

14.5  
C.C.  
UNESCO/MINEDUCAL/7

Santiago de Chile, 18 de abril de 1966  
Original: español

INV	012890
SIG	G. TOLI
37.014.5	
LIB	16

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA

Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del  
Planeamiento Económico en los Paises de América Latina y del Caribe

(Convocada conjuntamente por la Unesco y la Cepal)

Buenos Aires, 20 - 30 de junio de 1966

EDUCACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA:  
BASES PARA UNA POLITICA EDUCATIVA

SUMARIO

	Página
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>LOS REQUERIMIENTOS QUE EL DESARROLLO PLANTEA A LA EDUCACION</b>	<b>1</b>
Necesidades de profesionales y de mano de obra	6
Evolución previsible del empleo	10
<b>LA RESPUESTA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS A LAS ANTERIORES DEMANDAS</b>	<b>11</b>
El rendimiento cuantitativo	11
Anomalías de la pirámide educativa	14
Las fallas estructurales	15
El rendimiento cualitativo	17
El rendimiento de la educación especializada	19
<b>BASES PARA UNA NUEVA POLITICA EDUCATIVA</b>	<b>22</b>
Proporcionalidad de la pirámide educativa y metas cuantitativas	23
<b>ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS</b>	<b>26</b>
La corriente de reformas de estructura	26
Características actuales de la estructura educativa	27
La prolongación del ciclo de escolaridad obligatoria	27
La diversificación del nivel secundario	31
La adecuación entre la estructura del sistema educativo y la ocupacional	32
Educación secundaria y superior y nivel ocupacional	34
Conexión entre educación media y superior	37
<b>EDUCACION GENERAL Y ESPECIALIZADA</b>	<b>37</b>
<b>EDUCACION PERMANENTE DE ADULTOS Y PROGRAMAS DE ALFABETIZACION</b>	<b>42</b>
Alfabetización	42
Educación permanente	45
<b>ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION</b>	<b>47</b>
Planes a corto y largo plazo	52
La supervisión	53
Financiamiento	55
<b>EVALUACION Y CALIDAD DE LA EDUCACION</b>	<b>58</b>
<b>LA FORMACION DE PERSONAL PARA LOS SERVICIOS EDUCATIVOS</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>66</b>

## INTRODUCCION

1. En este documento se pretende ofrecer una visión sistematizada de los problemas y factores más directamente relacionados con el punto 9 del Orden del día de la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y del Caribe, "Las reformas que el desarrollo económico y social de los países de la región requiere en la estructura, la calidad y la administración de sus servicios educativos". Se parte de un examen de los requerimientos que el desarrollo plantea a la educación, así como de las características y tendencias de la sociedad actual. A continuación se trata de determinar en qué medida responde la situación educativa existente a dichas exigencias. La última parte se circunscribe a los puntos neurálgicos de las reformas que habría que introducir en los sistemas educativos para satisfacer las aspiraciones y requerimientos de la sociedad que se configura para el futuro. Por referirse este documento a la región latinoamericana y del Caribe en su conjunto, es difícil reflejar la singularidad de la situación y de los problemas de cada país, así como proponer soluciones válidas para cada uno de ellos. Es verdad que existe una cierta similitud de problemas en el ámbito regional, especialmente en el latinoamericano, pero sobre ese fondo común emergen diversidades nacionales importantes lo que obliga a acoger con salvedades y limitaciones determinadas generalizaciones y conclusiones que puedan hacerse, y a tratar de adaptar en cada caso los esquemas generales que aquí se incluyen.

## LOS REQUERIMIENTOS QUE EL DESARROLLO PLANTEA A LA EDUCACION

2. La vinculación educación-desarrollo suscita varios interrogantes que requieren respuestas precisas e inequívocas para poder partir de supuestos o bases firmes. ¿Hacia dónde va el desarrollo y cuál es el tipo de sociedad que origina?; ¿Cómo pueden armonizarse los fines propios de la educación con los requerimientos que el desarrollo plantea a los sistemas educativos?; ¿Cuál es la concreción práctica de las exigencias del desarrollo en la estructura y en la acción de los sistemas educativos?

3. La primera de las cuestiones indicadas abarca problemas de diferente índole. La idea de desarrollo se asocia comúnmente con la de un aumento de producción de bienes, con una situación de mayor abundancia. Si bien esas características del concepto de desarrollo no varían de un lugar a otro, existen, en cambio, marcadas diferencias en el destino que se da al fruto logrado mediante el aumento de la productividad. Vista esta cuestión con un criterio ético y de conveniencia general para la sociedad,

/es evidente

es evidente que esa distribución será justa si es equitativa y se generaliza a todos los sectores de población, y que cumplirá una finalidad noble y elevada en la medida en que contribuya a eliminar los enemigos seculares del hombre: miseria, enfermedad e ignorancia, y al mejoramiento espiritual y material del mismo.

4. Esta supeditación del desarrollo a unos fines elevados como los indicados anteriormente no es ocioso reiterarla, aunque se haya señalado repetidamente. La índole marcadamente económica que tiene el desarrollo ha motivado que sean los especialistas en economía quienes se hayan ocupado de manera predominante de la teoría y de las formulaciones prácticas del mismo, siendo explicable, por ello, que al enfoque de estas cuestiones se le haya dado un carácter predominantemente utilitario y económico. La utilización del término "recursos humanos", por ejemplo, parece encerrar en sí una significación más profunda que la simplemente terminológica puesto que, adoptada en un sentido estricto, vendría a representar una inversión de valores: el hombre al servicio del desarrollo y no viceversa. Este es un punto clave para la educación ya que la finalidad de ésta es más amplia que la de formar técnicos o productores para satisfacer las necesidades y demandas del campo económico, aun reconociendo la extraordinaria importancia que la profesión tiene en la vida del individuo y que uno de los factores esenciales para la satisfacción íntima del hombre, así como para su adaptabilidad social, es el ejercicio de una actividad profesional acorde con sus aptitudes. Pero el hombre no es sólo profesional, ni su tiempo se consagra íntegramente al trabajo. Sus dimensiones son más amplias: tiene una personalidad singular que desarrollar y cultivar, vive en un medio familiar, social y nacional y cultural en el que ha de cumplir determinadas obligaciones y aportar su contribución personal y, por otra parte, su propia condición humana le obliga a planificar y organizar su vida con lo que ello supone de opciones y renuncias, todo lo cual requiere una cuidadosa formación.

Paradójicamente, hay educadores que parecen haber olvidado esto, y sugestionados o deslumbrados por la poderosa corriente hacia el desarrollo, se han entregado con celo apostólico al planeamiento educativo en función del desarrollo, sin pararse a reflexionar hacia dónde se encamina éste. En el extremo opuesto también se encuentran educadores que, habituados a considerar el proceso educativo aislado de interrelaciones económicas y sociales, ven con recelo la súbita irrupción en el campo educativo de intereses y de intervenciones de sectores profesionales tradicionalmente indiferentes hacia la educación.

5. Existe una reciproca y fuerte relación entre educación y desarrollo. En una sociedad en desarrollo, industrializada, el rendimiento de las unidades funcionales que la integran - económicas, políticas, educativas y científicas, entre otras- así como de los hombres que desempeñan las diversas actividades que ellas demandan, tiene un valor fundamental. El ejercicio de esas actividades requiere una formación general y especializada de acuerdo con la índole y nivel de la posición que se ocupe. La

responsabilidad de esa preparación recae sobre el sistema educativo y ello le impone la necesidad de acentuar su carácter funcional y utilitario para satisfacer las demandas de los cuadros profesionales y para impulsar los avances científicos y tecnológicos sin los cuales no sería posible el desarrollo. El desarrollo, por su parte, ha originado una afluencia considerable y creciente de alumnos en todos los niveles educativos, ampliándose progresivamente la procedencia social de los mismos. Paralelamente el desarrollo permite proporcionar los recursos necesarios para aumentar el rendimiento y la eficacia cualitativa de los sistemas educativos.

6. El desarrollo constituye una aspiración unánime y fuertemente sentida de la sociedad actual y en los párrafos anteriores se han examinado algunas de las consecuencias más directas que de ello se derivan para la educación. Mas, al lado de dichas consecuencias, es necesario examinar los requerimientos que plantean a la educación otros hechos y tendencias de la sociedad contemporánea, originados por el desarrollo o por otras causas.

7. Está el crecimiento demográfico. La población latinoamericana crece a un ritmo rápido - 2,9% - y se caracteriza por una estructura joven. El grupo de edad comprendido entre 5 y 14 años representa el 25% de la población, aproximadamente. Si se compara este promedio con el de algunos países de Europa que fluctúa alrededor del 15%, se advierte cuan grande es el esfuerzo que los países latinoamericanos han de desarrollar para hacer frente a esas características de su demografía.

8. La aspiración a recibir educación se ha generalizado. Hasta hace pocos años se podía afirmar que determinados grupos humanos indiferentes a la cultura, constituyan un obstáculo para la generalización de la enseñanza y que su indiferencia hacia ésta era una de las causas del absentismo y deserción escolares. Hoy son las propias familias de esos grupos las que ansían una educación completa para sus hijos y exigen la creación de instituciones educativas. Las causas principales de este creciente interés por la educación son conocidas: en el plano individual, cada familia ha advertido el valor de la educación como medio de ascensión económica y de mejoramiento de la posición social y desea que sus hijos se beneficien de estas posibilidades. En un plano colectivo, amplios sectores sociales de América Latina han descubierto súbitamente que sus condiciones de vida son intolerables y buscan, entre otros caminos de emancipación, el de la educación. Quienes planifican el desarrollo económico de los países ven también la nueva perspectiva de la educación como creadora de riqueza. Ello ha hecho que determinadas fuerzas representativas de los intereses económicos secunden ahora - aunque por móviles diferentes - el esfuerzo que en pro de la educación han venido desplegando tradicionalmente los sectores preocupados por los avances culturales de la humanidad. Hoy sería raro encontrar dirigentes

/políticos que

políticos que a la hora de ofrecer un programa de gobierno prescindiesen de planes educativos y, por otra parte, sabida es la creciente atención que los organismos internacionales de crédito vienen prestando al financiamiento de la educación. En resumen, la educación ha dejado de ser un privilegio limitado a grupos minoritarios para dar paso a la educación de masas. Este hecho transforma y revoluciona la concepción de la estructura tradicional de los sistemas educativos.

9. El progreso científico y técnico que evoluciona a un ritmo rapidísimo y que ha sido originado fundamentalmente por el desarrollo de la educación superior - hecho que olvidan quienes reprochan a la educación el ir a la zaga del progreso técnico -, refluye a su vez sobre los sistemas educativos planteándoles requerimientos nuevos: Por una parte, los planes y programas de estudio tienen que reflejar ese avance en los conocimientos lo que obliga a una constante revisión de aquéllos y, por otra, se aprecia la necesidad, más que en ninguna otra época anterior, de dotar al alumno de un tipo de preparación que le permita seguir aprendiendo por sí mismo, puesto que toda su vida tendrá que hacerlo.

10. La tendencia a la industrialización y mecanización progresivas da origen a la emigración de importantes grupos humanos de un sector a otro de la producción, así como a cambios profesionales originados por la evolución de los procesos tecnológicos de la producción. Al propio tiempo, la extraordinaria multiplicidad y diversidad de las ocupaciones hace imposible que las instituciones educativas puedan abarcárlas a efectos de la capacitación de personal, lo que obliga a un esfuerzo de agrupación de conocimientos y técnicas básicas, útiles para distintas especialidades, es decir, a una formación polivalente. Y el hecho mismo de que se viva una era técnica obliga a pensar en un tipo de preparación que permita comprender los hechos objetivos de la técnica, pero sin que esto signifique una subordinación a lo técnico, sino una capacidad para dominarlo, a la vez que para humanizar las exigencias de dicha era.

11. La progresiva implantación de reformas agrarias en América Latina demanda la simultánea aplicación de amplios programas de capacitación de dirigentes, de cooperativistas y de servicios de extensión agrícola que preparen mejor al campesino para obtener un aumento en el rendimiento de sus tierras. Asimismo requiere una capacitación de la masa rural para que pueda entender y seguir las orientaciones de los especialistas y tomar las iniciativas que corresponderán al trabajador rural convertido en propietario o en agente activo de la producción.

12. La evolución de las estructuras políticas y sociales motiva la creciente incorporación de las masas a los procesos políticos y modifica esencialmente el tipo de relación existente entre el ciudadano y los poderes públicos. Un Estado moderno se caracteriza por una compleja gama de instituciones y servicios de todo orden - políticos, sociales,

económicos y culturales - que requieren para su eficaz funcionamiento de cuadros de personal a todos los niveles dotados de una sólida preparación: los sindicatos, las cooperativas, las entidades y agrupaciones de diversa índole, centrales, regionales, provinciales y locales de una democracia moderna, constituyen ejemplos concretos de organismos vitales de la época actual cuya eficacia está condicionada por el nivel y la capacidad de sus dirigentes.

13. La corriente de integración económica de América Latina implica derivaciones y obligaciones importantes para los sistemas educativos: La creación, o el fortalecimiento, de una auténtica conciencia latinoamericana en las nuevas generaciones; una cierta adaptación de la estructura de los sistemas educativos y de los contenidos de la enseñanza a las necesidades del desarrollo económico y social de cada país y de la región circundante; la revisión de los manuales de historia; la adopción de nuevos sistemas de evaluación y de promoción y de criterios para establecer la equivalencia de estudios y la cooperación interuniversitaria.

14. El mundo atraviesa una etapa de crisis y de cambio acelerado. El sistema de valores, ideas y costumbres sobre el que organizaron su vida las generaciones anteriores está en revisión. Las relaciones de generación a generación, de los grupos sociales entre sí, de ciudadanos y poderes públicos, las propias relaciones internas en las familias, están experimentando profundas modificaciones, todo lo cual origina situaciones problemáticas a los sistemas educativos.

15. En resumen, una contribución eficaz de los sistemas educativos al desarrollo parece requerir las condiciones siguientes: que la educación supere su tendencia conservadora - sin que ello signifique menoscabo de su función de transmisión de la herencia cultural - y trate de infundir aspiraciones y actitudes favorables al desarrollo. La extensión de la educación general, de una educación general razonablemente larga, como base indispensable para establecer sobre ella las diferentes enseñanzas especializadas que la sociedad demanda. Concebir la estructura de los sistemas educativos de tal forma que guarde una relación adecuada con la estructura del sistema ocupacional y posea unas características de flexibilidad y de interrelación, especialmente en el nivel medio del sistema, que permita los cambios de una modalidad a otra de la educación para el mejor aprovechamiento de las aptitudes individuales. Otra exigencia, originada principalmente por la evolución rápida del progreso científico y técnico, es la de la educación permanente que debe ofrecer posibilidades constantes para la formación y perfeccionamiento profesionales y para la promoción social. Por último, una educación superior que no prepare solamente profesionales, sino que infunda en ellos espíritu investigador. En un intento de síntesis de los anteriores requerimientos y tendencias, podría decirse que son dos las exigencias principales que se plantean a los sistemas educativos en la hora actual: preparar al

individuo para una sociedad en desarrollo, y para una sociedad en cambio y evolución constantes. Estos objetivos deberán, pues, constituir el punto de partida de toda política educativa orientada hacia el futuro que evite lo que siempre se reprochó a la educación: el preparar para un tipo de sociedad ya feneida.

Necesidades de profesionales y de mano de obra.

16. En la adopción de toda política educativa, así como para el planeamiento, constituye una base de suma importancia el conocimiento y la previsión de las necesidades de profesionales y de mano de obra que, dentro de un plazo razonablemente largo, tendrá un país determinado. En este capítulo se pretende dar solamente una visión global del problema en la región, que se podrá apreciar con mayor profundidad y detalle en el documento preparado para esta Conferencia por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

Según estimaciones de dicha Comisión, la fuerza de trabajo representaba en 1965 el 31 por ciento de la población total de la región. Sobre la base de tendencias observadas en la estructura del empleo y producto promedio por trabajador en los principales sectores de actividad económica, se estima que la región contará en 1975 con 100 millones de trabajadores, lo que comparado con los 75 millones en 1965 significa un aumento anual promedio de 2.5 millones de trabajadores.

17. La distribución de la población activa por sectores de actividad en 1965 y su probable evolución hasta 1975 se presenta en el cuadro No. 1. No se dispone de datos sobre la clasificación ocupacional de la población activa para la región, pero en el cuadro No. 2 se puede apreciar la distribución porcentual de algunos grupos ocupacionales en diversos países latinoamericanos y en algunos países fuera de la región. Aunque los grandes grupos de clasificación internacional uniforme de ocupaciones no correspondan a niveles educativos bien definidos, los cuatro grupos del cuadro pueden asociarse con la educación superior, educación general y educación profesional y técnica, aunque en el último caso esta correlación es baja, por la inclusión en el grupo de trabajadores manuales, es decir, personal no calificado con requisitos educativos mínimos. Se observa una notable diferencia en la importancia relativa de estos grupos ocupacionales en los países de América Latina y en los países con economías desarrolladas.

