uruguay (51,5)	Panamá (52,9)
				Uruguay (53,7)
				Cuba (58,3)

¹ Se carece de información para Uruguay y Costa Rica.

² 1974: Brasil, Nicaragua, Venezuela.

1975: Ecuador, Honduras, República Dominicana, Uruguay.

1976: Bolivia, Cuba.

1977: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú.

1978: Chile.

Cuadro 42

ESCOLARIDAD SECUNDARIA DE LA POBLACIÓN DE 20 Y MÁS
AÑOS - 1970

	<i>Población Total</i>	<i>Asistió secund.</i>	<i>No completó</i>	<i>Completó</i>	<i>Continuó</i>
Total	100 % (14.437.900)	21,4 % (3.098.350)	8,7 % (1.261.800)	8,0 % (1.160.500)	4,7 % (676.050)
Cap. Fed.	100 % (2.170.700)	36,7 % (796.650)	13,3 % (289.750)	13,0 % (283.000)	10,3 % (223.900)
Pcia. B. As.	100 % (5.666.769)	19,5 % (1.107.734)	8,6 % (490.130)	7,2 % (409.739)	3,7 % (207.865)
Catamarca	100 % (86.425)	10,9 % (9.475)	3,7 % (3.200)	5,6 % (4.850)	1,6 % (1.425)
Córdoba	100 % (1.285.050)	21,7 % (278.650)	9,0 % (116.100)	7,0 % (89.300)	5,7 % (73.250)
Corrientes	100 % (283.750)	16,0 % (45.450)	5,3 % (14.900)	7,8 % (22.000)	3,0 % (8.550)
Chaco	100 % (271.850)	12,0 % (32.700)	5,3 % (14.350)	4,8 % (13.000)	2,0 % (5.350)
Chubut	100 % (103.125)	17,5 % (18.000)	8,1 % (8.325)	6,8 % (6.975)	2,6 % (2.700)
E. Ríos	100 % (462.150)	15,2 % (70.150)	5,6 % (25.750)	7,1 % (32.950)	2,5 % (11.450)
Formosa	100 % (106.250)	11,7 % (12.375)	5,4 % (5.775)	4,8 % (5.050)	1,5 % (1.550)
Jujuy	100 % (154.900)	16,8 % (26.050)	8,6 % (13.350)	5,9 % (9.150)	2,3 % (3.550)
La Pampa	100 % (105.925)	11,7 % (12.375)	4,1 % (4.300)	5,6 % (5.925)	2,0 % (2.150)
La Rioja	100 % (68.650)	18,7 % (12.875)	7,1 % (4.850)	9,2 % (6.350)	2,4 % (1.675)
Mendoza	100 % (573.250)	19,1 % (109.650)	8,8 % (50.200)	6,2 % (35.800)	4,1 % (23.650)
Misiones	100 % (207.900)	13,1 % (27.250)	5,4 % (11.300)	5,7 % (11.900)	1,9 % (4.050)
Neuquén	100 % (81.875)	18,3 % (15.000)	8,6 % (7.025)	6,7 % (5.475)	3,1 % (2.500)
Río Negro	100 % (145.150)	13,1 % (18.950)	5,5 % (7.950)	5,8 % (8.400)	1,8 % (2.600)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Salta	100 % (250.850)	18,0 % (45.050)	8,3 % (20.850)	7,0 % (17.500)	2,7 % (6.700)
San Juan	100 % (208.400)	20,1 % (41.800)	7,2 % (14.950)	9,4 % (19.500)	3,5 % (7.350)
San Luis	100 % (102.500)	19,2 % (19.700)	6,2 % (6.375)	9,8 % (10.050)	3,2 % (3.275)
Santa Cruz	100 % (52.880)	18,3 % (9.670)	8,8 % (4.660)	7,1 % (3.760)	2,4 % (1.250)
Santa Fe	100 % (1.378.550)	19,8 % (272.550)	7,4 % (101.750)	8,2 % (113.200)	4,2 % (57.600)
S. del Estero	100 % (247.150)	14,0 % (34.550)	5,0 % (12.300)	7,0 % (17.300)	2,0 % (4.950)
T. del Fuego	100 % (8.801)	24,9 % (2.196)	14,3 % (1.260)	7,1 % (626)	3,5 % (310)
Tucumán	100 % (415.000)	19,1 % (79.500)	7,8 % (32.400)	6,9 % (28.700)	4,4 % (18.400)

Elaboración propia.

FUENTE: CFI, 1977. Cuadros N° A.II.49 a A.II.79.

Ver nota al cuadro 25 de este Anexo.

Cuadro 43

ESCOLARIDAD SECUNDARIA DE LA POBLACIÓN DE 20 Y MÁS
AÑOS - 1980

	<i>Población total</i>	<i>Asistió secundaria *</i>	<i>No completó</i>	<i>Completó</i>	<i>Continuó</i>
Total	100 % (17.131.272)	27,5 % (4.720.013)	10,5 % (1.797.395)	11,1 % (1.907.612)	5,9 % (1.015.006)
Cap. Fed.	100 % (2.179.743)	46,2 % (1.007.606)	13,5 % (294.278)	19,0 % (413.648)	13,7 % (299.630)
Pcia. Bs. As.	100 % (6.848.739)	25,6 % (1.753.969)	10,7 % (730.394)	10,2 % (700.634)	4,7 % (322.941)
Gr. B. As.	100 % (4.255.137)	26,3 % (1.122.769)	11,5 % (491.300)	10,3 % (440.125)	4,5 % (191.344)
Dem. part.	100 % (2.593.602)	24,3 % (631.200)	9,2 % (239.094)	10,0 % (260.509)	5,1 % (131.597)
Catamarca	100 % (110.156)	25,3 % (27.892)	9,5 % (10.518)	11,7 % (12.899)	4,1 % (4.475)
Córdoba	100 % (1.497.545)	27,7 % (414.310)	11,2 % (168.348)	10,0 % (148.918)	6,5 % (97.044)
Corrientes	100 % (345.014)	20,8 % (71.711)	7,0 % (24.265)	10,2 % (35.103)	3,6 % (12.343)
Chaco	100 % (354.823)	17,0 % (60.456)	7,2 % (25.589)	6,7 % (23.763)	3,1 % (11.104)
Chubut	100 % (143.766)	26,0 % (37.378)	11,6 % (16.718)	9,4 % (13.544)	4,9 % (7.116)
Entre Ríos	100 % (527.360)	22,0 % (116.019)	8,0 % (42.035)	10,1 % (53.255)	3,9 % (20.729)
Formosa	100 % (145.079)	16,6 % (24.078)	6,9 % (9.970)	7,0 % (10.097)	2,8 % (4.011)
Jujuy	100 % (203.369)	21,6 % (43.922)	10,0 % (20.394)	8,3 % (16.979)	3,2 % (6.549)
La Pampa	100 % (128.519)	18,5 % (23.800)	6,4 % (8.226)	8,4 % (10.771)	3,7 % (4.803)
La Rioja	100 % (87.429)	26,5 % (23.154)	9,8 % (8.582)	12,5 % (10.892)	4,2 % (3.680)
Mendoza	100 % (711.364)	25,8 % (183.225)	11,1 % (78.982)	9,1 % (64.988)	5,5 % (39.255)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Misiones	100 % (289.431)	17,8 % (51.383)	7,0 % (20.374)	7,3 % (21.260)	3,4 % (9.749)
Neuquén	100 % (123.716)	26,7 % (32.997)	11,7 % (14.485)	9,4 % (11.589)	5,6 % (6.923)
Río Negro	100 % (208.746)	23,3 % (48.639)	10,0 % (20.967)	8,3 % (17.254)	5,0 % (10.418)
Salta	100 % (337.267)	24,3 % (82.028)	11,1 % (37.275)	9,2 % (30.941)	4,1 % (13.812)
San Juan	100 % (259.463)	23,6 % (61.193)	9,5 % (24.645)	9,9 % (25.599)	4,2 % (10.949)
San Luis	100 % (130.139)	24,8 % (32.228)	8,6 % (11.217)	11,8 % (15.334)	4,4 % (5.677)
Santa Cruz	100 % (66.601)	29,0 % (19.348)	14,2 % (9.432)	10,3 % (6.853)	4,6 % (3.063)
Santa Fe	100 % (1.575.484)	26,0 % (408.918)	9,1 % (143.103)	11,6 % (183.166)	5,2 % (82.649)
S. d/Estero	100 % (303.024)	19,7 % (59.822)	7,2 % (21.967)	9,6 % (29.187)	2,9 % (8.668)
T. del Fuego	100 % (16.717)	41,2 % (6.888)	20,0 % (3.336)	14,3 % (2.397)	6,9 % (1.155)
Tucumán	100 % (537.778)	24,0 % (129.049)	9,7 % (52.295)	9,0 % (48.541)	5,2 % (28.213)

* La columna 2 es la suma de las 3, 4 y 5.

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, Serie B, cuadro 8.

Cuadro 44

ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 13 A 18 AÑOS, POR JURISDICCIONES - 1980

Jurisdicciones	Población de 13 a 18 años			Escolarización bruta (en el sistema)			Escolarización neta (secundaria)		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	100 % (2.827.247)	100 % (1.422.535)	100 % (1.404.712)	57,4 % (1.623.284)	56,8 % (807.711)	58,0 % (815.573)	38,3 % (1.082.294)	36,4 % (517.812)	40,2 % (564.482)
Cap. Fed.	100 % (211.489)	100 % (102.376)	100 % (109.113)	73,1 % (154.495)	74,3 % (76.132)	71,8 % (78.353)	61,5 % (129.981)	62,8 % (64.349)	60,2 % (65.632)
Pcia. B. As.	100 % (1.045.147)	100 % (528.821)	100 % (516.326)	55,1 % (576.214)	54,0 % (285.523)	56,3 % (290.691)	39,3 % (411.277)	37,3 % (197.355)	41,4 % (213.922)
Gr. Bs. As.	100 % (664.591)	100 % (334.374)	100 % (330.217)	55,6 % (369.350)	54,7 % (182.920)	56,5 % (186.430)	39,4 % (261.845)	37,6 % (125.674)	41,2 % (136.171)
Dem. part.	100 % (380.556)	100 % (194.447)	100 % (186.109)	54,4 % (206.864)	52,8 % (102.603)	56,0 % (104.261)	39,3 % (149.432)	36,9 % (71.681)	41,8 % (77.751)
Catamarca	100 % (24.414)	100 % (12.409)	100 % (12.005)	63,7 % (15.540)	62,3 % (7.725)	65,1 % (7.815)	34,1 % (8.326)	30,2 % (3.746)	38,2 % (4.580)
Córdoba	100 % (246.459)	100 % (124.076)	100 % (122.383)	58,9 % (145.247)	58,3 % (72.262)	59,6 % (72.985)	42,7 % (105.283)	41,1 % (51.021)	44,3 % (54.262)
Corrientes	100 % (85.468)	100 % (43.466)	100 % (42.002)	59,0 % (50.412)	59,3 % (25.788)	58,6 % (24.624)	26,2 % (22.350)	23,1 % (10.055)	29,3 % (12.295)
Chaco	100 % (91.051)	100 % (46.208)	100 % (44.843)	47,3 % (43.083)	47,8 % (22.110)	46,8 % (20.973)	23,2 % (21.157)	21,2 % (9.799)	25,3 % (11.358)
Chubut	100 % (28.583)	100 % (14.639)	100 % (13.944)	55,7 % (15.911)	53,7 % (7.867)	57,7 % (8.044)	33,2 % (9.490)	31,1 % (4.557)	35,4 % (4.933)
E. Ríos	100 % (103.287)	100 % (52.177)	100 % (51.110)	54,9 % (56.659)	54,3 % (28.308)	55,5 % (28.351)	33,6 % (34.707)	31,0 % (16.163)	36,3 % (18.544)
Formosa	100 % (39.114)	100 % (19.968)	100 % (19.146)	54,6 % (21.355)	56,1 % (11.203)	53,0 % (10.152)	24,1 % (9.436)	22,3 % (4.461)	26,0 % (4.975)