18. Los efectos de un desarrollo económico acelerado sobre la proporción en la población activa de grupos ocupacionales representativos de diversos niveles de educación, pueden apreciarse en el gráfico de la pág. 9 que refleja los cambios ocurridos entre 1950 y 1960 en la proporción de la población activa en Puerto Rico por principales grupos ocupacionales. Se observa un incremento relativo considerable, tanto de la población activa masculina como femenina de los grupos ocupacionales que requieren

Cuadro N°.1

## AMERICA LATINA : DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA POR PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD 1965 - 1975

Sector	1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
	Número (miles)				Por ciento			
		65 951	75 490	87 370	100 930	100.0	100.0	100.0
<b>Total</b>								
A. Sector agrícola	31 480	33 850	37 660	41 830	47.3	44.9	43.1	41.4
B. Sector no-agrícola	34 471	41 640	49 710	59 100	52.7	55.1	56.9	58.6
1. Bienes y Servicios básicos	16 638	18 900	21 680	27 710	25.4	25.0	27.1	27.5
a) Minería	681	700	750	820	1.0	0.9	0.9	0.8
b) Industria manufacturera	9 373	10 350	11 990	13 850	13.4	13.7	13.7	13.7
c) Sector fabril	4 875	5 590	6 880	8 410	7.5	7.4	7.9	8.3
d) Sector artesanal	4 498	4 760	5 110	5 440	6.8	6.3	5.6	5.4
e) Construcción	3 187	3 650	5 870	6 940	4.9	4.8	6.7	6.9
f) Servicios básicos	3 387	4 200	5 070	6 100	5.2	5.6	5.8	6.0
2. Servicios	17 843	21 740	26 030	31 390	27.3	29.9	29.8	31.1
a) Comercio y finanzas	5 995	7 230	8 840	10 790	9.2	9.6	10.1	10.7
b) Administración pública	2 419	2 950	3 500	4 200	3.7	3.9	4.0	4.2
c) Diversos servicios	7 899	9 900	11 300	12 860	12.1	13.1	13.0	12.7
d) No bien especificados	1 550	2 660	2 390	3 540	2.3	3.3	2.7	3.5

UNESCO/MINEDECAL/7  
Pág. 7

## Cuadro No. 2

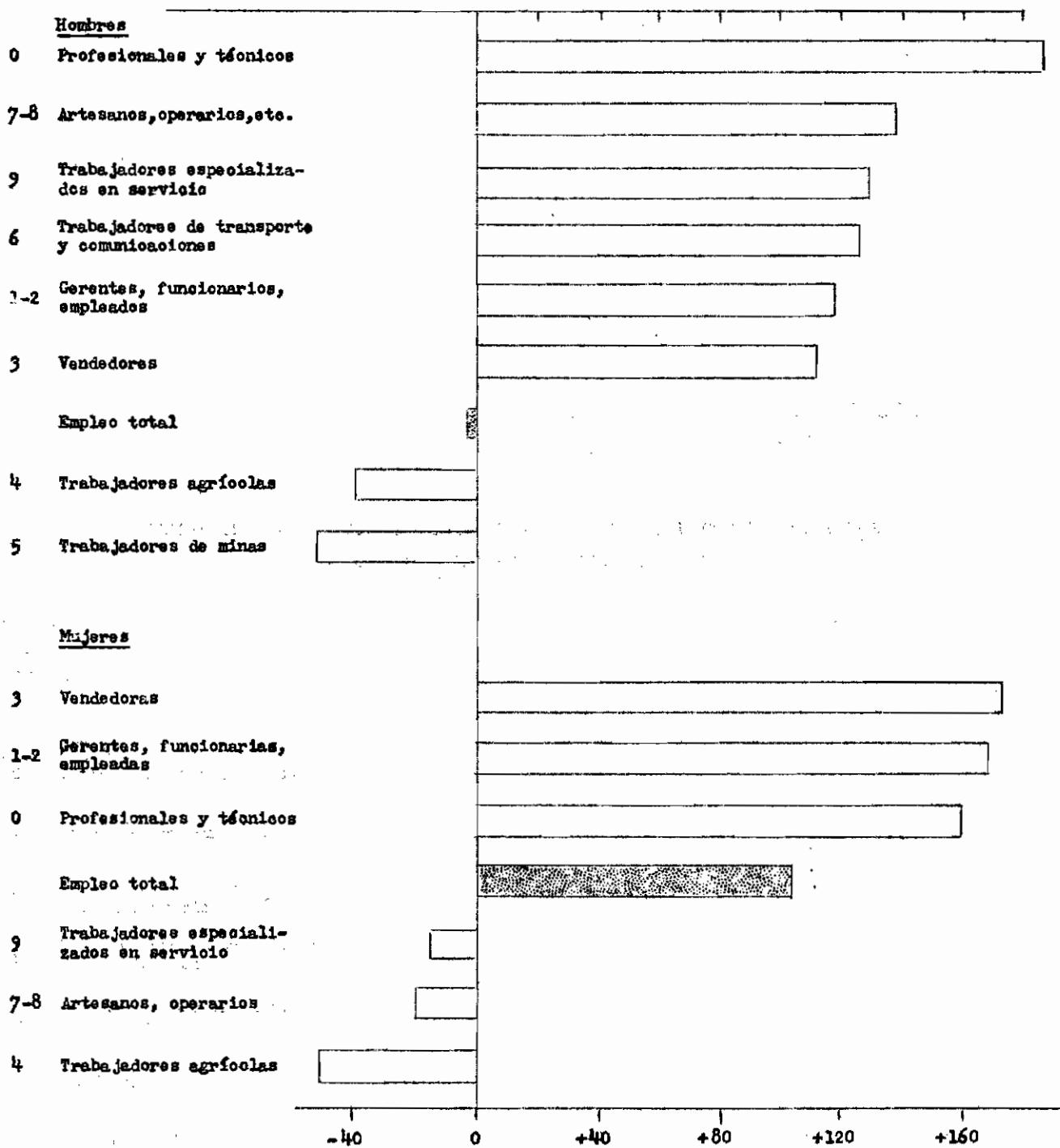
PROPORCIÓN DE LA POBLACION ACTIVA MASCULINA EN DIVERSOS  
GRUPOS DE OCUPACIONES

Gran Grupo = CIUO (1)	0	1	2	7 - 8
País, año	Profesionales Técnicos y asimilados	Administradores Gerentes y Directores	Empleados de Oficina	Artesanos operarios y peones
<u>América Latina</u>				
Costa Rica, 1963	2.7	1.4	4.5	16.5
Chile, 1960	3.2	2.1	6.2	28.6
Ecuador, 1962	2.0	0.3	2.9	16.9
El Salvador, 1961	1.4	-- 3.8 --		15.7
Honduras, 1961	1.2	0.6	1.7	9.2
México, 1960	2.8	-- 6.1 --		...
Nicaragua, 1963	1.5	0.3	3.6	15.5
Panamá, 1960	2.7	2.7	3.9	16.8
Rep. Dominicana, 1960	2.8	1.6	2.1	21.9
Uruguay, 1963	3.4	1.8	10.1	29.6
Venezuela, 1961	3.1	1.7	5.4	19.4
<u>Otros Países</u>				
Canadá, 1961	7.8	-- 16.4 --		34.8
EE.UU., 1960	9.6	-- 16.0 --		37.8
Puerto Rico, 1960	5.1	-- 12.7 --		29.6
Japón, 1960	5.2	3.5	10.4	33.8
Nueva Zelanda, 1961	7.1	7.0	7.8	40.4

(1) Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.

PUERTO RICO: PORCENTAJE DE CAMBIO ENTRE 1950 Y 1960 DEL VOLUMEN DE PERSONAS  
EMPLEADAS POR PRINCIPALES GRUPOS OCUPACIONALES

Grupos  
de la  
CIUO



conocimientos técnicos especiales o formación escolar avanzada. En el caso del empleo femenino representa el doble en el grupo de profesionales, técnicos y asimilados y de gerentes y empleados de oficina, con una formación escolar de nivel post-primario, con respecto al incremento total de la mano de obra femenina. En cambio se reducen los grupos ocupacionales con poca educación, tales como trabajadores agrícolas y de minas, no calificados, y entre las mujeres, en el sector de trabajadoras en servicios (servicio doméstico).

19. Los elementos que acompañan al desarrollo (la mecanización de los procesos de producción de bienes y de las labores administrativas y de control, mediante equipos electrónicos; la automatización; la multiplicación de toda clase de servicios tales como educación, salubridad, transportes, comunicaciones, información, etc.) ejercen y ejercerán de una manera semejante su influencia sobre la estructura económica de la América Latina, y el ritmo del desarrollo será retardado o favorecido hasta cierto punto, según la disponibilidad de un número suficiente de personas con niveles y tipos de educación adecuados para satisfacer la demanda de los diversos sectores de actividad económica.

20. Si se considera que la proporción promedio del grupo de profesionales, técnicos y asimilados (cuyo nivel educativo deseable corresponde a la enseñanza superior) en la población activa de América Latina era del 2,7 por ciento en 1965 y que ese mismo promedio oscila entre el 5 y el 10 por ciento en los países industrializados, el mantener esta proporción para 1975 representaría el ingreso anual en la población activa de unos 70 mil trabajadores - profesionales, técnicos y asimilados en promedio. Cabe notar aquí que el total estimado de egresados de las facultades universitarias de la región en 1965 es alrededor de 65 mil. Igualmente, al estimar en 6 por ciento en promedio en 1960, la proporción de los grupos ocupacionales 1 y 2 (para la población masculina) - gerentes, administradores, incluso empleados de oficina y administración (cuyo nivel educativo deseable se sitúa alrededor de la enseñanza secundaria completa), la economía necesitaría anualmente unos 150 mil hombres nuevos en este grupo ocupacional, sólo para mantener esta proporción baja. Para llegar a la proporción registrada en Puerto Rico en 1960 se necesitaría un incremento anual de unos 850.000.

#### Evolución previsible del empleo.

21. Las informaciones de la CEPAL sobre los cambios estructurales del empleo en la región entre 1965 y 1975 señalan, por un lado, la tendencia hacia la reducción gradual del personal marginal y de bajísima productividad (y bajos niveles educativos) dedicado a servicios que no contribuyen de manera positiva al desarrollo de la comunidad y, por otro, un crecimiento de posibilidades de empleo en educación, servicios culturales, salubridad, bienestar y servicio social, servicios legales, de vigilancia, administración económica y estadística, entre otros, actividades todas que requieren niveles educativos más adelantados.

22. Un gran número de profesionales de alta calificación y una proporción cada vez mayor de la población con formación de nivel secundario constituyen una característica propia de los países desarrollados. Otra característica de estos países es la creciente proporción de técnicos de nivel medio como auxiliares de los profesionales, doblemente necesaria en América Latina donde existe gran número de profesionales de nivel superior ejerciendo responsabilidades de nivel medio. El mejoramiento de las técnicas y la extensión de actividades relacionadas con el desarrollo de la agricultura, una industria artesanal al día, pequeñas industrias caseras, mayor comercialización de los productos y diversos servicios en zonas rurales, aumentarán la demanda de diversas categorías de personal calificado. Finalmente, se estima que debido a las técnicas modernas que se utilizan hoy día en la minería, producción de energía, transporte y comunicaciones, que con toda seguridad continuarán progresando, el vigoroso desarrollo de estos sectores no será acompañado por un incremento considerable de la fuerza de trabajo en términos cuantitativos, pero exigirá, en cambio, un incremento del personal con mayores calificaciones técnicas que las actuales. Algunos de los estudios efectuados en América Latina sobre necesidades de profesionales permitirán superar la improvisación y desorientación que ha existido hasta ahora en el planeamiento de la educación en un aspecto tan esencial para el mismo como el de la determinación de dichas necesidades.

#### LA RESPUESTA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS A LAS ANTERIORES DEMANDAS

23. En los capítulos anteriores se han precisado algunos requerimientos generales que la sociedad en vías de desarrollo plantea a la educación. Si ahora se examinan algunos aspectos del rendimiento de los sistemas educativos de la región, se podría llegar a la formulación de algunas conclusiones sobre el grado de adecuación existente entre educación y desarrollo que aportarían elementos de juicio útiles para emprender planes y reformas ulteriores en el campo educativo. En este examen que necesariamente habrá de ser superficial, se puede considerar el rendimiento de los sistemas educativos desde algunos ángulos: el nivel educativo de la población o rendimiento cuantitativo de los sistemas educativos; la estructura de éstos y la orientación y contenido de la educación.

##### El rendimiento cuantitativo.

24. El número total de alumnos atendidos por los sistemas educativos de América Latina ascendía en 1950 a unos 16 millones que representaban alrededor del 10 por ciento de la población total de la región. Este porcentaje era inferior al promedio mundial estimado en aquella fecha en un 12 por ciento. En 1955 el número global de estudiantes alcanzó a

/ 22 millones,

22 millones, o sea un 13% de la población total, para pasar a 40 millones, 17% de la población total, en 1965. Esta proporción del 17% se compara favorablemente con el promedio mundial de 14.6% y con los 17% y 19%, respectivamente, en Europa y URSS, aunque en estos casos la comparabilidad está afectada por la diferencia de las estructuras demográficas de las regiones respectivas.

25. En el cuadro No. 3 se puede apreciar la evolución de matrículas en los tres niveles. Se destaca un incremento general del nivel secundario y superior tanto en términos de su importancia relativa dentro del sistema, como en su relación con el grupo demográfico respectivo. Efectivamente, mientras que la matrícula primaria registró en 1965 un aumento del 72% con respecto a 1955, el segundo y tercer nivel experimentaron un aumento del 120 y 114 por ciento, respectivamente. Cabe notar, sin embargo, que las diferencias entre los porcentajes de población atendida en América Latina en el segundo y tercer nivel y los porcentajes registrados en países más desarrollados en otras regiones son todavía considerables. En el segundo nivel el incremento en cifras absolutas se debe principalmente al desarrollo de la educación secundaria general que representa casi el 70 por ciento de la matrícula de este nivel. La enseñanza vocacional y normal, a pesar del ritmo de crecimiento acelerado, ha mantenido en 1965 la misma posición relativa en el total del segundo nivel que en 1955. En el tercer nivel la matrícula se ha duplicado entre 1955 y 1965, y la tasa de población atendida pasó del 3 a más del 4 por ciento. No se dispone de datos completos sobre la distribución de la matrícula universitaria por ramas de estudios para todos los países y los períodos considerados, pero las tendencias observadas en varios países señalan un ligero incremento de las ramas técnicas y científicas. Se estima que la proporción de estudiantes en Ciencias Naturales, Ingeniería y Agricultura representa más del 20 por ciento del total de las matrículas universitarias de la región.

26. A pesar del mejoramiento relativo de la enseñanza de segundo y tercer nivel, la enseñanza primaria abarca más del 80 por ciento de la población estudiantil, lo que significa que la educación impartida por los sistemas escolares de la región conserva todavía el carácter predominante de enseñanza de primer grado. En cifras absolutas el número de alumnos en el primer nivel pasó de 19 millones en 1955 a 33 millones en 1965. Este incremento de matrículas representa una tasa anual promedio de más del 5%, es decir, casi el doble de la tasa de crecimiento natural de la población de la región. Este incremento de la matrícula global se debe, en parte, a la incorporación a las escuelas de un número crecido de niños y al mejoramiento de las tasas de retención escolar, aunque también influyen en ello las tasas de repetición. En el período 1957-62 se encontraban en el 6o. grado 25 de cada 100 alumnos matriculados en el primer grado. Para el período 1960-65 esta proporción aumentó al 26 por ciento.

Cuadro N° 3

MATRICULA TOTAL, PORCENTAJES DE MATRICULAS POR NIVELES  
Y TASAS DE ESCOLARIDAD POR GRUPOS DE EDADES Y POR NIVELES EN AMERICA LATINA 1/

1950, 1955, 1960, 1965

( Miles )

Año	Descripción	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel	Total
1950	Matrícula total (miles)	14 303	1 547	200 •	16 050 •
	En por ciento del total	89	11	1 •	100.0
	Tasas de escolaridad	70	8	2	31
1955	Matrícula total (miles)	19 123	2 892 •	365 •	22 385 •
	En por ciento del total	86	13 •	2 •	100
	Tasas de escolaridad	77	13	3	37
1960	Matrícula total (miles)	25 327	4 236	529	30 093
	En por ciento del total	84	14	2	100
	Tasas de escolaridad	83	17	3	46
1965	Matrícula total (miles)	32 915	6 377	782	40 074
	En por ciento del total	82	16	2	100
	Tasas de escolaridad	94	22	4	51

• Estimación

1/ Las tasas de escolaridad se establecieron comparando la matrícula en cada nivel con los grupos de edades de 7-12, 13-18 y 19-22, respectivamente.

Anomalías de la pirámide educativa.

27. El promedio de retención de los países de la región es bajo al compararlo con el de los países desarrollados. La baja tasa de retención se refleja en el grado de asimetría de la pirámide escolar con respecto a la población respectiva, que expresa gráficamente su bajo rendimiento. Efectivamente, en 1965 las matrículas en el primer grado de la enseñanza primaria representaban más del 30 por ciento del total de matrículas en los tres niveles, mientras que en los tres primeros grados del primer nivel se concentraba el 60 por ciento de la suma global de matrículas en los tres niveles del sistema escolar.

28. El absentismo total, así como la tendencia al abandono prematuro de los estudios en el nivel primario, son atribuibles en gran parte a las limitadas posibilidades educativas que se ofrecen. Por una parte, hay insuficiencia de escuelas; de otro lado, muchas escuelas del medio rural ofrecen una escolaridad limitada - 2, 3 ó 4 años -. A esto último se debe, en buena parte, el porcentaje tan bajo que se observa en las estadísticas de la región de alumnos que terminan la escolaridad. En realidad, terminan la escolaridad muchos de ellos, muchos más de los que figuran en las estadísticas, pero la escolaridad limitada que se les ofrece de hecho en las escuelas rurales, cuya duración no es la misma que tienen establecida como obligatoria en sus leyes los propios países que sostienen esas escuelas, es de corta duración. Por consiguiente, las cifras de deserción en el medio rural son consecuencia, no sólo de una deserción espontánea de los propios alumnos, sino provocada por el propio sistema.

29. Las elevadas tasas de repetición son el resultado de diversos factores. Los principales son las normas de promoción vigentes, la asistencia irregular de los alumnos a clase y las fallas pedagógicas de la escuela, especialmente en lo que atañe a las técnicas de enseñanza de la lectura y escritura. Esto da origen a un inflacionismo artificial de la matrícula de las escuelas primarias.

30. Otra anomalía que repercute gravemente en el rendimiento de la escuela es la inadecuación entre la edad cronológica de los alumnos y la que corresponde al grado en que están inscritos. Esta anomalía está provocada por la propia legislación educativa al establecer una discrepancia entre las edades límites de la obligación escolar (de 6 a 14 ó 15 años, comúnmente) y la duración de los planes de estudios (6 años, por lo general, en el medio urbano). En efecto, el niño que ingresa a los 10 u 11 años de edad en el primer grado, no solamente crea una perturbación en la clase por su diferente grado de madurez psicobiológica en relación con los alumnos de 6 ó 7 años, sino que pierde la posibilidad de terminar la escolaridad completa.

31. Debido a los factores que afectan en forma negativa el progreso de la población estudiantil a través de la pirámide escolar, el aumento de

/matrículas no

matrículas no refleja en sí mismo una evolución satisfactoria. En último término, es el rendimiento del sistema y no su volumen el que determina el nivel, calidad y estructura educativa de la población. Este rendimiento es excesivamente bajo en la región. Se estima que de los 6 millones de alumnos que egresaron del sistema escolar entre 1964 y 1965, al completar el ciclo o antes de completarlo (desertores), casi la mitad no había pasado del primer grado, y la suma total de abandono hasta el 4o. grado ascendía a un 70 por ciento. Sólo un 25 por ciento egresó con seis o más grados de escolaridad. El problema adquiere mayor gravedad si se considera que el rendimiento cuantitativo en las zonas rurales está, por lo general, muy por debajo de estos promedios.