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Jujuy	100 % (48.559)	100 % (24.163)	100 % (24.396)	69,3 % (33.643)	68,8 % (16.634)	69,7 % (17.009)	36,6 % (17.775)	34,8 % (8.415)	38,4 % (9.360)
La Pampa	100 % (21.071)	100 % (10.681)	100 % (10.390)	48,7 % (10.254)	46,2 % (4.941)	51,1 % (5.313)	34,1 % (7.192)	31,2 % (3.333)	37,1 % (3.859)
La Rioja	100 % (19.465)	100 % (9.835)	100 % (9.630)	62,6 % (12.190)	61,4 % (6.041)	63,9 % (6.149)	35,9 % (6.992)	33,0 % (3.245)	38,9 % (3.747)
Mendoza	100 % (123.529)	100 % (61.569)	100 % (61.960)	54,5 % (67.356)	54,7 % (33.686)	54,3 % (33.670)	36,6 % (45.187)	35,5 % (21.829)	37,7 % (23.358)
Misiones	100 % (77.938)	100 % (38.994)	100 % (38.944)	51,5 % (40.139)	53,4 % (20.823)	49,6 % (19.316)	23,6 % (18.362)	22,1 % (8.604)	25,1 % (9.758)
Neuquén	100 % (27.768)	100 % (13.841)	100 % (13.927)	56,7 % (15.739)	56,9 % (7.874)	56,5 % (7.865)	29,1 % (8.070)	27,3 % (3.782)	30,8 % (4.288)
Río Negro	100 % (44.168)	100 % (22.031)	100 % (22.137)	54,8 % (24.182)	50,1 % (11.043)	59,4 % (13.139)	30,3 % (13.403)	28,4 % (6.260)	32,3 % (7.143)
Salta	100 % (80.391)	100 % (40.132)	100 % (40.259)	62,2 % (50.028)	61,1 % (24.509)	63,4 % (25.519)	34,7 % (27.914)	31,9 % (12.804)	37,5 % (15.110)
San Juan	100 % (52.592)	100 % (26.184)	100 % (26.408)	61,0 % (32.093)	61,0 % (15.966)	61,1 % (16.127)	40,1 % (21.084)	38,8 % (10.153)	41,4 % (10.931)
San Luis	100 % (22.772)	100 % (11.429)	100 % (11.343)	58,6 % (13.347)	56,1 % (6.415)	61,1 % (6.932)	35,0 % (7.966)	31,2 % (3.561)	38,9 % (4.405)
Santa Cruz	100 % (11.281)	100 % (5.865)	100 % (5.416)	64,5 % (7.271)	60,8 % (3.568)	68,4 % (3.703)	39,4 % (4.452)	35,2 % (2.064)	44,0 % (2.388)
Santa Fe	100 % (236.724)	100 % (119.564)	100 % (117.160)	56,3 % (133.241)	55,5 % (66.338)	57,1 % (66.903)	39,6 % (93.802)	37,5 % (44.815)	41,7 % (48.897)
S. d/Estero	100 % (72.588)	100 % (37.529)	100 % (35.059)	52,7 % (38.226)	52,9 % (19.849)	52,4 % (18.377)	24,2 % (17.559)	21,6 % (8.098)	27,0 % (9.461)
T. del Fuego	100 % (2.317)	100 % (1.243)	100 % (1.074)	54,9 % (1.271)	52,9 % (658)	57,0 % (613)	34,0 % (885)	34,1 % (424)	38,3 % (411)
Tucumán	100 % (111.072)	100 % (55.335)	100 % (55.737)	58,9 % (65.388)	58,6 % (32.448)	59,1 % (32.940)	35,7 % (39.689)	34,0 % (18.824)	37,4 % (20.865)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, serie B, cuadro 7.

Cuadro 45

ENSEÑANZA MEDIA. MATRÍCULA POR MODALIDAD - 1970/1982

Año	Total	Modalidad				
		Bachiller	Comercial	Técnica	Agropec.	Otros *
1970	100 % (980.558)	41,3 % (405.435)	28,2 % (276.728)	26,9 % (263.623)	0,6 % (5.732)	3,0 % (29.040)
1971	100 % (1.007.537)	40,2 % (404.668)	29,0 % (292.168)	27,2 % (273.809)	0,5 % (5.427)	3,1 % (31.465)
1972	100 % (1.058.945)	38,8 % (410.532)	30,7 % (320.321)	27,1 % (289.345)	0,7 % (7.021)	2,7 % (31.726)
1973	100 % (1.124.364)	37,7 % (424.260)	32,0 % (359.404)	27,0 % (302.563)	0,7 % (8.402)	2,6 % (29.735)
1974	100 % (1.208.563)	36,6 % (442.980)	32,8 % (395.821)	27,0 % (326.975)	0,8 % (9.457)	2,8 % (33.330)
1975	100 % (1.243.058)	36,5 % (454.194)	33,1 % (411.916)	27,0 % (335.056)	0,8 % (9.941)	2,6 % (31.951)
1976	100 % (1.283.056)	34,7 % (445.397)	33,3 % (427.824)	27,5 % (352.479)	1,5 % (19.020)	3,0 % (38.336)
1977	100 % (1.288.107)	34,4 % (441.907)	33,8 % (435.122)	27,3 % (352.189)	1,5 % (19.549)	3,0 % (39.340)
1978	100 % (1.300.490)	34,0 % (442.117)	33,8 % (438.512)	27,7 % (359.606)	1,5 % (20.101)	3,0 % (40.154)
1979	...	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...	...
1981	100 % (1.366.444)	38,7 % (528.140)	32,7 % (446.736)	23,2 % (317.704)	1,4 % (19.697)	4,0 % (54.167)
1982	100 % (1.425.648)	41,7 % (594.167)	30,5 % (434.966)	23,3 % (332.678)	1,6 % (22.929)	2,9 % (40.908)

* Artística, asistenciales, varias.