32. Las fallas del sistema educativo anteriormente indicadas y el ausentismo escolar contribuyen a que el problema del analfabetismo de la población adulta siga teniendo dimensiones graves. El volumen de analfabetismo constituye un factor retardatario muy importante del desarrollo en la región, tanto en el aspecto de productividad como en el de consumo. En el cuadro No. 4 puede apreciarse tanto la situación sobre analfabetismo como la relación entre éste y la renta per cápita en los países de la región. Los núcleos de población con porcentajes más altos de analfabetismo están situados en el medio rural, en lugares donde la dispersión de la población, las distancias, el empleo prematuro de los niños en el trabajo, el régimen de propiedad, la larga jornada de trabajo y las condiciones precarias de nivel de vida, hacen difícil la generalización de la educación.

#### Las fallas estructurales.

33. En la base de la estructura de algunos de los sistemas educativos latinoamericanos, se encuentra, como se ha dicho anteriormente, un doble tipo de escuela primaria - urbana y rural - diferenciadas en cuanto a la duración del período escolar, menor en la rural. Una parte muy considerable de la población escolar que habita en el medio rural se ve así imposibilitada de recibir una educación primaria completa y de proseguir estudios de nivel medio por exigirse para el acceso a éstos una educación primaria completa, tal como está establecida comúnmente en el medio urbano. Este tipo de escuela rural da origen a una irritante e injusta discriminación respecto a las posibilidades de acceso a la educación que perjudica a un sector muy numeroso de población con lo cual pierde la sociedad la aportación, potencialmente tan importante, de las inteligencias que quedan sin rendir su fruto por el obstáculo, prácticamente insuperable, que encuentra dicho sector para continuar estudios de nivel medio y superior. Esta falta de enganche entre la educación primaria rural y el nivel secundario constituye, sin duda, la falla más seria desde el punto de vista de la concepción de la estructura de los sistemas y de la unidad del proceso educativo, así como la más perjudicial para el rendimiento de éstos.

POBLACION, ANALFABETISMO Y PRODUCTO DOMESTICO POR HABITANTE  
( Circa 1960 )

País	P o b l a c i ó n Total (miles)	P o b l a c i ó n 15 años y más ( % )	Analfabetos 15 años y más ( % )	Producto por habitante (1958) (dólares)	Población rural ( % )
7 países con 20% de la po- blación total	<u>40.751</u>	<u>66</u>	<u>13,0 *</u>	<u>358-563</u>	<u>35,0 *</u>
Trinidad y Tobago	828	59	7.0 *	532	...
Argentina	20 006	70	8.6	563	35,0 *
Uruguay	2 593	72	9.7	382	18,0
Costa Rica	1 336	52	15,7	358	65,5
Chile	7 374	60	16,4	411	31,8
Jamaica	1.614	59	18,1	361	...
Cuba	7 000 *	62 *	20,0 *	366	40,0 *
9 países con 72% de la po- blación total	<u>148 183</u>	<u>56</u>	<u>37,4</u>	<u>135-354</u>	<u>52,2</u>
Paraguay	1.816	55	25,7	135	64,6
Panamá	1 076	56	26,7	354	58,5
Ecuador	4 515	55	32,7	179	64,2
Venezuela	7 524	55	33,5	(978)	37,5
México	34 923	56	34,6	300	49,3
Colombia	14.443	57	37,5	301	60,0 *
Perú	9 907	52	39,4	184	52,6
Brasil	70 967	56	39,5	250	54,9
Rep. Dominicana	2 611	52	40,1	189	69,5
6 países con 8% de la población	<u>17 306</u>	<u>56</u>	<u>65,6</u>	<u>88-257</u>	<u>70,0 *</u>
Nicaragua	1 536	52	50,4	257	59,2
El Salvador	2 511	55	51,0	198	61,5
Honduras	1 885	52	55,0	193	76,8
Bolivia	3 453	60	61,2	104	65,0
Guatemala	3 765	55	68,5	254	70,0 *
Haití	4 156	55	85,5	88	85,0 *

\* Estimación.

34. En el nivel secundario existen, al lado de los estudios de bachillerato tradicional de preparación para la educación superior, una diversidad de cursos profesionales cuya conexión con la estructura del sistema aparece un tanto forzada, como si se tratase de apéndices agregados para hacer frente a necesidades nuevas, incluidos en el sistema sin considerar la organicidad que debe caracterizar a éste. Esto ha impedido que el arrollador avance de la matrícula en el nivel medio que se ha producido en los últimos años, se haya canalizado debidamente hacia especializaciones profesionales.

El 70% de los alumnos de educación media están inscritos en la secundaria clásica, entendida como de tránsito a la Universidad y sin finalidad en sí misma. Muchos de ellos desertan antes de llegar a la culminación de sus estudios y, por otra parte, hay un crecido número de bachilleres que, por razones económicas, principalmente, o por la limitada capacidad de los centros de enseñanza superior, no pueden iniciar estudios universitarios, y se encuentran al llegar a la edad adulta en la penosa situación de quien no ha adquirido una preparación especializada que le permita incorporarse con eficiencia y sin frustraciones al mundo del trabajo. El desaprovechamiento de esfuerzos familiares y de recursos destinados a la educación que todo esto supone es extraordinario y, de otro lado, da origen a uno de los factores más agudos de malestar y de fermento de inquietud de la sociedad latinoamericana, por la insatisfacción y frustración de quienes se ven impelidos a buscar ocupaciones no siempre definidas o poco acordes con el nivel educativo que adquirieron.

35. El acceso a la Universidad presenta las dificultades explicables y justificadas de un nivel educativo que necesariamente ha de ser selectivo y las originadas por la insuficiencia de las instituciones universitarias para dar cabida al cada vez más crecido número de aspirantes a ingresar en las mismas. Dentro de la estructura universitaria el marco que se ofrece para el estudio de las carreras tradicionales parece aceptable, aunque no lo sea tanto en lo que respecta a cierto tipo de carreras cortas que han ido surgiendo en virtud de exigencias de la época actual. Sin embargo, sería arriesgado afirmar que el número y tipo de profesionales - especialmente este último - que se forman en las Universidades es proporcionado a las necesidades de la región, aunque ello puede atribuirse en mayor medida, quizás, a la elección espontánea de estudios profesionales que hacen los alumnos por la insuficiencia de instituciones de orientación educacional y vocacional en educación media y superior, que a la falta de instituciones universitarias adecuadas.

#### El rendimiento cualitativo.

36. En la formulación de un juicio general sobre la calidad de la educación que imparte un sistema educativo se pecaría siempre de audacia; con mucho mayor motivo sería inadmisible pretender hacerlo para un conjunto de países. Sin embargo, con todas las salvedades y limitaciones a que obliga un planteamiento tan difícil y delicado, se puede intentar llegar a unas conclusiones provisionales y de carácter general sobre la

base de algunas reflexiones en torno a determinados indicadores.

Es evidente, por ejemplo, que la extraordinaria expansión cuantitativa de la educación en todos sus niveles se ha realizado en una forma tan súbita y amplia a la vez, que ha obligado a adoptar soluciones de urgencia. Ha habido que improvisar profesores, habilitar locales apresuradamente y establecer escuelas de doble turno; la ya crónica insuficiencia de material de enseñanza se ha agravado; los servicios de la administración educativa han sido desbordados por las nuevas y crecientes responsabilidades a que tenían que hacer frente. Todos estos factores originados por la extensión de la educación han repercutido desfavorablemente, sin duda, en la calidad de la educación.

37. Si se consulta la opinión de los profesores de los distintos niveles educativos sobre el grado de preparación de los alumnos que reciben del nivel educativo anterior, se escuchan juicios poco favorables: los profesores de educación secundaria señalan que la escuela primaria deja mucho que desear y que ellos se ven obligados a completar las lagunas de conocimientos y destrezas con que llegan los nuevos alumnos al nivel medio; el profesorado universitario, además de reprobar a buen número de aspirantes a ingreso en los centros de educación superior, señala que una parte importante de los cursos universitarios se ha de consagrar a impartir conocimientos propios del nivel secundario. Es evidente que por justificada que sea la desfavorable impresión sobre el nivel formativo de los alumnos, no lo son tanto los reproches de un nivel educativo a otro. En efecto, el sistema educativo constituye una unidad funcional en la que todo está en todo y las deficiencias de cualquier nivel educativo repercuten en todos los demás. Si la educación primaria no rinde lo que es debido, tienen responsabilidad en ello los niveles educativos superiores que forman a los profesores y, viceversa, las lagunas y defectos de la educación primaria acompañarán al estudiante a lo largo de todo el proceso de su formación.

38. Otro indicador de la mayor importancia en relación con el rendimiento cualitativo de la educación está constituido por el nivel de preparación de los profesores. En definitiva, ningún sistema educativo es superior a lo que es su personal docente. El porcentaje de maestros de educación primaria y de profesores de educación media carentes de título en América Latina - alrededor del 40 por ciento en el primer caso y del 70% en el segundo - es un índice alarmante, aunque sería simplista e injusto relacionar, sin más, incompetencia e inefficiencia con carencia de títulos.

39. La calidad de los planes y programas de estudio y su aplicación en los centros docentes constituyen otro indicador valioso. En distintas reuniones regionales y nacionales celebradas en los últimos años en América Latina se han formulado críticas adversas a los programas. Se estima, en general, que adolecen de profusión de temas, y que en la

/gradación de

gradación de los conocimientos se peca unas veces por exceso y otras por defecto. En ciertos casos son excesivas las exigencias; en otros, demasiado infantilistas. Este problema de los programas reviste una singular importancia si se considera el crecido porcentaje de profesorado no titulado que requiere, por tanto, orientaciones precisas y claras para su trabajo. Se añade a ello la limitada duración del año escolar, que viene a representar en promedio entre 180 y 190 días al año, para desarrollar cumplidamente los programas. La enseñanza de las ciencias exactas y naturales continúa siendo un problema agudo en la acción educativa. Es notoria la escasez de profesores debidamente capacitados en estas materias que constituyen la base de las profesiones técnicas, tan vinculadas, a su vez, al desarrollo económico.

40. La pobreza de medios y de material de enseñanza en que se desenvuelven las instituciones educativas latinoamericanas dificulta considerablemente el tipo de acción que se espera hoy de la escuela y del liceo o instituto, en el sentido de capacitar al alumno a aprender por sí mismo y a adquirir destrezas de orden práctico; faltan textos, laboratorios, mapas, talleres y, en ocasiones, hasta cuadernos y pupitres.

El rendimiento de la educación especializada.

41. Los cuadros 5 y 6 muestran los porcentajes de estudiantes inscritos en las distintas especializaciones del nivel medio y superior. Sin entrar en un análisis detenido de los mismos - incluido, por otra parte, en el documento sobre la "Evolución de la situación educativa durante el último decenio" preparado para esta Conferencia - saltan a la vista inmediatamente varios hechos significativos. La educación agrícola, especialmente la de nivel medio, prepara - en una región donde la economía es fundamentalmente agrícola - un número relativamente bajo de profesionales de nivel superior y absolutamente insuficiente de técnicos de nivel medio, según las estimaciones de organismos nacionales de planeamiento y de las misiones de la Unesco para identificación de proyectos que han analizado la situación educativa de buena parte de los países de la región. Las carreras tradicionales siguen teniendo los más altos porcentajes cuando es sabido que las oportunidades que se ofrecen para algunas de ellas son limitadas. Otro hecho, reconocido unánimemente, es la baja proporción de técnicos de nivel medio en relación con el número de profesionales de nivel superior de análoga especialidad, lo que representa un bajo rendimiento de estos últimos al tener que ocuparse de funciones que no les son propias. Entre las causas de ese desequilibrio entre las especializaciones que se adquieren y las necesidades sociales podrían citarse la falta de información a los estudiantes sobre las perspectivas de empleo en las distintas profesiones, la resistencia que todavía existe, aunque en declive, al ejercicio de actividades directamente productivas y las limitaciones de la propia estructura universitaria.

/42. En resumen,

Cuadro No. 5

## ENSEÑANZA TECNICA: MATRICULA TOTAL, POR ESPECIALIDADES Y PORCENTAJE DE INCREMENTO DEL 1957 AL 1965

País	Total		Porcentaje de incremento del 1957 al 1965												
	Enseñanza Técnica a/ 1957	1965	E. Agropecuaria 1957	1965	E. Comercial 1957	1965	E. Industrial 1957	1965	E. Técnica Femenina 1957	1965	E. Técnica Total pecuaria	E. Agro- pecuaria	E. Comercial	E. Indus- trial	E. Técnica Femenina
Argentina	243 667	373 343	-	3 787d/	-	161 188d/	-	110 201d/	-	97 867d/	53.1	-	-	-	-
Bolivia	5 092b/	7 021b/	-	-	2 216	3 388	502c/	605	2 374	2 626	37.9	-	52.9	6.0	19.1
Brasil	-	447 391d/	-	10 295d/	-	270 036d/	-	58 819d/	-	108 241d/	-	-	-	-	-
Colombia	88 525	92 572	2 060	5 128	27 496	66 267	9 278	17 462	1 755	3 715	4.5	148.9	141.0	88.2	111.7
Costa Rica	7 031	6 893e/	-	1 088d/h/	5 574	4 469e/	746	1 543d/	585	614d	-2.0	-	-24.7	106.3	4.9
Cuba	21 959	43 365f/	-	2 278f/	10 354	29 314f/	6 975	11 773f/	2 642	-	97.6	-	183.1	66.8	-
Chile	49 005	91 867*	1 140	5 076*	24 459	38 125*	11 771	26 906*	11 635	21 760*	87.5	345.2	55.9	128.6	87.0
Ecuador	14 971	35 496	129	591	11 176	25 980	1 180	3 912	1 689	3 013	137.1	358.1	132.5	231.5	78.3
El Salvador	8 375*	8 413d/	-	158d/	8 092	7 424d/	283	583d/	-	246d/	0.5	-	-9.0	106.0	-
Guatemala	3 344	4 110g/	-	-	1 944	3 758d/	396	352d/	-	-	22.9	-	93.3	-12.5	-
Haití	3 384	5 611g/	-	-	584	1 371i/	2 058	4 240h/	742	-	65.8	-	134.7	106.0	-
Honduras	6 401	1 664d/	147	111d/	6 004	1 104d/	250	400+d/	-	49d/	-264.7	-32.4	-443.8	60.0	-
Méjico	-	-	-	-	37 412	-	40 035	-	-	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	2 579	-	134i/	-	1 668d/	-	777h/	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	7 046	18 329	58	93	3 203	8 213	1 389	6 125	2 309	3 898	160.1	60.3	156.4	340.9	68.8
Paraguay	13 407	6 190	-	350*	5 749	1 140*	576	450h/*	7 082	4 250*	-116.6	-	-404.3	-28.0	-66.6
Perú	25 460	90 619d/	2 110	7 021d/h/	12 552	27 766d/	10 798	28 739d/	-	27 093d/	255.9	232.7	121.2	166.1	-
Rep. Dominicana	-	15 511d/	-	436d/1/	6 098	13 636d/	1 498	373d/	-	1 066d/h/	-	-	123.6	302.0	-
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	17 021	63 860	-	1 578	7 947	37 707	3 270	20 892	-	3 683	275.2	-	374.5	538.9	-

Fuente: Respuestas a los cuestionarios de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina, sobre el desarrollo del Proyecto Principal de Educación.

Notas: a/ No incluye "otras enseñanzas"

d/ 1964.

g/ No incluye enseñanza agropecuaria ni

i/ Sólo enseñanza privada

b/ No incluye enseñanza agropecuaria.

e/ 1963.

técnica femenina.

c/ No incluye enseñanza industrial rural.

f/ 1964/65.

h/ Sólo enseñanza oficial

## Cuadro No. 6

## DISTRIBUCION DE ESTUDIANTES EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN 1957, 1960 Y ULTIMO AÑO DISPONIBLE, POR RAMA DE ESTUDIOS.

País Año	Total	Humanida- des		Educación		Bellas Artes		Derecho		Ciencias Sociales		Ciencias Naturales		Ingeniería		Medicina y afines		Agricultura		No específico.	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<u>Argentina:</u>																					
1957	159 311	6 273	4	4 075	3	8 150	5	59 304	37	12 052	8	11 014	7	14 249	9	42 029	26	2 165	1	-	
1960	180 796	13 604	8	2 562	1	11 551	6	40 176	22	30 565	17	6 653	4	26 205	14	46 146	26	3 334	2	-	
1962	192 961	12 727	7	16 291	8	9 893	5	31 499	16	32 408	17	19 796	10	21 144	11	44 767	23	4 436	3	-	
1963	216 888	—	34 739	—	16	14 315	7	31 711	15	39 663	18	19 344	9	22 989	11	49 626	23	4 501	2	-	
1964	253 793	—	32 687	—	13	13 311	5	32 950	13	40 935	16	19 687	8	23 675	9	85 607	34	4 941	2	-	
<u>Bolivia:<sup>1/</sup></u>																					
1960	3 206	103	3	-	-	147	5	702	22	686	21	342	11	179	6	1 047	33	-	-	-	
1963	3 548	-	-	-	-	172	5	582	16	824	23	226	6	761	21	983	28	-	-	-	
<u>Brasil:</u>																					
1957	79 505	7 106	9	4 908	6	4 047	5	21 698	27	9 957	13	2 573	3	8 585	11	18 441	23	2 190	3	-	
1960	95 691	9 731	10	5 572	6	4 746	5	24 033	25	14 380	15	3 447	4	11 106	12	19 938	21	2 738	3	-	
1961	101 581	11 499	11	5 665	6	5 403	5	24 118	24	16 032	16	3 753	4	11 537	11	20 576	20	2 998	3	-	
1964	142 386	7 770	5	7 062	5	2 551	2	30 987	22	31 619	22	9 618	7	23 241	16	25 215	18	3 917	3	406	
1965	155 781	17 086	11	9 045	6	4 989	3	33 402	21	30 222	19	6 915	4	22 121	14	25 548	16	6 137	4	316	
<u>Chile:<sup>2/</sup></u>																					
1957	11 219	—	3 091	—	28	805	7	1 908	17	1 374	12	334	3	1 211	11	1 939	17	557	5	-	
1960	12 517	—	3 645	—	29	905	7	1 570	13	1 682	13	535	4	1 498	12	2 059	16	623	5	-	
1961	13 372	98	1	4 299	32	910	7	1 624	12	1 726	13	607	5	1 431	11	2 043	15	634	5	-	
1963	13 991	367	3	4 196	30	901	6	1 431	10	2 370	17	119	1	1 726	12	2 324	17	557	4	-	
<u>Colombia:<sup>3/</sup></u>																					
1957	15 971	738	5	608	4	1 717	11	3 013	19	1 032	6	715	5	3 155	20	4 324	27	668	4	-	
1960	22 660	1 085	5	367	2	2 376	10	3 987	18	2 247	10	1 563	7	5 422	24	4 108	16	1 483	7	22	
1962	30 889	2 108	7	1 536	5	2 511	8	4 387	14	3 837	12	3 132	10	6 778	22	4 646	15	1 954	6	-	
1963	33 746	2 439	7	1 646	5	3 140	9	4 561	14	4 992	15	1 426	4	7 979	24	4 830	14	2 733	8	-	
1964	37 462	3 014	8	2 718	7	3 275	9	4 735	13	5 219	14	3 104	8	7 710	21	4 911	13	2 776	7	-	