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 46

ENSEÑANZA MEDIA. MATRÍCULA POR DEPENDENCIA - 1970/1982

Año	Dependencia					
	Total	Tasa anual crecim. matr. (en %)	Nacio- nal	Provin- cial	Muni- cipal	Privado
1970	100 % (980.558)		47,3 % (463.971)	18,5 % (181.168)	1,1 % (10.638)	33,1 % (324.781)
1971	100 % (1.007.537)	2,7	47,1 % (474.834)	18,8 % (190.135)	1,1 % (11.261)	33,0 % (331.307)
1972	100 % (1.058.945)	5,1	47,2 % (500.292)	19,4 % (205.501)	1,1 % (11.682)	32,2 % (341.470)
1973	100 % (1.124.364)	6,2	47,3 % (528.763)	20,0 % (225.682)	1,0 % (10.324)	31,7 % (359.595)
1974	100 % (1.208.563)	7,5	46,6 % (563.996)	21,2 % (255.908)	1,0 % (11.732)	31,2 % (376.927)
1975	100 % (1.243.058)	2,8	46,2 % (574.811)	21,9 % (272.516)	0,9 % (10.822)	31,0 % (384.909)
1976	100 % (1.283.056)	3,2	45,5 % (583.353)	23,3 % (298.827)	0,8 % (10.828)	30,4 % (390.048)
1977	100 % (1.288.107)	0,4	45,0 % (578.702)	23,5 % (303.381)	0,7 % (8.893)	30,8 % (397.131)
1978	100 % (1.300.490)	1,0	...	...	...	...
1979	...		...	...	...	...
1980	...		...	...	...	...
1981	100 % (1.366.444)	1,7 *	45,5 % (622.055)	23,7 % (323.411)	0,5 % (6.230)	30,3 % (414.748)
1982	100 % (1.425.648)	4,3	45,7 % (651.161)	23,7 % (338.067)	0,3 % (3.899)	30,3 % (432.521)

* Se calcula la tasa de crecimiento promedio anual para el período 78/81 sobre la base de los datos existentes.

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 47

ENSEÑANZA MEDIA. ESTABLECIMIENTOS POR MODALIDAD
1970/1982

Año	<i>Dependencia</i>					
	<i>Total</i>	<i>Bachillerato</i>	<i>Comercial</i>	<i>Técnica</i>	<i>Agropec.</i>	<i>Otros</i>
1970	100 % (4.304)	41,7 % (1.794) *	28,1 % (1.208)	24,2 % (1.042)	1,7 % (73)	4,3 % (187)
1971	100 % (4.164)	39,6 % (1.647)	28,9 % (1.203)	25,2 % (1.049)	1,7 % (72)	4,6 % (193)
1972	100 % (4.349)	40,0 % (1.741)	29,1 % (1.265)	24,5 % (1.067)	2,0 % (87)	4,3 % (189)
1973	100 % (4.483)	38,8 % (1.741)	30,9 % (1.386)	23,7 % (1.064)	2,3 % (103)	4,2 % (189)
1974	100 % (4.685)	37,8 % (1.770)	30,9 % (1.450)	24,2 % (1.133)	2,5 % (117)	4,6 % (215)
1975	100 % (4.767)	37,6 % (1.794)	31,9 % (1.519)	23,7 % (1.131)	2,6 % (122)	4,2 % (201)
1976	100 % (4.887)	34,3 % (1.677)	32,2 % (1.574)	24,2 % (1.181)	4,0 % (195)	5,3 % (260)
1977	100 % (4.845)	34,5 % (1.674)	33,2 % (1.610)	22,6 % (1.093)	4,3 % (208)	5,4 % (260)
1978	100 % (4.888)	34,9 % (1.706)	33,1 % (1.619)	22,4 % (1.094)	4,4 % (215)	5,2 % (254)
1979	...	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...	...
1981	100 % (4.965)	42,3 % (2.098)	32,4 % (1.609)	16,0 % (797)	3,9 % (195)	5,4 % (266)
1982	100 % (4.896)	39,7 % (1.942)	33,0 % (1.618)	19,3 % (947)	4,1 % (200)	3,9 % (198)

* Incluye 5 escuelas normales aún en funcionamiento que se cierran ese año.
Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 48

ENSEÑANZA MEDIA. ESTABLECIMIENTOS POR DEPENDENCIA
1970/82

Año	Total	Dependencia			
		Nacional	Provincial	Municipal	Privados
1970	100 % (4.304)	27,3 % (1.175)	23,9 % (1.029)	0,9 % (38)	47,9 % (2.062)
1971	100 % (4.164)	28,0 % (1.165)	23,7 % (987)	1,0 % (40)	47,3 % (1.972)
1972	100 % (4.349)	27,5 % (1.195)	24,6 % (1.071)	1,0 % (43)	46,9 % (2.040)
1973	100 % (4.483)	27,0 % (1.212)	25,0 % (1.122)	0,8 % (36)	47,2 % (2.113)
1974	100 % (4.685)	26,4 % (1.239)	27,7 % (1.297)	0,8 % (39)	45,1 % (2.110)
1975	100 % (4.767)	27,7 % (1.319)	27,6 % (1.317)	0,7 % (37)	44,0 % (2.094)
1976	100 % (4.887)	27,6 % (1.347)	29,5 % (1.442)	0,7 % (37)	42,2 % (2.061)
1977	100 % (4.845)	27,9 % (1.354)	28,4 % (1.375)	0,7 % (33)	43,0 % (2.083)
1978	100 % (4.888)	...	...	...	...
1979	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...
1981	100 % (4.965)	28,0 % (1.395)	28,0 % (1.391)	0,3 % (16)	43,7 % (2.163)
1982	100 % (4.896)	28,6 % (1.403)	26,5 % (1.300)	0,2 % (8)	44,6 % (2.185)

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de Anexo.

Cuadro 49

ENSEÑANZA MEDIA. DOCENTES POR DEPENDENCIA
1970/1982

Año	Total	Dependencia			
		Nacional	Provincial	Municipal	Privado
1970	100 % (132.721)	46,6 % (61.767)	16,8 % (22.358)	0,6 % (811)	36,0 % (47.785)
1971	100 % (138.157)	46,3 % (63.926)	17,2 % (23.802)	0,6 % (789)	35,9 % (49.640)
1972	100 % (143.234)	46,0 % (65.852)	17,9 % (25.602)	0,6 % (852)	35,5 % (50.928)
1973	100 % (146.867)	45,8 % (67.279)	19,0 % (27.932)	0,5 % (747)	34,7 % (50.909)
1974	100 % (154.851)	46,0 % (71.234)	20,8 % (32.220)	0,5 % (826)	32,7 % (50.571)
1975	100 % (161.859)	46,1 % (74.655)	21,6 % (35.032)	0,5 % (769)	31,8 % (51.403)
1976	100 % (168.732)	46,1 % (77.792)	22,9 % (38.727)	0,5 % (885)	30,4 % (51.328)
1977	100 % (173.714)	46,5 % (80.857)	22,9 % (39.735)	0,5 % (859)	30,1 % (52.263)
1978	100 % (175.311)	...	...	...	...
...					
1981	100 % (191.096)	43,2 % (82.577)	27,6 % (52.805)	0,3 % (552)	28,9 % (55.162)
1982	100 % (191.729)	42,2 % (80.983)	27,8 % (53.412)	0,2 % (417)	29,7 % (56.917)

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 50

ENSEÑANZA MEDIA. DOCENTES POR MODALIDAD - 1970/1982

Año	Modalidad					
	Total	Bachiller	Comercial	Técnica	Agropecu.	Otros *
1970	100 % (132.721)	42,5 % (56.434)	27,8 % (36.842)	26,1 % (34.611)	0,7 % (888)	2,9 % (3.946)
1971	100 % (138.157)	42,1 % (58.120)	28,8 % (39.865)	25,5 % (35.315)	0,8 % (1.050)	2,8 % (3.807)
1972	100 % (143.234)	41,0 % (58.785)	30,0 % (43.016)	25,2 % (36.090)	1,0 % (1.465)	2,7 % (3.878)
1973	100 % (146.867)	40,0 % (58.717)	30,6 % (44.921)	25,5 % (37.493)	1,2 % (1.773)	2,7 % (3.963)
1974	100 % (154.821)	39,1 % (60.471)	30,8 % (47.659)	26,2 % (40.516)	1,2 % (1.900)	2,8 % (4.275)
1975	100 % (161.859)	38,5 % (62.334)	31,4 % (50.802)	26,1 % (42.258)	1,2 % (2.009)	2,8 % (4.456)
1976	100 % (168.732)	34,8 % (58.677)	31,2 % (52.682)	28,0 % (47.296)	2,5 % (4.289)	3,4 % (5.788)
1977	100 % (173.714)	34,7 % (60.199)	31,8 % (55.203)	27,8 % (48.268)	2,6 % (4.469)	3,2 % (5.575)
1978	100 % (175.311)	...	...	28,2 % (49.420)	...	...
...						
1981	100 % (191.096)	40,8 % (77.956)	27,7 % (52.921)	25,1 % (48.004)	2,6 % (5.045)	3,7 % (7.170)
1982	100 % (191.729)	42,3 % (81.026)	28,2 % (54.127)	24,1 % (46.250)	2,6 % (5.073)	2,7 % (5.253)

* Artística, asistencial, varias.

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 51

Enseñanza Media
Tasas de Promoción, Repetición, Abandono y Egreso

ENSEÑANZA MEDIA CORRIENTE - 1968/1969

<i>Años de estudio</i>	<i>P</i> %	<i>R</i> %	<i>A</i> %	<i>E</i> %
Ciclo básico				
1º	69,0	10,5	20,5	—
2º	82,4	7,9	9,7	—
3º	86,0	6,8	7,1	0,1
Ciclo superior				
4º	89,2	4,2	6,6	0,0 *
5º	8,8	1,7	10,7	78,8
6º	8,0	1,3	21,3	69,4
7º	—	—	6,1	93,9

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

NOTA: 0,02 *.

P: Promoción.

R: Repetición.

A: Abandono.

E: Egreso.

Tomado de: Rendimiento cuantitativo, del nivel medio, 1974, cuadro Nº 26.

Cuadro 52

Enseñanza Media
Tasas de Promoción, Repetición, Abandono y Egreso

INDUSTRIAL - 1968/69

<i>Años de estudio</i>	<i>P</i> %	<i>R</i> %	<i>A</i> %	<i>E</i> %
1º	61,0	7,6	31,2	0,2
2º	64,9	10,6	20,6	3,9
3º	73,1	8,8	12,6	5,5
4º	57,3	7,4	26,1	9,2
5º	83,1	5,2	10,3	1,4
6º	16,2	1,7	12,7	69,4
7º	0,6	1,9	25,8	71,7

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

NOTA: P: Promoción.
R: Repetición.
A: Abandono.
E: Egreso.