Cuadro No.6 (continuación)

País Año	Total	Humanida- des		Educación		Bellas Artes		Derecho		Ciencias Sociales		Ciencias Naturales		Ingeniería		Medicina y afines		Agricultura	No especific.
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<u>Costa Rica: 4/</u>																			
1957	3 142	5/ 856	27	910	28	164	5	279	9	400	13	57 5/	2	143	5	193	6	140	4
1960	4 703	1 903	40	1 172	25	255	5	270	6	572	12	36	1	174	4	254	5	67	1
1961	5 094	2 007	40	1 381	27	291	6	281	6	562	11	42	1	192	4	277	5	61	1
1964	5 825	3 119	54	653	11	353	6	315	5	728	12	48	1	232	4	240	4	137	2
<u>Cuba:</u>																			
1959	19 551	990	5	5 805	30	894	5	2 257	12	6 051	31	1 145	6	504	3	839	4	1 066	5
1961	17 522	623	4	2 536	14	478	3	535	3	4 309	25	949	5	3 062	17	3 393	19	881	5
1963	20 537	925	4	3 182	15	581	3	354	2	5 141	25	1 557	9	3 091	15	4 841	24	865	4
<u>Rep. Dominicana:</u>																			
1957	4 034	225	6	-		6/		771	19	642	16	7/		1 052	6/ 26	1 295	7/ 32	49	1
1961	4 086	236	6	-		6/		783	19	911	22	7/		843	6/ 21	1 268	7/ 31	45	1
<u>Ecuador:</u>																			
1957	6 646	300	5	615	9	220	3	1 265	19	475	7	395	6	893	13	2 069	31	414	6
1960	9 361	357	4	792	8	465	5	1 542	16	1 129	12	396	4	1 804	20	2 385	25	491	5
1961	10 323	405	4	851	8	484	5	1 637	16	1 301	13	484	5	2 176	21	2 434	24	551	5
<u>El Salvador:</u>																			
1958	2 097	261	12	154	7	6/		517	25	336	46	86	4	408	6/ 19	335	16	-	1
1959	2 127	287	13	-		6/		552	26	302	14	134	6	494	6/ 23	358	17	-	1
1962	3 132	471	15	125	4	6/		724	23	498	16	264	8	624	6/ 20	426	14	-	1
1963	3 469	342	10	-		6/		— 1 465 —	—	42	—	425	12	682	6/ 20	555	16	-	1
1964	3 624	342	9	...				916	25	...	—	...	—	682	19	381	11	...	1 303 8/ 36
<u>Guatemala: 9/</u>																			
1957	4 336	— 428 —	—	10	-			958	22	683	16	214	5	849	20	1 086	25	118	3
1960	5 229	— 355 —	—	7	209	4	1 421	27	884	27	262	5	896	17	982	19	220	4	
1963	6 183	— 536 —	—	9	242	4	1 531	26	1 071	17	343	6	987	16	1 025	17	303	5	
1965	7 673	541	7	...	197	3	1 522	20	1 204	16	153	2	749	10	695	9	192	2 2 420 10/ 32	
<u>Haití: 11/</u>																			
1956	990	30	3	69	7			396	40	59	6	-		109	11	297	30	30	3
1959	1 006	25	3	118	12	-		327	33	110	11	-		78	8	312	31	36	3
1964	1 705	— 127 —	—	7	-			713	42	53	3	116	7	175	10	467	27	54	3

Cuadro No.6 (continuación)

País Año	Total	Humanida- des		Educación		Bellas Artes		Derecho		Ciencias Sociales		Ciencias Naturales		Ingeniería		Medicina y afines		Agricultura		No especific.		
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
<u>Honduras:</u>																						
1957	1 229	-		-		-		257	21	239	19	7/		264	21	425 7/	35	44	4	-		
1960	1 640	-		121	7	-		364	22	281	17	7/		317	19	393 7/	24	164	10	-		
1961	1 779	243	14	136	8	-		388	22	351	20	7/		207	12	283 7/	16	169	9	-		
1963	2 062	72	3	49	2	-		372	18	474	23	59	3	313	15	555	27	168	8	-		
<u>Méjico:</u>																						
1961	94 073	3 573	4	4 474	5	8 277	9	12 304	13	20 276	22	5 339	6	18 667	20	17 823	19	2 859	3	481		
1963	110 172	3 408	3	6 735	6	6 183	6	14 298	13	26 758	24	7 843	7	22 772	21	20 763	19	1 382	1	30		
<u>Nicaragua:</u>																						
1957	912	-		-		-		295	32	-		7/		151	17	466 7/	51	-	-	-		
1961	1 839	-		161	9	-		377	20	316	17	7/		206	11	604 7/	33	141	8	34	2	
1962	2 069	-		219	11	-		388	19	475	23	-		228	11	624	30	135	7	-		
1964	2 770	-		442	16	-		443	16	691	25	-		343	12	568	20	165	6	118	4	
<u>Panamá:</u> 12/																						
1957	2 707	630	23	250	9	153	6	147	5	599	22	221	8	171	6	449	17	87	3	-		
1960	3 805	974	26	379	10	230	6	227	6	694	18	607	16	265	7	295	8	134	4	-		
1963	5 433	1 534	28	536	10	237	4	256	5	1 186	22	1 120	21	362	7	96	2	106	2	-		
<u>Paraguay:</u> 13/																						
1957	2 668	381	13	99	3	80	3	519	18	517	18	300	10	89	3	763	27	120	4	-		
1959	3 051	418	14	-		201	27	624	21	558	10	304	10	121	24	683	22	142	5	-		
1960	3 329	513	15	115	3	243	7	589	18	631	19	299	9	127	4	608	18	204	6	-		
1962	3 759	316	8	124	3	367	10	838	22	741	20	413	11	199	5	576	15	185	5	-		
<u>Perú:</u> 3/																						
1957	23 234	4 474	19	1 263	5	152	1	2 406	10	2 854	12	4 805	21	2 622	11	3 619	16	1 039	5	-		
1959	26 616	4 530	17	1 671	6	175	1	2 987	11	4 139	16	4 778	18	3 427	13	3 925	15	984	4	-		
1963	46 334	7 886	17	9 253	20	554	1	3 680	8	8 643	19	2 748	6	4 159	9	5 117	11	3 068	7	1 226	3	

42. En resumen, la respuesta que dan los sistemas educativos a las exigencias que plantea el desarrollo es insuficiente e inadecuada en algunos aspectos. Si se acepta con un criterio fatalista e imposible de superar el concepto de que cada sistema educativo constituye un reflejo fiel de la sociedad en que está inserto, se corre el riesgo de avanzar muy lentamente. Frente a esta posición es más positivo, sin duda, seguir los ejemplos muy aleccionadores y estimulantes de países que han sabido romper ese círculo vicioso y que mediante un esfuerzo inteligentemente concebido y dirigido en torno a la educación, han conseguido resultados altamente satisfactorios.

#### BASES PARA UNA NUEVA POLITICA EDUCATIVA

43. El concepto de política educativa tal como se ha entendido hasta ahora, circunscrito a lo puramente escolar, no permite abordar en toda su amplitud la acción que la diversidad y complejidad de los problemas, las exigencias, tendencias y situaciones anteriormente expuestas crean a la educación. Ciertamente es de una importancia vital lo que puede hacerse a ese respecto en la esfera institucional tradicionalmente inserta en el sistema educativo, pero esa acción sería insuficiente si no se extendiese a un ámbito más amplio que permitiera, por una parte, eliminar los obstáculos extrainstitucionales que se oponen al desarrollo de los sistemas educativos y, por otra, a incorporar, o vincular de alguna manera con la empresa educativa a agrupaciones o factores de ese mismo sector extrainstitucional. La oportunidad de este planteamiento puede deducirse de la simple consideración de las causas que en anteriores capítulos del documento se han señalado como determinantes del bajo rendimiento de los sistemas escolares y de las limitadas posibilidades de acceso a la educación, y de las de una educación permanente. A la inversa, en un plano positivo, es obvio que se obtendrían resultados sorprendentes de una cooperación sistemática de entidades y fuerzas extrainstitucionales: familia, comunidades, empresas, agrupaciones sociales, grupos religiosos, órganos de información y otros. El ampliar el campo de la política educativa estableciendo los canales adecuados para obtener esa cooperación extrainstitucional parece una medida indispensable para afrontar las nuevas y crecientes responsabilidades que se confian a la educación.

44. Los planes de acción para satisfacer las aspiraciones al desarrollo y las demandas que la evolución social plantea requieren la determinación previa de una política educativa coherente y precisa que ha de basarse, de un lado, en las aspiraciones nacionales y, de otro, en los factores peculiares del medio nacional que condicionan todo plan de educación: demográficos, económicos, políticos, culturales y sociales. Por ello sería pueril y simplista pretender dar un esquema válido para todos los países. Un país determinado puede ciertamente aprovechar experiencias ajenas - y en este documento se muestran algunas -, pero no podrá eludir

ni los factores antes indicados, ni tampoco los que se desprenden del hecho de que ya posee un sistema educativo más o menos satisfactorio, pero que no puede ni debe derribar. Sin embargo, es evidente la existencia de ciertos problemas neurálgicos, comunes, en los sistemas educativos de la región, lo que justifica que, con las salvedades y reservas de rigor, se analicen en común, como se hace a continuación, a fin de llegar a formulaciones que puedan ser útiles para la reflexión que cada país habrá de hacer sobre sus problemas genuinos al elaborar planes que impulsen y mejoren su educación.

Proporcionalidad de la pirámide educativa y metas cuantitativas.

45. Ciertas características de la pirámide educativa de la región hacen aconsejable que se dedique una parte del presente documento al problema de las metas cuantitativas. En efecto, en el caso de la mayoría de los países de América Latina los problemas que se plantean respecto a metas cuantitativas no son tanto de conseguir un incremento de matrícula - sobre todo en el nivel primario - cuanto de mejorar las tasas de retención, de adecuar la edad cronológica de los alumnos a la correspondiente al grado o año escolar que cursan, y de establecer un mayor equilibrio proporcional entre la matrícula de los distintos niveles educativos.

46. En los cuadros N°. 7 y 8 pueden apreciarse la diversidad de situaciones de los países que condiciona la pirámide educativa de la región. Parece conveniente que los países que tienen inscrito en las escuelas primarias el 85% del grupo de 7 a 12 años de edad, que se considera que corresponde a ese ciclo, y una tasa de retención hasta el sexto grado alrededor del 20%, se propongan como meta dentro de un plazo razonable conseguir la homogeneidad entre la edad de los alumnos y la que corresponde normalmente al grado en que están inscritos: los de 6 y 7 años en el primero y así sucesivamente hasta el término de la escolaridad, extendiendo simultáneamente la proporción de la población atendida y reduciendo el abandono prematuro. El obstáculo para ello está en el ingreso tardío en la escuela, autorizado por las propias leyes. Convendría adoptar las medidas necesarias para que a partir de un año determinado - el más próximo posible - se hiciese obligatoria la inscripción en el primer grado de las escuelas primarias de todos los niños de la edad mínima establecida para el ingreso en la escuela. Con ello se iniciaría una cohorte que después pasaría de manera regular a los grados siguientes. Este parece el único modo de regularizar la composición del alumnado en la escuela primaria y de cortar el tremendo dispendio de recursos de todo orden a que dan lugar la heterogeneidad y anarquía actuales. La meta cuantitativa, sobre la base de dicho criterio de matrícula escolar primaria homogénea, sería, aproximadamente, del 100% de la población del grupo de edad correspondiente, y la tasa de retención, del 50%.

47. Para los países con más del 100% de inscritos en las escuelas

/primarias del

## AMÉRICA LATINA. DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR NIVELES EN RELACIÓN CON LA POBLACION, 1965.

País	Población total 1/	Matrícula total 2/	Porcentaje de matrícula total en población total			Proporción en relación con la matrícula total			Tasa de escolaridad		
			(miles)	(miles)	%	Matrícula total	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel	Primer Nivel 3/	Segundo Nivel 4/
Argentina	237 200	40 062	16.9	100.0	82.1	15.9	2.0		108	23	5.0
Bolivia	22 909	4 447	19.4	100.0	71.3	23.8	4.9		103 6/	40	13
Brasil	4 136	650	15.7	100.0	84.2	14.5	1.3		95 7/	18	4*
Colombia	81 300	12 189	15.0	100.0	81.0	17.6	1.3		125 8/	22	3
Costa Rica	17 787	2 816	15.8	100.0	82.7	15.8	1.5		109 8/	22	4
Cuba	1 467	331	22.6	100.0	84.3	14.2	1.5		121	25	5
Chile	7 523	1 561	20.7	100.0	84.8	13.9	1.3		126	25	4
Ecuador	8 567	1 720	20.1	100.0	80.1	17.9	2.0		102	33	6
El Salvador	5 036	1 066	17.2	100.0	86.8	11.8	1.4		98	15	3
Guatemala	2 914	446	15.3	100.0	86.6	12.6	0.6		89	16	1
Haití	4 343	458	10.5	100.0	68.2	10.5	1.3		60	9	2
Honduras	4 645	303	6.5	100.0	90.4	9.2	0.4		39	5	0 9/
Méjico	2 315	310	13.4	100.0	91.6	7.4	1.0		84	7	2
Nicaragua	42 681	7 918	18.6	100.0	87.3	11.1	1.6		107	17	4
Panamá	1 754	255	14.5	100.0	89.0	9.8	1.2		87	12	2
Paraguay	1 209	261	21.6	100.0	76.2	21.1	2.7		105	33	8
Perú	2 007	409	20.4	100.0	89.2	9.3	1.5		118	15	4
Rep. Dominicana	11 650	2 362	20.3	100.0	81.6	15.4	3.0		97	23	8
Uruguay	3 568	575	16.0	100.0	90.0	9.0	1.0		91	11	2
Venezuela	2 647	490	18.5	100.0	73.1	23.7	3.2		102	39	9
	6 722	1 715	19.7	100.0	81.5	16.1	2.4		108	28	7

\* Estimación.

1/ Estimaciones a mitad de año. CIRAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. II, N°.2, Agosto 1965.

2/ Informe de la Comisión de Evaluación del Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina.

3/ Matrícula en la enseñanza primaria en relación con la población de 7 a 12 años.

4/ Matrícula en la enseñanza media en relación con la población de 13 a 18 años.

5/ Matrícula en la enseñanza superior en relación con la población de 19 a 22 años.

6/ Matrícula en la enseñanza de 6 a 12 años.

7/ Matrícula en la enseñanza de 8 a 11 años.

8/ Matrícula en la enseñanza primaria en relación con la población de 7 a 11 años.

Menos de medio porcient.

## Cuadro No. 8

AMERICA LATINA. PORCENTAJE DE MATRICULADOS, RETENCION ESCOLAR  
Y PROPORCIÓN EN EL TOTAL DE MATRICULAS DEL PRIMER GRADO, 1956

Y 1965

País	Porcentaje de ma- trícula primaria y ciclo básico de la población de 7 a 15 años		Tasa de retención hasta 6o. grado		Porcentaje del 1er.grado pri- mario con res- pecto al total de matrículas en los tres ni- veles.	
	1956	1965	1956	1965	1956	1965
Región	<u>35</u>	<u>71</u>		<u>25</u>	<u>35</u>	<u>32</u>
Argentina	96	99		40	18	16
Bolivia	40	52		20	21*	30
Brasil	57	66	16	22	48	42
Colombia	50	69	14	21	41	34
Costa Rica	85	92	22	37	26	23
Cuba	63	94		38	18	27
Chile	78	85	23	39	27	22
Ecuador	62	73		24	34	30
El Salvador	56	63		24	38	30
Guatemala	35	44	15*	16	40	35
Haití	28	31		14	33	37
Honduras	43	54	13*	16	45	39
México	58	75	20*	28	36	35
Nicaragua	48	60	10*	11	48	42
Panamá	83	86	45	48	19	17
Paraguay	81	82	11	19	37	31
Perú	62	80	18	30	30	26
Rep.Dominicana		64	6*	9	52	43
Uruguay	90	95*		52	16	16
Venezuela	56	88	19	35	32	24

\* Estimación

primarias del grupo de edad correspondiente a este ciclo, y con una tasa de retención alrededor del 28% las metas más aconsejables serían muy semejantes a las indicadas anteriormente en cuanto a lograr la homogeneidad entre la edad de los alumnos y sus respectivos grados. La meta cuantitativa podría ser también del 100% del grupo demográfico correspondiente, con una tasa de retención hasta el 6o. grado del 50%. Para el primer ciclo de enseñanza media el objetivo podría ser alcanzar la inscripción del 35% del grupo de edad de 13 a 15 años aproximadamente.

48. Los países que tienen inscrito en las escuelas primarias más del 100% del grupo de edad considerada, con una tasa de retención alrededor del 40 por ciento también convendría que resolvieran el problema de la homogeneidad edad-grado. Las metas cuantitativas al nivel primario podrían ser una tasa de inscripción del 100% de la población respectiva, y una tasa de retención hasta el sexto grado de 80 por ciento; al nivel medio, en el primer ciclo, una inscripción del 50 por ciento de la población comprendida entre los 13 y los 15 años, y en el ciclo superior el 35 por ciento de la población de 16 a 18 años, con una tasa de retención del 12 por ciento.

#### ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

49. Como es sabido, la estructura de los sistemas educativos ha de reflejar en su contextura diversas y complejas exigencias. Ha de adecuarse a las distintas etapas de desarrollo psico-biológico del alumno; atender una población escolar creciente; responder a los requerimientos que plantea a la educación la gran diversidad de profesiones y ocupaciones, y tener un flexible sistema de interrelaciones entre los distintos grados y modalidades de la educación, de tal modo que permita una adecuada conexión y facilite los cambios entre ellos. Modernamente se ha ampliado la concepción de la estructura educativa tradicionalmente limitada a los niveles primario, secundario y superior, incorporándosele nuevas modalidades de educación: la educación de adultos, algunas ramas de educación técnica y la educación especial, son ejemplos recientes de ello.