Tomado de: Rendimiento cuantitativo del nivel medio 1974, cuadro N° 30.

Cuadro 53

Enseñanza Media

Rendimiento definitivo de la cohorte teórica de alumnos que ingresan en primer año

ENSEÑANZA MEDIA CORRIENTE - 1968/1969

<i>Año de estudio</i>	<i>Supervivencia %</i>	<i>Deserción</i>		
		<i>A nivel de año de est. %</i>	<i>Acumulada %</i>	<i>Egresados %</i>
1º	100,0	22,9	22,9	—
2º	77,1	8,1	31,0	—
3º	69,0	5,3	36,3	0,1
4º	63,6	4,4	40,7	0,1
5º	59,1	6,4	47,1	47,5
6º	5,2	1,1	48,2	3,7
7º	0,4	—	—	0,4
Total	—	48,2	28,2	51,8

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

Tomado de: Rendimiento cuantitativo del nivel medio, 1974, cuadro Nº 59.

Cuadro 54

Enseñanza Media

*Rendimiento definitivo de la cohorte teórica de alumnos
que ingresan a 1er. año*

INDUSTRIAL - 1968/1969

Años de estudio	Deserción			
	Supervivencia %	A nivel de cada año %	Acumulada %	Egresados %
1º	100,0	33,8	33,8	0,2
2º	66,0	15,2	49,0	2,9
3º	47,9	6,6	55,6	2,9
4º	38,4	10,8	66,4	3,8
5º	23,8	2,6	69,0	0,4
6º	20,8	2,7	71,7	14,7
7º	3,4	0,9	72,6	2,5
Total	—	72,6	72,6	27,4

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

Tomado de: Rendimiento cuantitativo del nivel medio, 1974, cuadro N° 63.

Cuadro 55

Enseñanza Media

Egresos de la cohorte teórica de alumnos que ingresan a primer año según la duración de los estudios

ENSEÑANZA MEDIA CORRIENTE - 1968/1969

<i>Tiempo empleado en años</i>	<i>Duración teórica de la carrera</i>					<i>Total %</i>
	<i>3 años %</i>	<i>4 años %</i>	<i>5 años %</i>	<i>6 añ. %</i>	<i>7 añ. %</i>	
—En el tiempo de duración normal	0,06	0,05	34,33	2,66	0,29	37,39
—Con atraso.	0,01	0,02	13,12	1,07	0,14	14,36
1 año	0,01	0,02	10,68	0,86	0,11	11,68
2 años	0,00 (a)	0,00 (b)	2,07	0,17	0,03	2,27
3 años y más	—	0,00 (c)	0,37	0,04	0,00 (d)	0,41
Total	0,07	0,07	47,45	3,73	0,43	51,75

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

(a): 0,003.

(b): 0,002.

(c): 0,001.

(d): 0,005.

Tomado de: Rendimiento cuantitativo del nivel medio, 1974, cuadro N° 64.

Cuadro 56

Enseñanza Media

Egresos de la cohorte teórica de alumnos que ingresan a primer año según la duración de los estudios

INDUSTRIAL - 1968/1969

<i>Tiempo empleado en años</i>	<i>Duración teórica de la carrera</i>							<i>Total %</i>
	<i>1 año %</i>	<i>2 años %</i>	<i>3 años %</i>	<i>4 años %</i>	<i>5 años %</i>	<i>6 años %</i>	<i>7 años %</i>	
- En el tiempo de la duración normal	0,20	2,38	2,18	2,66	0,23	9,57	1,60	18,82
- Con atraso	0,01	0,50	0,71	1,16	0,12	5,14	0,91	8,55
1 año	0,01	0,43	0,59	0,92	0,09	3,95	0,69	6,68
2 años	—	0,06	0,10	0,20	0,02	0,97	0,18	1,53
3 años y más	—	0,01	0,02	0,04	0,01	0,22	0,04	0,34
Total	0,21	2,88	2,89	3,82	0,35	14,71	2,51	27,37

FUENTE: Ministerio de Educación y Cultura. Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo "Educación".

Tomado de: Rendimiento cuantitativo del nivel medio, 1974, cuadro N° 68.

Cuadro 57

EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA. MATRÍCULA POR ESPECIALIDAD - 1970/1977

Año	Total	Media	Profesorados de educación			Sub-total	Especialidades	
			Intermedia	Elem. y espec.	Otras		no docentes	Artística
1970	100 % (38.528)	(23.104)	(1.494)	(7.427)	(2.558)	89,8 % (34.583)	7,0 % (2.718)	3,2 % (1.227)
1971	100 % (51.870)	(24.786)	(1.390)	(18.504)	(913)	87,9 % (45.593)	8,6 % (4.446)	3,5 % (1.831)
1972	100 % (53.758)	(23.904)	(498)	(20.814)	(506)	85,0 % (45.722)	11,0 % (5.869)	4,0 % (2.167)
1973	100 % (54.688)	(26.440)	(244)	(19.354)	(239)	84,6 % (46.277)	11,9 % (6.481)	3,5 % (1.930)
1974	100 % (57.674)	(25.999)	(60)	(22.306)	(357)	84,5 % (48.722)	11,8 % (6.814)	3,7 % (2.138)
1975	100 % (59.777)	(24.634)	(29)	(26.110)	(533)	85,8 % (51.306)	10,9 % (6.516)	3,3 % (1.955)
1976	100 % (68.243)	(25.434)	—	(32.195)	(625)	85,3 % (58.254)	11,0 % (7.484)	3,7 % (2.505)
1977	100 % (71.283)	(26.700)	—	(34.993)	(480)	87,2 % (62.173)	9,2 % (6.545)	3,6 % (2.565)

Elaboración propia.

FUENTE: Cuadro 34 de este Anexo.