##### La corriente de reformas de estructura.

50. El afán de adaptar la estructura del sistema educativo a los nuevos y constantes requerimientos que la sociedad plantea a la educación se aprecia claramente en el crecido número de reformas llevadas a efecto por los países en los últimos años. Estas reformas de estructura constituyen una de las grandes corrientes que el panorama educativo internacional ofrece en los últimos años. Según los informes recopilados por la Oficina Internacional de Educación - Unesco, 98 países examinados modificaron la estructura de sus sistemas de educación: 33 prolongaron la duración de la escolaridad obligatoria; 29 variaron el número de ciclos y secciones de la educación secundaria; 13 crearon nuevos tipos de establecimientos en el nivel secundario; 66 introdujeron nuevos tipos de

/establecimientos para

establecimientos para la formación docente; 40 modificaron la organización de la educación vocacional, sin mencionar cambios parciales en uno u otro de los niveles educacionales.

¿Cuáles han sido las causas que han determinado este vertiginoso movimiento de reformas? Parece evidente que han influido de manera importante las siguientes: La necesidad sentida, especialmente en los países desarrollados, de establecer un período largo de educación general, lo cual se ha traducido en un aumento de la duración de la escolaridad obligatoria; el considerable incremento de matrícula en los niveles secundario y superior; la introducción de nuevas especializaciones profesionales y, por último, la necesidad de racionalizar la empresa educativa mediante la conjugación de la presión o requerimientos originados por los hechos anteriores con las posibilidades de los países para atenderlas, teniendo en cuenta, especialmente, sus disponibilidades de personal y de recursos económicos.

#### Características actuales de la estructura educativa.

51. Al examinar las estructuras de los sistemas educativos latinoamericanos se observa que mantienen en general una contextura que no difiere esencialmente de la que se estableció a lo largo del siglo XIX, cuando las circunstancias y necesidades eran radicalmente diferentes de las de la época actual. Esta estructura, a la que se han ido agregando apéndices de una manera improvisada, sin tener en cuenta las condiciones y requisitos a que se refiere el párrafo 49 anterior, aparece hoy desbordada y rezagada a la vez en relación con las nuevas y crecientes demandas sociales. Ya se ha aludido anteriormente a la anomalía que representa, en la base de la estructura del sistema educativo, un doble tipo de escuela primaria. El período que sigue de manera inmediata a la educación primaria representa en América Latina, como en otras regiones, el problema neurálgico por excelencia, el más sujeto a polémicas y reformas. En ciertos casos se suscita el problema por la tendencia que empieza a apuntarse de prolongar el ciclo de educación obligatoria, hasta ahora identificado con el de primaria; en todos, por el deseo de dar una orientación eficaz a ese período delicado y crucial, en el que en buena parte se decide la suerte futura del alumno. En uno y otro caso se plantea un problema común: el de las finalidades que debe cumplir y, por consiguiente, el contenido que ha de darse a ese período postprimario. La importancia de esta cuestión obliga a un examen detenido de los distintos aspectos que concurren en la misma.

#### La prolongación del ciclo de escolaridad obligatoria.

52. La tendencia a la prolongación del ciclo obligatorio de educación que empieza a bosquejarse en América Latina ¿no será prematura? Esta misma interrogación se la plantearán quienes tengan presente el camino que queda por recorrer para conseguir hacer efectivo el cumplimiento de

/la obligatoriedad

la obligatoriedad escolar establecido actualmente, y es posible que la reacción sea considerar utópica una prolongación del ciclo de la obligatoriedad escolar cuando solamente lo termina ahora un porcentaje de los que la inician. Ese planteamiento suscita algunos interrogantes previos que obligan a una reflexión cuidadosa sobre ellos: ¿Deben los países esperar a que esté escolarizada la casi totalidad de la población en edad escolar para prolongar el ciclo obligatorio de la educación? ¿No constituirá esto un retardo parecido al que experimentan los convoyes de barcos en tiempo de guerra, cuando para protegerse de los ataques enemigos tienen que adecuar su marcha al barco más lento? ¿No será más conveniente que se inicie ya el avance que supone un ciclo obligatorio más largo, aunque solamente afecte, de momento, a una parte de la población escolar? Pero con independencia de que se prolongue o no ese ciclo es evidente el afán de los países de reorientar el primer ciclo de educación secundaria dándole un sentido más acorde con las nuevas exigencias sociales.

De otro lado, hay que considerar también aquí la diversidad de situaciones de los países latinoamericanos. Algunos de ellos han logrado ya una tasa de escolarización que les permite emprender esa reforma. Otros varios llegarán a esa misma situación en un lapso breve, no superior, probablemente, a cinco años. Los más rezagados tienen un ritmo creciente en la matrícula que les planteará análogo problema en no muchos años más.

Otra consideración que se podría agregar, válida especialmente para los países que no han alcanzado el grado de escolarización del primer grupo, es la del efecto de "atracción" que los niveles superiores de la estructura ejercen sobre los inferiores. Buena parte del crecimiento de la secundaria se explica porque la universidad se ha hecho accesible a un número cada vez mayor de candidatos. A su vez, este crecimiento de la enseñanza media, que obliga a modificaciones como suavizar el tránsito del ingreso, está teniendo una influencia en el número de niños que terminan la escuela primaria. Es un ejemplo claro de cómo modificaciones efectuadas en la estructura, pueden influir en la funcionalidad y rendimiento del sistema.

53. En la determinación de la duración de ese ciclo postprimario habría que considerar diversos factores: la duración actual de la escolaridad primaria y la del primer ciclo de educación secundaria en los países en que esté dividida en ciclos, las posibilidades en recursos personales y materiales para implantar la reforma, y las características y perspectivas de la estructura ocupacional. Tres años, o dos como mínimo, parecen un período razonable.

En cuanto a la orientación y contenido de la formación en ese período son posibles varias opciones. En primer término, si debe ser común o diferenciado. En el caso de optarse por este último, se presentan varias posibilidades: diferenciación total o parcial; obligatoriedad para

/todos los

todos los alumnos u optativa; iniciada desde un comienzo o después de una primera fase común.

54. Los países que han prolongado el ciclo obligatorio han adoptado soluciones diferentes a ese respecto. Así, la Unión Soviética ha optado por la formación común; Alemania Occidental e Inglaterra, por la diferenciación temprana; Francia, diferenciación con núcleo común obligatorio; Suecia y Japón, formación común obligatoria con diferenciación sucesiva, y los Estados Unidos, diferenciación optativa.

55. Los sistemas de formación común ofrecen a todos los alumnos por igual, al término de la escuela primaria, un plan de estudios en el que se integran simultáneamente elementos de formación académica y de iniciación profesional. Se ha señalado que este sistema, si bien tiene aspectos muy positivos, especialmente de orden social, ofrece el inconveniente de que, al establecer exigencias uniformes para todos los alumnos, no tiene en cuenta en medida suficiente el distinto grado de capacidad de ellos.

56. En los sistemas de diferenciación temprana los alumnos encuentran al fin de la educación primaria un cierto número de ramas, algunas de las cuales son selectivas. A los alumnos que no poseen la capacidad requerida para ser admitidos en las ramas selectivas, o no desean seguir estudios de orden académico, se les ofrece una formación de tipo general teórico-práctica. Este sistema tiene la virtud de satisfacer las exigencias de la formación académica, por una parte, y de permitir un tipo de educación adecuada a las capacidades del alumno, por otra. Sin embargo, se le puede censurar que establece una diferenciación definitiva en una edad demasiado temprana para conocer con exactitud las aptitudes reales de los alumnos y que puede tener un efecto de división social.

57. Los sistemas de formación diferenciada con núcleo común conservan los diferentes ramos tradicionales que suelen seguir a la educación primaria, pero durante los primeros años - los correspondientes al último período de escolaridad obligatoria - existe una marcada interrelación entre los planes y programas para facilitar el paso de una rama a otra. Esta es, sin duda, una solución de transición dictada con el propósito de respetar la diferenciación temprana tradicional que existía en el país que la ha establecido - Francia - si bien se ha tratado de superar este inconveniente mediante una estrecha relación entre planes y programas.

58. Los sistemas de formación común y diferenciación sucesiva permiten a los alumnos - después de un período de formación común - optar por diversas materias dentro de un campo preestablecido. Este sistema trata de salvar los inconvenientes de algunos de los sistemas antes indicados: evita los defectos que se atribuyen a la solución diferenciada y pretende compensar las fallas del sistema común ofreciendo paulatinamente al

/alumno materias

Países con Ciclo Básico común (3 años)	Ramas en las cuales el Ciclo Básico es común
Argentina	Bachillerato - Magisterio
Cuba	Técnica - Industrial Bachillerato - Magisterio Comercial
Chile (a partir de 1966)	Todas las ramas
El Salvador	Bachillerato - Magisterio Comercial - Enfermería
Guatemala	Bachillerato - Magisterio
Honduras	Bachillerato - Magisterio Comercial
México	Bachillerato - Magisterio Vocacional - Industrial Comercial - Agropecuaria
Panamá	Bachillerato - Magisterio Comercial
Paraguay	Bachillerato - Magisterio Comercial
Venezuela	Bachillerato - Magisterio (Inst. Pedag.)

La diversificación del nivel secundario.

62. Dentro de la estructura del nivel secundario la diferenciación o bifurcación en ramas distintas a partir del primer ciclo motiva posiciones diversas o antagónicas. La orientación de la educación secundaria tradicional con un plan de estudios único y como preparación para la Universidad, se ha ido modificando en virtud de la influencia de diversos factores, entre ellos la creciente amplitud de los conocimientos originada por el progreso científico y cultural y el considerable aumento de alumnos, quienes, con diferentes capacidades y aptitudes, persiguen finalidades distintas en sus estudios. Esta presión repercute en la estructura del nivel secundario ante el que plantea cuestiones como las siguientes: Si la diferenciación debe hacerse sobre la base de ramas diversas o si bastaría una formación única capaz de satisfacer, a la vez, las exigencias diversas; cuántas ramas deberían

Paises con Ciclo Básico común (3 años)	Ramas en las cuales el Ciclo Básico es común
Argentina	Bachillerato - Magisterio
Cuba	Técnica - Industrial Bachillerato - Magisterio Comercial
Chile (a partir de 1966)	Todas las ramas
El Salvador	Bachillerato - Magisterio Comercial - Enfermería
Guatemala	Bachillerato - Magisterio
Honduras	Bachillerato - Magisterio Comercial
México	Bachillerato - Magisterio Vocacional - Industrial Comercial - Agropecuaria
Panamá	Bachillerato - Magisterio Comercial
Paraguay	Bachillerato - Magisterio Comercial
Venezuela	Bachillerato - Magisterio (Inst. Pedag.)

La diversificación del nivel secundario.

62. Dentro de la estructura del nivel secundario la diferenciación o bifurcación en ramas distintas a partir del primer ciclo motiva posiciones diversas o antagónicas. La orientación de la educación secundaria tradicional con un plan de estudios único y como preparación para la Universidad, se ha ido modificando en virtud de la influencia de diversos factores, entre ellos la creciente amplitud de los conocimientos originada por el progreso científico y cultural y el considerable aumento de alumnos, quienes, con diferentes capacidades y aptitudes, persiguen finalidades distintas en sus estudios. Esta presión repercute en la estructura del nivel secundario ante el que plantea cuestiones como las siguientes: Si la diferenciación debe hacerse sobre la base de ramas diversas o si bastaría una formación única capaz de satisfacer, a la vez, las exigencias diversas; cuántas ramas deberían

/ establecerse en

establecerse en el caso de adoptarse ese criterio y a partir de qué curso; y por último, la interrelación entre ellas o posibilidad de pasar de una a otra.

El predominio de la organización en ramas diversas es casi absoluto. Una excepción se encuentra en los países socialistas cuya educación secundaria se propone dotar al alumno de una formación polivante, válida a la vez, tanto para el ingreso en la Universidad, como para una formación ulterior técnica o para incorporarse al trabajo al término de los estudios secundarios.

Otra posición, que difiere de las dos antedichas - caracterizada por un sistema de formación única y ramas diversas - es la adoptada por Estados Unidos y algunas provincias del Canadá anglosajón que no tienen ni la estructura diferenciada en ramas, ni la formación única, ofreciendo opciones para tratar de satisfacer las exigencias que plantea la diversidad de aptitudes.

63. La mayoría de los países latinoamericanos tienen establecido el sistema diferenciado. Este permite una mejor adaptación a las aptitudes de los alumnos, así como adquirir una preparación más intensa en relación con las especialidades que se proponen seguir más tarde, pero tiene la desventaja, en relación con la formación única, de que suscita dificultades para el cambio de una rama a otra y no contribuye, en la misma medida que el sistema común, a la unidad de formación.

#### La adecuación entre la estructura del sistema educativo y la ocupacional.

64. Otra tendencia característica de los tiempos modernos es la presión cada vez más intensa que gravita sobre los sistemas educativos en el sentido de que capaciten para la vida profesional o laboral. Mientras el número de profesiones que exigía una formación sistemática era pequeño y se circunscribía al nivel universitario, el nivel medio pudo centrarse en la preparación para la Universidad. A medida que han ido creciendo las necesidades de técnicos se ha intensificado la utilización del sistema educativo para la formación profesional; además, la progresiva racionalización del trabajo ha diversificado considerablemente las profesiones lo que implica exigencias extraordinarias a los sistemas educativos por requerir grados o modalidades de capacitación muy diferentes. En un intento de síntesis podrían resumirse así las demandas de la estructura ocupacional a los sistemas escolares: mayor cantidad de individuos preparados en las instituciones educativas para el trabajo; mayor variedad en la capacitación para el trabajo que, según el nivel de que se trate, será variedad actual o potencial; mayor vinculación entre capacitación y profesión; mejor aprovechamiento de los alumnos, tanto desde el punto de vista de sus capacidades como de su orientación para satisfacer las necesidades laborales del país respectivo.

/65. Las consecuencias

65. Las consecuencias que se derivan de esto son claras: la exigencia de una mayor cantidad de individuos preparados en las instituciones educativas para el trabajo no hace sino aportar un argumento "extraescolar" a lo dicho anteriormente sobre la necesidad de normalizar el sistema escolar a fin de evitar "pérdidas" por deserción o repetición. Asimismo refuerza el argumento en pro de la generalización de la educación, incitando a formar todas las "reservas" de capacidad existentes en el país. La exigencia de un mejor aprovechamiento de los alumnos refuerza el peso de los argumentos en contra de una diferenciación prematura demasiado expuesta a error, abogando por un sistema de orientación en lugar del de selección, y viene a poner de manifiesto la necesidad imperativa del establecimiento de servicios de orientación profesional y de la realización de estudios sobre necesidades de profesionales y de mano de obra. Las exigencias de mayor variedad en la capacitación y de mayor vinculación con la profesión son las que originan más dificultades a la estructura escolar. En efecto, la primera de ellas parte de la premisa de que existe una variedad "sistematizada" en la estructura ocupacional que no encuentra su equivalente en el sistema escolar. En realidad, la premisa es dudosa, porque es sabido que no existe una sistematización rigurosamente precisa de las ocupaciones que sea aplicable en todas las circunstancias. Por ello es imposible conseguir una adecuación exacta entre la estructura escolar y la ocupacional; a lo más que se puede tender es a lograr una adecuación que abarque ciertos sectores y niveles predominantes.

66. Una salvedad semejante debe hacerse en lo que respecta a una mayor vinculación entre capacitación y ocupación. También esta exigencia parte del supuesto controvertible de que están claramente definidos los conocimientos y habilidades que requiere cada ocupación y de que existe una perfecta correlación entre la formación de estos componentes y la capacidad que exige una ocupación determinada.

En términos generales y pecando quizás de simplismo se puede afirmar que los tres ciclos del sistema educativo proporcionan conocimientos correspondientes "de hecho" a tres niveles de actividades: El ciclo primario al nivel "obrero", indirectamente y siempre que sea completado mediante cursos postprimarios; el ciclo secundario al nivel "técnico"; el ciclo de educación superior al nivel "ingeniero" y "cuadros superiores".

67. Existe el convencimiento, cada vez más extendido, de que la educación primaria no basta para satisfacer las exigencias del primer nivel ocupacional. Varias razones abonan ese criterio: a los doce años - edad de salida normal del niño de la escuela - no es posible realizar una orientación profesional acertada, ni el desarrollo psicobiológico de aquél hace aconsejable una iniciación profesional, lo que por otra parte estaría en contradicción con la legislación laboral que fija en los catorce o quince años la edad mínima para ingresar en el trabajo. Si a esto se añade que aun el pequeño grado de especialización de un obrero

/requiere una

formación general razonablemente larga en que apoyarse, así como el hecho de ser justamente el nivel obrero el que está más expuesto a los cambios de ocupación, se llega a la conclusión que es necesario elevar el límite de escolaridad hasta los catorce o quince años y de que los primeros años subsiguientes a la primaria deberían tener el carácter de una formación general fundamental con un sentido nuevo, en el que, sin descuidar el afianzamiento y la ampliación de las habilidades y conocimientos instrumentales básicos, se incluyeran ciertos conocimientos generales de orden técnico.

Educación secundaria y nivel ocupacional.

68. La adecuación estructural entre la educación secundaria y el nivel ocupacional técnico es más difícil de tipificar. Todas las respuestas sobre esta adecuación han tenido presentes dos hechos fundamentales: Por una parte, este nivel escolar debe seguir alimentando al nivel superior, lo que exige una rama académica que capacite sólo indirectamente para una profesión y directamente para estudios de tercer nivel. Por otra, este nivel debe capacitar directamente para ciertas ocupaciones "técnicas". Como consecuencia de esa unanimidad de criterio, todos los sistemas escolares tienen en el nivel secundario ramas académicas y ramas vocacionales. Sin embargo, existen divergencias de criterio en torno a los tipos de formación profesional que deben estar incluidos en este nivel. La respuesta está condicionada, naturalmente, por la situación económica, cultural, social, de cada país. En términos generales, el nivel secundario incluye las especializaciones siguientes: comercial, industrial, formación para el sector primario (agricultura, forestal, minería, pesca) y formación para servicios (aquí se integran varios tipos de formación, muchos de ellos para la mujer). Las ramas siguientes completarían la estructura de este nivel: formación académica (ordinariamente subdividida en letras - clásicas o modernas - y ciencias), formación de maestros de primaria y formación artística.

69. Después de las consideraciones anteriores pueden deducirse algunas conclusiones referentes a la política educativa que podría seguirse en América Latina para adecuar mejor la estructura del nivel medio de los sistemas educativos a la estructura ocupacional:

a. Los sistemas de formación profesional en América Latina, tanto los servicios nacionales de aprendizaje como las escuelas de nivel medio, sufren un retraso en el desarrollo de sus planes de estudios y programas y experimentan un importante recargo en sus costos por la falta de formación básica de sus alumnos.

b. Parece de la mayor conveniencia establecer servicios nacionales de aprendizaje. Varios países de América los tienen, inspirados o adaptados del SENAI brasileño. A través de ellos se logra dotar de formación profesional a los egresados de primaria que no pueden, por razones diversas, emprender estudios largos y ofrecen un camino práctico a muchos individuos

/que los

que los iniciarian agravando con ello la carga que ya pesa sobre la educación secundaria.

c. El aprendizaje, la educación técnica de nivel medio y la formación acelerada de adultos son tres modalidades del adiestramiento vocacional, correspondientes a edades y oficios diferentes que deberían existir en todo país en proceso de industrialización por combinarse entre sí y responder a necesidades distintas, todas útiles para la economía.

d. La educación técnica industrial de nivel medio ha de concebirse no tanto para la formación de obreros semi-calificados o aun calificados, objetivos del aprendizaje, como para la formación de personal de maestranza o prácticos en especialidades complejas que podrán ser los futuros supervisores y técnicos de mando medio después de adiestrarse en la propia empresa. Deberían ofrecerse oportunidades a los alumnos mejor dotados para proseguir estudios. A ese efecto convendría retomar en el último año la enseñanza de disciplinas generales. El mismo proceso, con cambios en la terminología, es adaptable a las escuelas agrícolas y comerciales de nivel medio.

e. En el segundo ciclo de la enseñanza media es donde debe iniciarse la formación profesional y por ello deben concentrarse en él los recursos disponibles en fondos públicos, en maestros capacitados y en equipos que necesita la enseñanza técnica.

f. En la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos es la enseñanza técnica de nivel medio, la que exige un esfuerzo mayor de formación y perfeccionamiento del profesorado, aproximándola más a las condiciones de la industria o de la agricultura. Otros requisitos de este tipo de enseñanza son el suministro del equipamiento adecuado, de materiales de consumo y material didáctico.

g. Otro aspecto, no menos esencial, de la enseñanza técnica de nivel medio, es la necesidad de organizarla en tal forma que no constituya un camino cerrado para el estudiante, sino que facilite el acceso de sus mejores egresados al nivel post-secundario y hasta las universidades a través de instituciones que formen los técnicos de mando medio, tan necesarios para la industria, como los ayudantes de ingenieros, o para la agricultura, como los extensionistas o asistentes de ingenieros agrónomos.

h. La enseñanza técnica de nivel medio requiere, por otra parte, instituciones inexistentes casi siempre, de enlace entre la educación regular y los sectores de producción, tanto para que esta enseñanza reciba las orientaciones de los empresarios para sus programas como para facilitar el ingreso de los graduados al mercado del empleo.

i. Finalmente, la enseñanza técnica media no puede responder con la

/flexibilidad necesaria

que los iniciarían agravando con ello la carga que ya pesa sobre la educación secundaria.

c. El aprendizaje, la educación técnica de nivel medio y la formación acelerada de adultos son tres modalidades del adiestramiento vocacional, correspondientes a edades y oficios diferentes que deberían existir en todo país en proceso de industrialización por combinarse entre sí y responder a necesidades distintas, todas útiles para la economía.

d. La educación técnica industrial de nivel medio ha de concebirse no tanto para la formación de obreros semi-calificados o aun calificados, objetivos del aprendizaje, como para la formación de personal de maestranza o prácticos en especialidades complejas que podrán ser los futuros supervisores y técnicos de mando medio después de adiestrarse en la propia empresa. Deberían ofrecerse oportunidades a los alumnos mejor dotados para proseguir estudios. A ese efecto convendría retomar en el último año la enseñanza de disciplinas generales. El mismo proceso, con cambios en la terminología, es adaptable a las escuelas agrícolas y comerciales de nivel medio.

e. En el segundo ciclo de la enseñanza media es donde debe iniciarse la formación profesional y por ello deben concentrarse en él los recursos disponibles en fondos públicos, en maestros capacitados y en equipos que necesita la enseñanza técnica.

f. En la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos es la enseñanza técnica de nivel medio, la que exige un esfuerzo mayor de formación y perfeccionamiento del profesorado, aproximándola más a las condiciones de la industria o de la agricultura. Otros requisitos de este tipo de enseñanza son el suministro del equipamiento adecuado, de materiales de consumo y material didáctico.

g. Otro aspecto, no menos esencial, de la enseñanza técnica de nivel medio, es la necesidad de organizarla en tal forma que no constituya un camino cerrado para el estudiante, sino que facilite el acceso de sus mejores egresados al nivel post-secundario y hasta las universidades a través de instituciones que formen los técnicos de mando medio, tan necesarios para la industria, como los ayudantes de ingenieros, e para la agricultura, como los extensionistas o asistentes de ingenieros agrónomos.

h. La enseñanza técnica de nivel medio requiere, por otra parte, instituciones inexistentes casi siempre, de enlace entre la educación regular y los sectores de producción, tanto para que esta enseñanza reciba las orientaciones de los empresarios para sus programas como para facilitar el ingreso de los graduados al mercado del empleo.

i. Finalmente, la enseñanza técnica media no puede responder con la

/flexibilidad necesaria

flexibilidad necesaria a las evoluciones fluctuantes de este mercado y de la tecnología, ni revisar constantemente sus programas y la determinación de sus especialidades, si no existen en el país estudios sobre la evolución del mercado, que aclaren sus necesidades de carácter técnico y profesional y su capacidad de absorción de los egresados.

Existe la idea de que basta desarrollar la educación técnica en un país para determinar el progreso de la economía. En realidad es la economía la que da la medida y las características de la enseñanza técnica secundaria. El ignorar esta realidad sólo tiene por resultado la existencia de ramas de enseñanza técnica artificiales que finalmente se abastecen a sí mismas, con altos costos para las finanzas públicas, al formar egresados que no tienen, en muchos casos, otra salida que la de volver a sus propias escuelas como prácticos, instructores o profesores.

#### Educación superior y nivel ocupacional.

70. La adecuación entre la estructura ocupacional y el nivel de educación superior ofrece unas características singulares: mientras que, por una parte, parece ofrecer menores problemas que en los otros niveles, al estar definida de manera más precisa dicha vinculación y ser mejor conocidas las necesidades de profesionales de rango universitario, de otro lado, hay algunos factores, tales como la autonomía universitaria o cierta resistencia a asumir responsabilidades en cuanto a ciertos tipos de formación postsecundaria y de preparación para carreras breves, que dificultan la creación de "una" estructura educativa y de una aportación más completa de la Universidad a las necesidades de la estructura ocupacional.

La importancia que tiene a este nivel la relación de su estructura con la ocupacional salta a la vista; sus egresados integran los cuadros dirigentes y profesionales de la vida económica, cultural y política de los países; su costo es el más elevado de todos los niveles, tanto para el individuo como para el Estado, y las fallas de adecuación con las necesidades del país dan origen al penoso, y potencialmente tan peligroso, fenómeno del proletariado intelectual.

71. Un doble tipo de acción parece indicado para que la Universidad perfeccione el cometido que de ella se espera; una acción hacia afuera en el sentido de ofrecer un medio más adecuado para responder a las necesidades de la sociedad y una acción interna para conseguir una utilización más fecunda de sus recursos institucionales, personales y materiales. Con respecto a la primera, parece conveniente eliminar especializaciones sin la correspondiente ubicación ocupacional en el país, origen, en parte, tanto del subempleo de los egresados universitarios como de la emigración de técnicos a países más adelantados; la incorporación de ramas nuevas, existentes fuera de la Universidad a nivel

/postsecundario o

postsecundario o nuevas, y la introducción de estudios de postgraduados, entre otras medidas.

En lo que atañe a la acción de reforma interna, se advierte la conveniencia de evitar duplicaciones originadas por el afán de incorporar a cada Facultad todas las materias consideradas necesarias, sin tener en cuenta si existen ya en otras Facultades y la posibilidad de su utilización común; la urgencia del establecimiento de servicios de orientación profesional, así como de un cierto "dirigismo" en la determinación de las especializaciones para las que han de concederse becas de tal modo que se adapten mejor a las necesidades más apremiantes que tienen los países.

#### Conexión entre educación media y superior.

72. Un problema de especial interés es el del engarce entre educación media y superior. El acceso a esta última se realiza sobre la base de la educación secundaria tradicional completa; sólo en determinados casos tienen acceso a los centros de educación superior quienes han cursado especializaciones técnicas. El tránsito del nivel medio al superior no es fácil debido en parte a las pruebas selectivas que, en general, se exigen para el acceso a la Universidad y, de otro lado, por las propias limitaciones en recursos personales y materiales de los centros de educación superior. Si bien el criterio selectivo para la realización de estudios superiores está justificado, origina el problema de un número importante de bachilleres que, después de muchos años de estudio, se encuentran sin una preparación especializada que les capacite para una incorporación fecunda y sin frustraciones al mundo del trabajo. A ello se añade el número, también considerable, de quienes teniendo capacidad intelectual para seguir estudios superiores carecen de las posibilidades económicas para hacerlo, aun en el supuesto de la obtención de becas, por tener que aportar alguna contribución a sus hogares. Esto da origen a un desaprovechamiento parcial, pero muy importante, de esfuerzos familiares y estatales y de años de estudio de miles de jóvenes que podrían encontrar un eficaz paliativo en la introducción de carreras cortas que, por otra parte, remediarían el problema tantas veces reiterado del insuficiente número de personal técnico auxiliar del profesional de nivel superior.

#### EDUCACION GENERAL Y ESPECIALIZADA

73. Algunos de los problemas que plantea la conexión de la educación general con la especializada en el plano de las estructuras de los sistemas educativos han sido examinados en el capítulo anterior. Ahora sería necesario considerar cual es el cometido que se espera de la educación general y de la especializada para llegar a la formulación de algunos criterios sobre la orientación y contenido de ambas, así como sobre su interrelación. La formación general ha de tender a que el

/individuo adquiera

individuo adquiera un cierto nivel de educación, sin el cual llevará una vida marginal en la sociedad, y el conjunto de cualidades que caracterizan a la persona madura. Entre éstas podrían señalarse como especialmente importantes: actitud responsable frente al trabajo; estabilidad en las relaciones humanas; equilibrio interno y capacidad de pensamiento objetivo; claridad de discernimiento para la decisión y la acción; sensibilidad a lo cultural en su más amplio sentido y más allá de los límites de su especialización, y participación activa y fecunda en la vida social a través de las instituciones y asociaciones y organismos de una sociedad democrática. En síntesis, es lo que se preconizaba en el artículo primero del Acta de Constitución de la Unesco, "preparar a los niños del mundo entero para las responsabilidades que implica la libertad".

74. El hombre necesita, además, una preparación profesional que le capacite para realizar un trabajo eficaz. Ambas, formación general y especializada, no son mutuamente limitativas ni excluyentes. La primera se prolonga con mayor o menor fuerza en la segunda que suele incluir siempre un "núcleo de cultura general". Cuanto más complejas sean las actividades especializadas de un individuo, más difíciles y exigentes serán las funciones que como hombre y como ciudadano deberá cumplir y, por consiguiente, más necesidad tendrá de una formación general amplia. Igualmente, cuanto más intensa sea esa formación general en el obrero y el técnico, mayores serán sus potencialidades para hacer frente a los nuevos problemas que cada día ofrece el cambiante panorama que la evolución técnica impone al mundo del trabajo.

75. La formación general no puede ser el resultado exclusivo de la acción escolar, sino de un conjunto de factores que influyen en el individuo desde su nacimiento. No obstante, a las instituciones educativas les competen dos funciones preponderantes: ofrecer una formación intelectual intensa y completa y desarrollar el sentido de responsabilidad. La primera de ellas aparece cada vez más necesaria por la renovación constante de los conocimientos que obliga a orientarla, no sólo para que se adquieran determinadas bases científicas, sino para dotar al individuo de las capacidades y métodos que le permitan seguir adquiriéndolas por sí mismo. Respecto a la segunda de las funciones indicadas, las instituciones educativas asumen hoy una creciente responsabilidad, debido a los cambios que han ido modificando la fuerza y el equilibrio de las influencias formativas tradicionales, familia, comunidad y grupo social.

76. Los medios de que disponen las instituciones educativas para conseguir la formación intelectual son muchos y precisos, pero requieren una reorientación y actualización en el momento actual de tal modo que se ahone en la formación del pensamiento objetivo, claro y reflexivo. Esto exigirá como consecuencia práctica una seria revisión del valor formativo de las ramas académicas tradicionales, muy especialmente de las consideradas intelectualmente menos exigentes, y de los métodos

/empleados en

empleados en la formación general. También son importantes las posibilidades que tienen las instituciones escolares para la formación de la personalidad y el desarrollo del sentido de responsabilidad lo que exige, como consecuencia práctica, que en el seno de ellas se cree un conjunto de oportunidades que permita a los jóvenes un entrenamiento o experiencia directa en aquellos campos y situaciones en que se verán obligados a actuar en su vida posterior: el político-social, lo que implica adquisición de hábitos de crítica, de tolerancia, de comprensión y de colaboración; el profesional, entendido en esta parte de formación general, no como una habilidad operativa, sino como la adquisición de actitudes que transforman el trabajo en un deber social y mantienen el espíritu de iniciativa y de aptitud para adaptarse a nuevos métodos en la acción profesional, y el de la vida privada con lo que ello supone de adquisición de capacidad para la libre decisión individual, la adecuada utilización del tiempo libre e inclinación hacia los valores culturales más elevados.

77. La formación especializada tiene sus exigencias propias. Su proceso es conocido: Ha de partir de un núcleo básico de formación general instrumental que se continúa a lo largo de toda la formación, incluso la especializada, para lograr una buena capacidad de expresión oral y escrita, consulta de fuentes, análisis crítico y correcta evaluación de situaciones. Paralelamente y a ritmo creciente se van impartiendo los conocimientos complementarios, que forman la base de la llamada cultura general y que irán ocupando lugar preponderante según se avanza en la vida escolar. Al iniciarse la etapa de especialización, la formación instrumental general y las materias de cultura general continúan, aunque reducidas, para dar lugar a una formación instrumental específica - uso de máquinas e instrumentos, manejo de fuentes de información, etc. - y a más materias de contenido directamente orientadas a la profesión. En muchos casos se trata de materias totalmente nuevas; en otros, de adaptaciones de las ya conocidas: matemáticas para ingenieros, sociología para abogados, psicología para maestros, por ejemplo.

78. Sabida es la complejidad que supone el dar concreción a las exigencias anteriores para que adquieran el carácter de directrices de la formación general y especializada, y de planes de estudios, materias y actividades. A título de sugerencia que pueda servir de base de discusión a la Conferencia se formula a continuación un esquema de los aspectos y áreas esenciales que, parece, han de concurrir en la formación del hombre moderno:

- El desarrollo de las aptitudes físicas, y ciertas destrezas manuales y deportivas, así como la conservación de la salud física y mental. A esta exigencia debieran responder los planes de estudio con la dedicación de algunas horas semanales para "educación física", con la creación de conjuntos deportivos, con una cuidadosa programación de los descansos y recreos y con la existencia de clubs o asociaciones de

libre opción, dentro de este campo.

- El dominio de la lengua nacional, como un medio de comunicación social, un instrumento de pensamiento claro y coherente y un recurso de apreciación y expresión estética. Complementario de él sería un cierto dominio de alguna lengua extranjera que abra la posibilidad de un enriquecimiento cultural y profesional posterior. Si bien ya se incluye esto en los planes de estudios, se hace necesario revisar los métodos que suelen dar una mayor preponderancia a los aspectos gramaticales que a la directa utilización del lenguaje.
- Las habilidades matemáticas necesarias para resolver problemas cuantitativos y espaciales prácticos, y las bases de conocimiento simbólico y de raciocinio matemático para comprender la información cuantitativa proporcionada por los libros y revistas de uso común y nivel medio. En los planes de estudio existe un lugar netamente definido para alcanzar este objetivo.
- La comprensión del mundo físico en sus manifestaciones y en sus grandes fuerzas universales - electricidad, calor, reacciones químicas, magnetismo, mecánica, etc. - de su propio cuerpo y el mundo cósmico, y para ir integrando los nuevos descubrimientos e invenciones que tan rápidamente se suceden en nuestros días. Si bien existen materias tradicionalmente incluidas en los planes que tratan de satisfacer esta exigencia, parece que debiera iniciarse una integración mayor entre ellas con un título común: Formación científica, u otro parecido, y, sobre todo, orientarlas más hacia el futuro. Esto supone tanto conocimiento y comprensión de leyes generales, cuanto habilidades investigadoras y analíticas que sería imposible conseguir sin la dotación de laboratorios y utensilios. La importancia de la formación en este campo se advierte claramente cuando se considera la presión de la técnica en la vida del hombre corriente. Es muy posible que haya llegado el momento de sustituir aquellas materias que representaban, en el pasado, un comienzo de aplicación práctica de la formación general, o, en todo caso, de ampliarlas. En muchos planes aparecían ciertas disciplinas con un carácter intermedio entre la formación de destrezas físicas y una tecnología rudimentaria: artesanía y otros semejantes. Ahora parece que esto debería ampliarse a electrotécnica, radio, transistores, por ejemplo. La prueba de hasta qué punto ha quedado rezagada en esta marcha la enseñanza oficial es que esos cursos florecen y prosperan en las academias comerciales y en los cursos particulares por correspondencia.
- Comprensión de las personas, los grupos y las fuerzas sociales, las ideas y los sentimientos colectivos, las relaciones económicas y las aportaciones culturales, dentro de la sociedad en que vive y, por extensión, de otras sociedades y culturas, contemporáneas y del pasado. En este campo, la multiplicidad de disciplinas que han tratado de llenar este hueco en la formación general indica la falta de madurez de los

estudios sociales en comparación con otras ramas del saber. Tan importante como la comprensión son las habilidades de participación en los grupos sociales, de relaciones con otras personas y otras semejantes. No todos los planes atienden esto en la medida suficiente permitiendo y estimulando las asociaciones de estudiantes y propiciando reuniones y actos sociales que debieran constituir un aspecto importante de la vida escolar. Algunos han dado una respuesta a través de materias como "civismo", "educación cívico-política" y otras semejantes.

- Desarrollo de la sensibilidad hacia la música y las artes, incluyendo en éstas el cine, la danza y otras manifestaciones artísticas. En algunos casos, - dibujo, canto, etc. - puede iniciarse desde edad temprana una actividad expresiva de carácter general. En otros medios de expresión - instrumentos musicales, pintura - tal vez convendría atenerse a los intereses y aptitudes individuales.