Cuadro 58

ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR
NO UNIVERSITARIA - 1970/1982

Año	Total	Dependencia			
		Nación	Provincia	Municipalidad	Privada
1970	100 % (239)	20,5 % (49)	41,0 % (98)	3,8 % (9)	34,7 % (83)
1971	100 % (395)	35,2 % (139)	24,3 % (96)	1,5 % (6)	39,0 % (154)
1972	100 % (405)	35,3 % (143)	23,7 % (96)	1,7 % (7)	39,3 % (159)
1973	100 % (416)	33,4 % (139)	26,9 % (112)	1,9 % (8)	37,8 % (157)
1974	100 % (444)	32,6 % (145)	29,3 % (130)	2,7 % (12)	35,4 % (157)
1975	100 % (434)	35,0 % (152)	27,6 % (120)	3,0 % (13)	34,4 % (149)
1976	100 % (512)	35,2 % (180)	28,5 % (146)	3,3 % (17)	33,0 % (169)
1977	100 % (521)	36,5 % (190)	26,3 % (137)	1,9 % (10)	35,3 % (184)
1978	100 % (534)	...	...	...	...
1979	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...
1981	100 % (601)	31,9 % (192)	26,7 % (161)	1,5 % (8)	39,9 % (240)
1982	100 % (636)	29,9 % (190)	28,1 % (179)	1,1 % (7)	40,9 % (260)

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 45.

Cuadro 59

**MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
NO UNIVERSITARIA - 1970/1982**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Dependencia</i>			
		<i>Nación</i>	<i>Provincia</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>Privada</i>
1970	100 % (39.846)	28,0 % (11.152)	35,0 % (13.932)	2,0 % (802)	35,0 % (13.960)
1971	100 % (51.870)	37,4 % (19.394)	26,8 % (13.868)	1,2 % (637)	34,6 % (17.971)
1972	100 % (53.758)	39,6 % (21.315)	25,5 % (13.733)	1,4 % (732)	33,5 % (17.978)
1973	100 % (54.688)	37,4 % (20.427)	29,7 % (16.246)	1,4 % (774)	31,5 % (17.241)
1974	100 % (57.674)	38,4 % (22.148)	30,4 % (17.516)	2,4 % (1.406)	28,8 % (16.604)
1975	100 % (59.777)	38,7 % (23.110)	30,3 % (18.084)	2,2 % (1.305)	28,8 % (17.278)
1976	100 % (68.243)	39,5 % (26.993)	31,1 % (21.214)	2,1 % (1.426)	27,3 % (18.610)
1977	100 % (71.283)	40,2 % (28.626)	28,8 % (20.542)	1,6 % (1.167)	29,4 % (20.948)
1978	100 % (75.532)	...	...	...	...
1979	...	...	...	...	...
1980	...	...	...	...	...
1981	100 % (123.618)	33,7 % (41.641)	28,1 % (34.806)	0,9 % (1.105)	37,3 % (46.066)
1982	100 % (139.443)	33,5 % (46.752)	33,4 % (46.573)	0,9 % (1.228)	32,2 % (44.890)

Elaboración propia.

FUENTE: Ídem cuadro 45.

Cuadro 60

EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA.
ESTABLECIMIENTOS Y ALUMNOS - 1970/1982

<i>Año</i>	<i>Establecimiento</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Tasa crecimiento anual %</i>
1970	38	253.456	
1971	40	269.912	6,5
1972	42	333.299	23,5
1973	47	377.773	13,3
1974	49	484.661	28,3
1975	53	536.959	10,8
1976	50	532.525	— 0,8
1977	50	465.167	— 12,6
1978	...	399.393	— 14,1
1979	...	...
1980	...	...
1981	...	402.070	0,7 *
1982	50	411.113	2,2

* Tasa promedio anual, periodo 1978/81.

Elaboración propia.

FUENTE: ídem cuadro 34 de este Anexo.

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1:* Argentina. Erogaciones del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, 1970-1978.
- Cuadro 2:* Argentina. Presupuesto Nacional, 1975-1982.
- Cuadro 3:* Argentina. Erogaciones del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales en el área educación clasificados en gastos corrientes y de capital, 1970-1978.
- Cuadro 4:* Argentina. Distribución de las erogaciones del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales destinadas a cultura y educación, 1970-1978.
- Cuadro 5:* Argentina. Erogaciones en cultura y educación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales realizadas en las jurisdicciones provinciales, 1970-1978.
- Cuadro 6:* Argentina. Expansión del nivel pre-primario, 1970-1982.
- Cuadro 7:* Argentina. Incorporación al nivel preescolar por jurisdicción, 1981.
- Cuadro 8:* América Latina. Evolución de las tasas brutas de escolarización primaria entre 1950 y 1980, para diecinueve países de la región.
- Cuadro 9:* Argentina. Escolarización básica (6-13 años), total nacional, 1950-1960-1970-1980.
- Cuadro 10:* Argentina. Oferta de recursos del nivel primario. Magnitud relativa de establecimientos, grados y personal docente de acuerdo a la población, 1960-1970.
- Cuadro 11:* Argentina. Establecimientos de enseñanza primaria (edad escolar) por dependencia, 1970-1982.
- Cuadro 12:* Argentina. Estado de conservación de edificios escolares primarios del Ministerio de Cultura y Educación, junio 1973.
- Cuadro 13:* Argentina. Estructura del cuerpo docente de enseñanza primaria, edad escolar. Distribución por dependencia, 1970-1982.
- Cuadro 14:* Argentina. Egresados con el título de maestro normal, 1965-1969.
- Cuadro 15:* Argentina. Egresados de los profesados de educación elemental por dependencia, 1970-1976.
- Cuadro 16:* Argentina. Tasas de escolarización primaria en la población de 6 a 12 años por jurisdicción, 1960-1970 (%).