- Como culminación de esos grandes sectores de formación deberían procurarse al estudiante las posibilidades de llegar a poseer su propia concepción crítica de la vida humana, desde el punto de vista de los valores, de descubrir su vocación y ayudarle a realizarla. La filosofía, presentada en las clases en forma dinámica, pero sobre todo el espíritu institucional que se acierte a crear en los establecimientos docentes, sería la respuesta al primero de los aspectos señalados arriba; al segundo, el servicio de orientación personal y vocacional entendido como una ayuda basada más en las influencias y consejos personales que en la acumulación de datos estadísticos, baterías de tests y fichas inagotables, con que frecuentemente se la ha enmascarado y adulterado.

79. La multiplicidad de especializaciones hace imposible la referencia concreta a ellas y sólo permite una visión generalizadora. Partiendo de este criterio podría decirse que existen en todo plan de formación especializada cuatro núcleos de acción pedagógica. En primer lugar, los conocimientos - muchas veces, como se ha señalado antes, adaptación de disciplinas de formación general - que dan la comprensión y la base para la acción profesional. Después, la formación instrumental, aplicada en particular a la especialidad que permitirá usar las herramientas, la máquina, o el código, según los casos. En tercer lugar, una formación operativa basada en las necesidades de colaboración humanas que casi todo trabajo profesional presenta: por ejemplo, el trato con los hombres que colaboran con el especialista, para obtener su dedicación, su entusiasmo y su aportación eficiente al trabajo. Cursos de dirigentes, de recursos humanos, de psicología social, son ya materia obligada en la formación de muchos especialistas de alto nivel y empiezan a serlo en la formación de los "mandos intermedios". Por último, ética profesional que debiera tender sobre todo, porque la casuística posible es infinita, a crear principios axiológicos de referencia y actitudes subjetivas coherentes con ellos. Estos dos últimos campos no han sido tan cuidados como se debiera en los planes de formación especializada, ni seguramente

se ha procurado articularlos con unas bases que ya fueron dadas en la formación general, lo que muestra la necesidad de aprovechar y armonizar, siempre que sea posible, las actividades formativas de una y otra rama de la educación.

La reunión de expertos sobre enseñanza superior y desarrollo en América Latina (Costa Rica, marzo 1966) insistió en que "la acción de la universidad en la preparación de profesionales, científicos y técnicos, debe ser completada dedicando una especial atención a la formación de la personalidad del alumno a través de un cuidadoso equilibrio entre la educación general y la especializada". También la reunión señaló la "deficiente preparación con que los alumnos llegan a la universidad; su falta de madurez, disciplina y buenos hábitos de estudio".

Dentro de la estructura académica, la Reunión de Costa Rica propuso la creación de una "base interdisciplinaria integrada por las ciencias básicas naturales y sociales que se completaría con especializaciones profesionales o ramas científicas", lo que supone la existencia de "grupos básicos de docencia e investigación y escuelas profesionales que asumirían, respectivamente, la función de la enseñanza de disciplinas comunes a todos los estudiantes en una fase inicial, y la formación profesional".

#### EDUCACION PERMANENTE DE ADULTOS Y PROGRAMAS DE ALFABETIZACION

80. El enriquecimiento continuado de una formación cultural básica y el perfeccionamiento profesional constante, cuya utilidad ha sido siempre reconocida, constituyen ahora requisitos ineludibles para el hombre, impuestos por las características de la sociedad actual y de la que se avizora para el porvenir. De ahí el creciente interés por la educación permanente, cuyo campo de acción no puede ser más amplio: Hay que cubrir déficits educativos existentes en sectores importantes de población que no tuvieron oportunidad de recibir una educación básica completa; incorporar a la estructura de los sistemas educativos determinadas actividades de educación extraescolar para darles un carácter más sistemático y continuo; actualizar los conocimientos a que obligan los avances científicos y tecnológicos; cooperar a las readaptaciones profesionales impuestas por los cambios en los procesos de la producción, y hacer frente a ciertas exigencias que plantea en el plano educativo y cultural la adecuada utilización del tiempo libre. Es evidente, también, que los servicios de educación permanente no pueden desentenderse de los programas de alfabetización, especialmente dada la nueva orientación que se da a éstos vinculándolos a actividades ocupacionales.

##### Alfabetización.

81. Dentro de las áreas que abarca la educación de adultos, la alfabetización tiene una singular importancia en América Latina y el Caribe, debido a las graves características que ofrece este problema en la región. En efecto, de acuerdo con datos correspondientes a 1960, se

estima que 9 países, cuya población representaba el 72% del total de la región, tenían un promedio aproximado de 37,4% de analfabetos en el grupo de edad de 15 o más años; 6 países, con el 8% de la población de la región tenían un 65,6% de analfabetos en el grupo de edad antes indicado, y 7 países con el 20% de la población total tenían un 13% de analfabetos en el mismo grupo de edad.

82. Es obvio que la causa esencial de ese porcentaje tan alto de analfabetos es el bajo rendimiento del sistema educativo primario, cuya debilidad radica a su vez en los factores económico-sociales y en las fallas de organización escolar y pedagógicas a que se ha aludido en otra parte del documento. La contención y progresiva reducción del problema del analfabetismo solamente se producirán, pues, mediante la extensión y fortalecimiento de la educación primaria y la eliminación o atenuación de las causas extraescolares que motivan el absentismo y la deserción de la escuela.

83. Las experiencias de las campañas de alfabetización en América Latina no han sido, en general, plenamente satisfactorias. Sus fallas principales se han debido a su falta de conexión con programas de desarrollo, al carácter esporádico y discontinuo que se les ha dado en ciertos casos, a que no siempre se ha logrado crear un clima nacional de apoyo a los objetivos de las campañas, así como a las propias deficiencias de organización y de los métodos y técnicas que se han empleado para la enseñanza. Todo ello ha sido aleccionador y hoy existe consenso general sobre la necesidad de dar un nuevo enfoque y orientación a la obra alfabetizadora, situándola en un cuadro más amplio y general de realizaciones sociales, y perfeccionando sus aspectos técnicos.

84. Como se ha señalado en el Congreso Mundial de Ministros de Educación para la liquidación del analfabetismo, celebrado en Teherán en 1965, la alfabetización de adultos constituye un elemento esencial del desarrollo general y, por consiguiente, debe estar vinculada a las prioridades económicas y sociales, así como a las necesidades presentes y futuras de mano de obra. Esto viene a indicar que la alfabetización ha de ser funcional y estar concebida de tal modo que prepare al hombre para el desempeño eficiente de sus responsabilidades en el orden económico, social y cívico.

85. La planificación cuidadosa de la acción alfabetizadora constituye otro requisito indispensable. Para ello es necesario partir del conocimiento de las causas que en cada país o región de éste ocasionan el analfabetismo, lo que exige un estudio socio-cultural previo. Aunque es evidente que el analfabetismo presenta características y problemas comunes en los países de la región, varían de un país a otro determinadas circunstancias que confieren una peculiar fisonomía a cada uno de ellos y aun a determinadas zonas dentro de éstos. Así hay países que presentan problemas lingüísticos; otros tienen elevados porcentajes de población

indígena; otros se caracterizan por fuertes corrientes migratorias.

86. La alfabetización ha de estar vinculada con los planes de desarrollo económico, o más aún, integrada en ellos. De esto se derivan algunas consecuencias para quienes tienen la responsabilidad de planificar la alfabetización: La posibilidad de integrar la alfabetización en los planes de educación y de desarrollo económico, especialmente en aquellos lugares o zonas donde el porcentaje de analfabetismo lo justifique, donde la motivación cultural y económica sea mayor, y donde se espere que la alfabetización de la población va a contribuir a incrementar el desarrollo económico y social. La necesidad de proceder a la evaluación de los proyectos desde su iniciación, para conocer los efectos y los resultados de dicha integración que ha de proporcionar los antecedentes necesarios para trazar las pautas de la acción futura. La conveniencia de que el planeamiento de los programas de alfabetización se lleve a cabo paralelamente a la de los planes de escolarización, tanto en lo que se refiere a la ubicación de los centros de alfabetización como a las estadísticas, al personal de enseñanza y al contenido de los programas en los distintos grados, ciclos o niveles.

87. Otro elemento a considerar en los programas de alfabetización es la situación económica y social de los adultos a quienes afectan, así como la índole de sus motivaciones individuales, familiares y sociales y sus condiciones de vida y de trabajo. Toda planificación debe tener en cuenta, pues, el estudio del medio y de los factores de los cuales depende la motivación.

88. El objetivo principal de la formación cultural en este tipo de educación debe ser el de dotar al adulto de la capacidad y de los elementos necesarios para que conozca los problemas ligados al desarrollo en su localidad o en su país, las soluciones que estos problemas exigen y la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo como miembro activo de la sociedad. Igualmente, como se indicó antes, si la alfabetización de adultos ha de ser funcional, ha de ir ligada a la enseñanza técnica para incrementar la producción y continuar la educación de los grupos activos de la población. La enseñanza técnica se beneficiará con la alfabetización, puesto que es evidente que los obreros alfabetizados rinden más que los analfabetos y son más aptos para adaptarse por sí mismos al progreso tecnológico. Por su parte, las personas que aprenden a leer y, al mismo tiempo, adquieren la pericia de un trabajo manual, disponen de una motivación concreta frente al porvenir que les ofrece así un horizonte más prometedor y halagüeño. A ese respecto, los servicios de orientación profesional, que debieran estar en conexión con la planificación general, pueden indicar en cada caso las actividades de trabajo más favorables para el desarrollo económico de la región o del país.

89. Las consideraciones anteriores plantean un delicado problema de

/opción: si

opción: si bien desde un punto de vista humano está justificado el deseo de que los beneficios de la alfabetización alcancen al mayor número posible de individuos y de que la acción alfabetizadora tenga, por consiguiente, un carácter masivo y global, examinado el problema desde el ángulo de la eficacia de esa obra, de sus repercusiones económicas y del imperativo de prioridades que toda planificación plantea, se podría llegar a la conclusión de que la alfabetización ha de ser selectiva y basada en objetivos concretos de los planes de desarrollo económico. Como justificación de esta última opción podría alegarse que se trataría de un problema de estrategia y de prioridad cronológica, puesto que los núcleos establecidos sobre la base de esa orientación permitirían, por la eficacia de su organización y de sus resultados, expandir su acción a modo de onda, de tal manera que la acción iniciada se ampliaría progresivamente a medida que las motivaciones antes indicadas afectasen a nuevos grupos.

90. La alfabetización es, por su propia esencia, una empresa o tarea de urgencia. Esto, y el hecho de que se realiza con adultos, cuyas características psicológicas e intereses difieren de las de los niños, obliga a la utilización de métodos rápidos y de orientación hacia la alfabetización funcional. La radio, la televisión, el cine y la prensa pueden desempeñar un importante papel en ese orden.

91. Las medidas fundamentales de orden práctico que parece necesario abordar en la realización de los programas de alfabetización, además de los ya mencionados - estudios previos de la situación y vinculación de aquéllos a los planes nacionales de desarrollo - podrían resumirse así: El establecimiento de un organismo técnico-administrativo que asumiera la dirección y coordinación de las actividades alfabetizadoras, la promulgación de una legislación adecuada en la que se incluyan aspectos tales como los límites de edad de la población que habría de atenderse, personal que debería asumir la labor alfabetizadora, niveles de conocimientos y programas de enseñanza, y reconocimiento de ciertos derechos a las personas que se alfabeticen que pueden servirles de estímulo.

El financiamiento de los planes de alfabetización es otro aspecto que en el pasado ha creado serias dificultades por haberse apelado generalmente a medidas improvisadas y de urgencia a ese respecto. La determinación cuidadosa de los costos y las medidas tendientes a reducirlos buscando la colaboración de estudiantes y de grupos sociales, la aportación oficial, privada e internacional, constituyen otros tantos problemas que requieren un cuidadoso estudio previo. Finalmente, la formación del personal alfabetizador y la producción de materiales son aspectos fundamentales para la eficacia de los programas.

Educación permanente.

92. En otras áreas de educación de adultos distintas de la alfabetización,

se encuentran realizaciones interesantes y eficaces, pero generalmente carentes de la continuidad y del sistema que requiere una educación permanente bien concebida. Otras manifestaciones de la preocupación por ofrecer al adulto posibilidades educativas para su promoción cultural y profesional se encuentran en los cursos nocturnos de Liceos, en los cursos de temporada durante el período de vacaciones, en cursos de divulgación o de perfeccionamiento organizados por instituciones educativas, y en otras actividades a través de la radio o de la televisión. La incorporación y el fomento de gran parte de esa labor, ahora dispersa, al marco de los sistemas educativos, aumentaría sin duda la eficacia y la amplitud de dichas actividades de educación de adultos porque se beneficiarían de las instituciones, de los recursos y de la experiencia de determinados servicios educativos.

93. Para la realización de estos propósitos, habría que comenzar por insertar la educación permanente de adultos en los planes de educación. Estos no pueden limitarse ya a prever las necesidades educativas sobre la base del esquema de los niveles educativos tradicionales si, como se reconoce unánimemente, el individuo tiene que aprender durante toda su vida. Además, pocas medidas pueden adoptarse con mayor contenido social y son más estimulantes y beneficiosas para el individuo que el proporcionarle los canales necesarios para su promoción a través de la educación.

94. La planificación y la ejecución de actividades de educación permanente suscitará la necesidad de interesar y vincular de algún modo a instituciones y a entidades extraescolares a las tareas de educación permanente: agrupaciones familiares, comunidades, entidades sindicales, empresas, grupos religiosos, ejército y otras organizaciones que podrían colaborar con las instituciones educativas tradicionales y asumir importantes responsabilidades en ese plano.

95. La educación permanente de adultos requiere también la adopción de medidas que rebasan los límites de competencia de los Ministerios de Educación: una de las más importantes en ese orden extraescolar dependería de la reglamentación de la jornada de trabajo. La jornada única, por ejemplo, ofrece grandes ventajas a esos efectos, aunque su determinación está condicionada por otros factores, especialmente en las grandes ciudades: transporte y servicios de alimentación, entre otros. La concesión de vacaciones extraordinarias y de horarios especiales a quienes siguen cursos, y otros medios diversos contribuyen a crear un clima estimulante a esos efectos.

96. Por su parte, las instituciones del sistema educativo regular pueden desempeñar una labor de la mayor importancia en el campo de la educación permanente. En el medio rural la escuela constituye el núcleo más apropiado para esa tarea, y, sin perjuicio de su función específica y tradicional en relación con la niñez, puede prestar una cooperación eficaz a la educación de adultos, si bien para este propósito sería

insuficiente la acción del maestro rural, aislado y no pocas veces carente de las calificaciones o la preparación necesaria para una acción impulsora y renovadora. Si la escuela rural ha de desempeñar esa función de educación de adultos con un carácter más amplio que el de la alfabetización o el de proporcionar un complemento de conocimientos a quienes no recibieron una educación primaria completa, será necesario prever otras colaboraciones profesionales, particularmente a través de los servicios de reforma agraria y de extensión agrícola.

97. Los centros de enseñanza media tienen también un importante cometido respecto a la educación permanente. Para ello será necesario, previamente, abrir sus puertas, ahora limitadas a la juventud, a quienes han alcanzado la edad adulta, como ya se viene haciendo en algunos países, para que puedan participar en cursos sistemáticos especiales o beneficiarse de actividades de difusión cultural.

98. La Universidad puede dar un impulso considerable a la educación permanente dentro del marco específico de sus funciones esenciales: formación de profesionales y dirigentes, investigación científica, estudio de los problemas nacionales y extensión cultural. Para ello, sin menoscabo de la acción sistemática que viene realizando en relación con las funciones antes indicadas, tendría que aplicarlas también a la educación de adultos. Es decir, formar dirigentes de educación de adultos, investigar los problemas que ésta ofrece y ampliar su acción en el campo de extensión cultural a grupos ahora no comprendidos en las actividades que dichos centros vienen desarrollando en ese orden.

La reunión de expertos sobre enseñanza superior y desarrollo en América Latina (15 al 24 de marzo de 1966), expresó a este respecto la conveniencia de que las Universidades "ofrezcan facilidades de estudio a quienes, ya incorporados al mundo del trabajo, tienen el afán de conseguir una promoción a través del estudio". También esta reunión estimó "recomendable la organización por las Universidades de cursos por correspondencia en la preparación para determinadas actividades y como medio de educación permanente".

Las Universidades laborales en España, el "Conservatoire des Arts et Métiers" en Francia, la gran expansión de los cursos universitarios por correspondencia en el Reino Unido, en Australia y en la Unión Soviética, hasta el punto de haber creado para ello universidades especializadas, las iniciativas de perfeccionamiento de su propio personal por grandes empresas industriales en los Estados Unidos y otros países, son en varias formas, ejemplos de esta tendencia moderna que apenas se ha iniciado en América Latina.

#### LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

99. La administración de los sistemas educativos de la región presenta, vista en su conjunto, ciertos problemas que podrían resumirse así:

- Falta de agilidad en la máquina administrativa por el peso de una tradición, caracterizada por el exceso de trámites y formulismos. Muchos de esos procesos podrían ser mecanizados y racionalizados, pero si bien son comunes las quejas sobre el "papeleo" y la inerte máquina burocrática, no se acaban de tomar medidas efectivas para mejorar la situación.
- Centralización de responsabilidades en unas pocas personas claves que deben examinar pequeños detalles y decidir sobre ellos. Esto produce retrasos considerables o una sobrecarga excesiva a los ocupantes de estos puestos. Por otra parte, la frecuencia con que este personal de nivel superior cambia de destino es muy grande. De aquí la discontinuidad en la labor directiva. Se utilizan poco las técnicas de delegación de poderes, que caracterizan a una administración competente. El superior desconfía de la baja preparación de los subordinados y quiere revisar todo lo que ellos hacen. A su vez, el inferior sabe que esto va a suceder y limita su iniciativa a los estrechos moldes de la rutina cotidiana.
- La coordinación que supone una delegación de poderes, por la que varias personas están trabajando simultáneamente en el mismo problema desde diferentes ángulos, casi no existe. Se despachan sucesivamente los asuntos, lo cual es otro factor de retraso.
- También hay fallas en los procesos de comunicación, que son muy lentos, por vía escrita, con carácter muy protocolar, y poco sistemáticos. Los "rumores de pasillo o corredor" vienen a sustituir muchas veces al inexistente sistema de comunicaciones. Las dificultades de comunicación se agravan porque suelen darse diferencias muy acusadas de nivel cultural y de preparación entre los funcionarios superiores y los medios e inferiores. Suele haber exceso de funcionarios de estas dos últimas categorías, mal preparados y mal pagados, sin grandes ambiciones ni oportunidades. Generalmente no hay escuelas de formación para la función administrativa.
- La evaluación y la supervisión tienen también limitaciones. Las posibilidades se diluyen en los escalones medio e inferior, donde un excesivo número de funcionarios, poco calificados, carecen de funciones fijas.
- Existe una preocupación por limitar los gastos de capital - que supondrian partidas nuevas en el presupuesto con la consiguiente discusión parlamentaria - y, hasta cierto punto, los del mantenimiento del sistema. En cambio, no existe ninguna preocupación respecto a los gastos de tiempo y personal. Este último se recluta, en gran parte, entre el personal docente, sobre la base de comisiones de servicio, y no siente estabilidad ni apego a sus cargos, para intentar perfeccionarse en ellos.