- Cuadro 17:* Argentina. Tasas de escolarización por edades simples según sexo, 1970.
- Cuadro 18:* Argentina. Escolarización de la población de 6-12 años por jurisdicción, 1980.
- Cuadro 19:* Argentina. Evolución y estructura de la matrícula de nivel primario común, por dependencia, 1970-1982.
- Cuadro 20:* Argentina. Enseñanza primaria. Tasas de promoción, repetición y abandono, 1966-1967.
- Cuadro 21:* Argentina. Enseñanza primaria. Rendimiento definitivo de la cohorte escolar teórica que ingresa a primer grado, 1966-1967.
- Cuadro 22:* Argentina. Enseñanza primaria. Egresos de la cohorte escolar teórica de alumnos que ingresan a primer grado según la duración de estudios, 1966-1967.
- Cuadro 23:* Argentina. Enseñanza primaria. Duración promedio de los estudios de los egresados, permanencia promedio de los desertores y alumnos y nivel educativo alcanzado por los desertores de la cohorte escolar teórica, 1966-1967.
- Cuadro 24:* Argentina. Retención y desgranamiento. Educación primaria, edad escolar. Su evolución en los últimos 20 ciclos escolares.
- Cuadro 25:* Argentina. Población de 15 a 19 años de edad e instrucción primaria por jurisdicción, 1970.
- Cuadro 26:* Argentina. Población de 15 a 19 años e instrucción primaria por jurisdicción, 1980.
- Cuadro 27:* Argentina. Participación del sector estatal y privado en la educación primaria, edad escolar, por jurisdicción, 1981.
- Cuadro 28:* Argentina. Educación primaria. Retención por jurisdicción, 1962-1968 a 1971-1977.
- Cuadro 29:* Argentina. Distribución de la población repetidora de la enseñanza primaria y de la población total por provincia (en %), por provincias, 1970.
- Cuadro 30:* Argentina. Distribución de la población repetidora de la enseñanza primaria y de la población total por regiones de desarrollo, 1970.
- Cuadro 31:* Argentina. Educación primaria especial, matrícula por dependencias, 1972-1982.
- Cuadro 32:* Argentina. Nivel educativo de la población. Acceso y permanencia de la población al sistema educativo, 1960-1970.
- Cuadro 33:* Argentina. Situación de escolaridad y escolarización primaria de la población de 15 y más años de edad, 1980.
- Cuadro 34:* Argentina. Establecimientos de enseñanza primaria post-escolar por dependencia y tipo de establecimiento, 1970-1982.
- Cuadro 35:* Argentina. Docentes de enseñanza primaria post-escolar por dependencia y tipo de establecimiento, 1970-1982.
- Cuadro 36:* Argentina. Matrícula de educación primaria post-escolar por dependencia y tipo de establecimiento, 1970-1982.
- Cuadro 37:* Argentina. Situación de escolaridad y escolarización primaria de la población de 15 a 29 años, 1980.
- Cuadro 38:* Argentina. Escolarización de la demanda potencial para educación primaria, post-escolar, 1980.
- Cuadro 39:* Argentina. Enseñanza media. Autoridades responsables, 1965.
- Cuadro 40:* Argentina. Estructura de la enseñanza técnica, 1981.

- Cuadro 41:* América Latina. Evolución de las tasas brutas de escolarización media entre 1950 y mediados del decenio de los setenta.
- Cuadro 42:* Argentina. Escolaridad secundaria de la población de 20 y más años, 1970.
- Cuadro 43:* Argentina. Escolaridad secundaria de la población de 20 y más años, 1980.
- Cuadro 44:* Argentina. Escolarización de la población de 13 a 18 años, por jurisdicción, 1980.
- Cuadro 45:* Argentina. Enseñanza media. Matrícula por modalidad, 1970-1981.
- Cuadro 46:* Argentina. Enseñanza media. Matrícula por dependencia, 1970-1981.
- Cuadro 47:* Argentina. Enseñanza media. Establecimientos por modalidad, 1970-1982.
- Cuadro 48:* Argentina. Enseñanza media. Establecimientos por dependencia, 1970-1982.
- Cuadro 49:* Argentina. Enseñanza media. Docentes por dependencia, 1970-1982.
- Cuadro 50:* Argentina. Enseñanza media. Docentes por modalidad, 1970-1982.
- Cuadro 51:* Argentina. Enseñanza media. Tasas de promoción, repetición, abandono y egreso. Enseñanza media corriente, 1968-1969.
- Cuadro 52:* Argentina. Enseñanza media. Tasas de promoción, repetición, abandono y egreso. Industrial, 1968-1969.
- Cuadro 53:* Argentina. Enseñanza media. Rendimiento definitivo de la cohorte teórica de alumnos que ingresan en primer año. Enseñanza media corriente, 1968-1969.
- Cuadro 54:* Argentina. Enseñanza media. Rendimiento definitivo de la cohorte teórica de alumnos que ingresan a primer año industrial, 1968-1969.
- Cuadro 55:* Argentina. Enseñanza media. Egresos de la cohorte teórica de alumnos que ingresan a primer año según la duración de los estudios. Enseñanza media corriente, 1968-1969.
- Cuadro 56:* Argentina. Egresos de la cohorte teórica de alumnos que ingresan a primer año según la duración de los estudios. Industrial, 1968-1969.
- Cuadro 57:* Argentina. Educación superior no universitaria. Matrícula por especialidad, 1970-1977.
- Cuadro 58:* Argentina. Establecimientos de educación superior no universitaria, 1970-1982.
- Cuadro 59:* Argentina. Matrícula de educación superior no universitaria, 1970-1982.
- Cuadro 60:* Argentina. Educación superior universitaria, establecimientos y alumnos, 1970-1982.

Este libro se terminó de imprimir
durante el mes de noviembre de 1983 en
Del Carril Impresores,
Av. Salvador María del Carril 2639/41,
Buenos Aires