100. De este panorama, presentado con todas las salvedades forzosas de una generalización, pueden dodecirse algunas consecuencias inmediatas para una política educativa:

- La primera es que habría de hacerse un esfuerzo para dar un aire nuevo, renovador y ágil a la máquina administrativa, verdadero sistema circulatorio del edificio educativo. Este esfuerzo debería tender a racionalizar los procesos administrativos. Paralelamente convendría crear una carrera profesional estable con estímulos inmediatos y otros en perspectiva que permitiese seleccionar personal calificado y atribuirle responsabilidades, descargando las de los puestos superiores mediante una progresiva descentralización. Deberían abandonarse radicalmente ciertas prácticas administrativas para conseguir personal en forma de "comisiones de servicio" y otras semejantes.

- La segunda consecuencia es que este proceso renovador debiera comenzar por los mismos Ministerios de Educación e irse extendiendo progresivamente a otros niveles. Aunque las reformas y textos legales que dieron origen a la organización actual de los Ministerios de Educación en América Latina son relativamente recientes - República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay en la década del 30 -; - Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Paraguay en la década del 40 -, y Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití y Venezuela en la década del 50 -, sería recomendable un esfuerzo para actualizar aquellas estructuras o procesos que la práctica indique como anquilosados. Esto puede ser hecho, en buena parte de los casos, sin necesidad de una ley orgánica o un texto legal de pareja importancia, siempre laborioso de aprobar, por medidas internas perfectamente al alcance del titular del departamento. A este propósito es interesante señalar que en algunos países la reorganización del Ministerio se debió a una reforma administrativa general, válida para varios Ministerios; en otros, a leyes generales de educación de carácter muy amplio y comprensivo y, en la mayor parte, a la legislación específica para la organización del Ministerio. Parece indudable que, aun en aquellos países en que existe una ley general de organización de Ministerios, podría ganarse en precisión con un decreto u orden específico que reglamentase sobre los principios de la ley los detalles propios de un Ministerio de Educación. Otro tanto cabría decir de los países que tienen una ley básica de educación.

101. En cuanto a la forma que esa organización toma, los ejemplos son variados. El modelo clásico divide al Ministerio en dos grandes sectores: servicios generales, pero más o menos semejantes a otros Ministerios, y servicios técnicos. Aquellos tienen divisiones como archivo, contabilidad, personal, registro de documentos, publicaciones, gabinete jurídico; los registros se clasifican en direcciones generales, de acuerdo con los niveles y diversificaciones de la estructura educativa, cada una con su administración propia, dando lugar a subsistemas. A su vez, cada

subsistema presenta secciones de carácter general y otras técnicas: supervisión, planes y programas, establecimientos, pruebas y títulos y otras semejantes. El Consejo General de Educación aparece en este esquema como un órgano consultivo o de asesoramiento del Ministro.

Otro esquema es el presentado por países que descentralizan la educación a nivel provincial. Aunque esta descentralización afecta el sistema en su periferia, no deja de tener sus reflejos en la organización del Ministerio. Las delegaciones o direcciones provinciales de educación toman sobre sí una gran parte de la labor administrativa: coordinación, supervisión, evaluación, y las divisiones del Ministerio quedan a cargo de aquellos campos que exigen una visión nacional - escalafón, nombramientos y traslado del personal - en los servicios generales y de una orientación normativa en lo técnico. En algunos, opera la separación por subsistemas y se efectúa este proceso de descentralización en la enseñanza primaria, mucho más numerosa, mientras que se conserva centralizada la administración de los otros niveles.

102. La tendencia a una administración que separe la política educativa en sus decisiones y lineamientos generales de lo que en términos amplios podría llamarse "gestión de empresa" o "gerencia", es muy nueva, y parece contar con buena acogida. Se confía a un órgano colectivo, generalmente al Consejo General de Educación, la responsabilidad de tomar decisiones y fijar las directrices educativas, mientras que el Ministerio se encarga de llevarlas a la práctica. Esta división de poderes se repite en otros escalones del sistema educativo. Por ejemplo, en Brasil el Consejo Federal de Educación se refleja en los Consejos Estatales de Educación, que tienen, en plano restringido, las mismas funciones, división interna y método de trabajo que aquél. Naturalmente, esto tiene su eco en la estructura del Ministerio.

En resumen, pues, se advierte la necesidad de revisar el funcionamiento administrativo de los Ministerios racionalizándolo al máximo, modificando la legislación cuando sea preciso y cambiando las estructuras cuando no sean lo suficientemente orgánicas. Como corolario de esta conclusión estaría la de aplicar los mismos criterios a otros niveles, citados más arriba, de la administración educativa.

103. Con todas las salvedades y limitaciones de rigor, podría afirmarse que los países de administración unitaria, no federalizada, de América Latina necesitan descentralizar los trámites administrativos al nivel de las provincias o departamentos, lo que requiere la creación de direcciones regionales dotadas de servicios esenciales: el censo escolar en sus fundamentos estadísticos preliminares, la supervisión de las escuelas primarias y secundarias, la evaluación de las necesidades regionales en construcciones escolares y manutención, el nombramiento de los maestros de las escuelas primarias.

En los países federales de América Latina, es necesaria la unidad en el planeamiento educacional, sobre la base de los planes establecidos por los Estados o Departamentos, puesto que es necesario un arbitraje al nivel nacional de los planes de inversión e, igualmente, un ajuste nacional entre el plan global y las orientaciones del plan de desarrollo económico. También debe ser responsabilidad del gobierno central la determinación de los objetivos de la educación, de las líneas generales de los planes y programas de estudio, la fijación de la estructura del sistema a fin de fomentar la unidad nacional y mantener la equivalencia de títulos que permita la transferencia de uno a otro Estado de los técnicos y profesionales en cualquier rama del trabajo.

#### El planeamiento.

104. Casi todos los países de la región han establecido ya servicios de planeamiento de la educación. Si se considera que la función primordial de dicho servicio es la formulación de planes cuidadosamente preparados para dar efectividad a una política previamente determinada referida al conjunto de la educación, articulada con la política de desarrollo económico y social, y que se basen en análisis realistas sobre las necesidades auténticas y las posibilidades en materia de recursos de los respectivos países, se podría llegar a la conclusión, un tanto desalentadora, de que muchos de éstos no han alcanzado dichos objetivos todavía. Esto se debe, especialmente, al periodo relativamente reciente que tienen de existencia dichos servicios de planeamiento.

Pese a ello, han logrado ya resultados muy positivos. En efecto, hoy se abordan con criterio de conjunto los problemas que plantea el desarrollo educativo, se ha evitado en buena parte la improvisación y se prevén las necesidades que se presentarán en los próximos años. En el lado negativo se registra una cierta confusión y falta de orientación definida sobre la índole misma del planeamiento, atribuible, entre otras razones, a un concepto "enciclopédico" de éste. Pareciera como si los planificadores de la educación en América Latina, angustiados por la multiplicidad de los problemas y deficiencias que presentan los sistemas educativos e influenciados por las teorizaciones sobre el planeamiento que cada vez añaden aspectos y requisitos a un buen planeamiento de la educación, quisieran abarcar en sus diagnósticos y planes todo cuanto es e implica la educación de los países, sin un criterio selectivo y sin distinguir lo que es objeto de la planificación de la educación como tal y lo que es contenido de la acción ordinaria eficiente de administradores, supervisores y educadores.

105. Por otra parte, muchos planes de educación han sido meras yuxtaposiciones de previsiones presupuestarias, siguiendo la tendencia pasada del desarrollo educativo, o, en el lado opuesto, a base de proyecciones de matrícula que excedían los recursos previsibles del país. El concepto de prioridad entre los niveles educativos ha estado ausente,

en muchos casos, y no siempre se ha calculado a tiempo el efecto de la expansión de un nivel sobre el siguiente. La incertidumbre o inexistencia de las evaluaciones de necesidades en técnicos y profesionales no ha permitido precisar dichas prioridades, ni tampoco las proporciones más convenientes entre educación secundaria general y educación secundaria técnica.

Planes a corto y largo plazo.

106. Dada la situación descrita anteriormente se podrían considerar como actividades necesarias a corto plazo las siguientes:

- La proyección de 5 o 6 años del crecimiento que han de experimentar el sistema regular de educación y las modalidades de educación extraescolar, con sus repercusiones en los diversos niveles y modalidades, habida cuenta del crecimiento demográfico, de los déficits en la educación obligatoria, de las previsiones de expansión de la enseñanza media y superior, de los déficits críticos en materia de fuerza de trabajo calificada y de los desequilibrios en la distribución de las oportunidades educativas de acuerdo con las diversas regiones, edades y sexos.
- Una estimación global y realista de los recursos económicos que se podrán obtener para la educación.
- Una determinación de las modalidades de enseñanza que se habrán de introducir, ampliar o reorientar, de acuerdo con las necesidades de formación y entrenamiento de profesionales, y de mano de obra.
- Un examen de la expansión posible del sistema educativo sobre la base de una mayor y más racional utilización de las instituciones y servicios existentes y una estimación de los recursos físicos, humanos y financieros adicionales para lograr el crecimiento proyectado.
- Un estudio de la distribución y ubicación geográficas de las nuevas instituciones educativas.
- Elaboración de programas específicos de : a) construcción, ampliación y dotación de edificios escolares; b) previsiones cuantitativas de formación, capacitación y perfeccionamiento de maestros, supervisores, directores de establecimientos, orientadores vocacionales, etc.; un programa de formación, dentro o fuera del país, de técnicos en investigación y planeamiento de la educación; programas específicos de producción y distribución de material de enseñanza, y establecimiento de servicios de asistencia escolar.
- Una determinación de las modalidades de financiamiento y de la distribución del esfuerzo financiero de acuerdo con los diversos aspectos y proyectos del plan.

- Análisis de la productividad del sistema escolar.
- Finalmente, la puesta en marcha y la ejecución y control de los diversos aspectos y programas específicos del plan.

107. Parece necesario, además, abordar el problema del desarrollo educativo a largo plazo en función de cambios sociales y económicos deseables, el de la revisión de la estructura de los sistemas educativos y de su administración, del contenido y método de los procesos educativos, y de la elevación de los niveles de rendimiento cuantitativo y de eficiencia cualitativa de la educación. A ese efecto conviene iniciar lo más pronto posible análisis y evaluaciones metodicas y en profundidad de los sistemas educativos en los aspectos que se detallan en la parte de este documento referente a evaluación y calidad de la educación. Esto exige la conjunción de esfuerzos de los organismos de planeamiento, de los diversos servicios técnicos de la administración educativa y de los institutos de investigación. Si esto no se hace, las reformas educativas seguirán realizándose imitando modelos vigentes en circunstancias políticas, culturales, técnicas y socio-económicas diferentes a las imperantes en los países latinoamericanos, o a partir de ideas generales y de una intuición vaga de las deficiencias cualitativas de la educación.

#### La supervisión.

108. La organización de la supervisión en América Latina se caracteriza por la división en niveles, que se corresponden con los grados educativos, dependiendo en cada caso de la dirección general respectiva. La supervisión por materias está circunscrita, por lo general, al nivel medio. Pese a que la supervisión constituye, desde un punto de vista orgánico, el servicio vital de la administración para comprobar, orientar y perfeccionar la aplicación de la política y los planes educativos y, a la vez, para captar necesidades educativas y experiencias de profesores y centros transmitiéndolas a los órganos de la administración, no ha tenido en América Latina el puesto preponderante y la influencia que tiene en otras regiones del mundo, particularmente en Europa. La formación especializada del supervisor no se ha iniciado casi en ningún país; en algunos se les selecciona mediante concursos; en otros intervienen mucho en su designación factores políticos partidistas, o bien se les nombra a una edad relativamente avanzada como una especie de compensación por largos años de servicio.

109. En la enseñanza primaria de algunos países hay varios niveles de supervisores, según la extensión de la zona geográfica que les corresponde y la jerarquía administrativa dentro del sistema. La organización del conjunto de supervisores sigue, en unos casos, una línea centralizada: el inspector de zona depende del provincial y éste del nacional; o descentralizada a uno u otro nivel: la dirección provincial de educación opera en forma autónoma con su equipo de supervisores. También se da,

/en algunos

en algunos países, la coexistencia de supervisores dependientes del Gobierno central, otros dependientes del estado o provincia y otros, municipales.

110. Uno de los problemas principales en el campo de la enseñanza primaria es el reducido número de supervisores. La región da un promedio de 115 maestros para cada supervisor. Si se considera que más del 70% de las escuelas primarias son rurales, esparcidas, por lo tanto, en vastas áreas de difícil comunicación, y se agrega a ello la falta de medios de transporte para los supervisores, se puede deducir con cuántas limitaciones han de desarrollar su función.

111. Para que la acción de la supervisión primaria pueda adquirir el sentido y la eficacia que debe tener, especialmente en lo que atañe a la evaluación del rendimiento escolar, orientación y perfeccionamiento del maestro en ejercicio y mejoramiento cualitativo de la enseñanza, deberían buscarse soluciones adecuadas a los problemas siguientes: Introducción de un sistema de formación regular de los supervisores; establecimiento de un servicio nacional de supervisión debidamente estructurado y relacionado entre sí - central, provincial o departamental, y local en ciertos casos en que la categoría de las poblaciones lo justifique - y con la autoridad y estabilidad que requiere dicha función; creación del número de plazas de supervisión que asegure un frecuente y sistemático contacto con las escuelas, y renovación de las técnicas utilizadas comúnmente que sólo permiten una fiscalización superficial de determinados aspectos externos de la obra educativa.

112. La supervisión de las enseñanzas de grado medio suele estar dividida según las direcciones generales de la estructura de los Ministerios de Educación: secundaria, técnica y profesional. Los supervisores son pocos y suelen estar adscritos a los Ministerios. La aspiración muy común a vivir en la capital, su pequeño número y el carácter de proximidad a las autoridades ministeriales hacen que, con frecuencia, estos cargos sean inestables y sujetos a los avatares de la política. Esta movilidad mina el prestigio y la fuerza moral que los inspectores podrían tener como factor de mejoramiento, e individualmente les niega estímulos para interesarse en forma permanente por su labor. Si bien en teoría son especialistas en materias del plan de estudios, pocas veces se ocupan en el ejercicio práctico de su función de los problemas relativos a las metodologías de cátedra. Sin embargo, esto es muy necesario, ya que el director de un establecimiento de este grado difficilmente podrá asesorar debidamente en materias tan diferentes como las matemáticas y la historia, la psicología y la química. En la enseñanza primaria el método utilizado por el maestro imprime su sello a todas las disciplinas; en la enseñanza media el contenido de cada disciplina impone el método a seguir. Por eso se presenta tan necesaria la existencia de supervisores especializados.

113. Los problemas en la supervisión de educación media son de parecida

indole a los ya señalados de primaria. La formación para dichas funciones de profesores experimentados en las distintas ramas del saber y en organización y administración escolar para integrar un cuerpo técnico nacional, permitiría mejorar la enseñanza del segundo grado; igualmente convendría afrontar el problema de residencia y hacer que los supervisores se distribuyan en las distintas áreas del país a fin de ejercer una acción efectiva de carácter técnico, y no meramente burocrática, como suele ser ahora.

Financiamiento.

Aunque los datos disponibles sobre el financiamiento de la educación en los países de la región son muy incompletos, permiten apreciar que las sumas destinadas a educación han experimentado un aumento importante en los últimos años. Han subido los porcentajes en relación con el producto interno bruto, aunque en muchos países no se han alcanzado los límites establecidos en la Conferencia de Santiago sobre educación y desarrollo económico (1962). Igualmente ha mejorado la proporción de la parte asignada a los gastos para la educación en relación con el gasto público total. Entre 1962 y 1964 dicha proporción pasó del 16,6% al 17,9%. En esta tendencia han influido sin duda el mayor interés social por la educación y el convencimiento en los sectores políticos y económicos del valor y rentabilidad de la educación en relación con el desarrollo.

Algunos países han conseguido esas mejoras en circunstancias difíciles, de inflación en ciertos casos y supeditadas al movimiento oscilante e irregular de su producto interno bruto. La expansión de la educación ha tenido que ajustarse al ritmo de la producción y de la economía nacional. Otros países han tenido un período de expansión económica que les ha permitido atender e incrementar eficazmente y con menores sacrificios los gastos en educación.

115. El aumento de los presupuestos de educación se ha tenido que consagrar preferentemente a la expansión de la matrícula en los distintos niveles educativos. Se han mejorado algo los gastos corrientes de mantenimiento y equipo, en ciertos casos se han incrementado los gastos en capital y se han aumentado los sueldos del profesorado, aunque éste sigue siendo, por la insuficiencia de los mismos en la mayor parte de los países, uno de los problemas más serios y de más perjudiciales consecuencias en el rendimiento cualitativo de los sistemas educativos.

116. Los planteamientos de la Conferencia de Santiago sobre el aumento global de las sumas destinadas a educación siguen siendo vigentes; una expansión efectiva de la educación - y sabido es cuán fuerte es la presión social en este sentido - requiere, no solamente los incrementos relativos que se han registrado en el gasto público para educación, sino un reconocimiento de la prioridad de los planes educativos dentro de los planes nacionales de desarrollo y, consecuentemente, un aumento sustancial

de los presupuestos.

117. Un análisis somero de la distribución de los fondos de los presupuestos de educación entre los distintos niveles educativos muestra diferencias muy acentuadas que merecen ser analizadas detenidamente en cada país. El hecho, por ejemplo de que se presenten casos en que el costo de un estudiante de Universidad oscila entre 15 y 25 veces más que el de un alumno de primaria indica una grave falta de equilibrio, cuyas causas son ciertamente distintas en cada país, pero que muestran una gran diferencia entre dos categorías del *cuerpo docente y del alumnado*. También merece atención la disparidad entre los costos de la educación general y de las ramas técnicas al nivel medio, no tanto en este caso por ser anormal, porque de hecho la educación técnica secundaria requiere gastos más elevados que la general, sino porque debe llevar a los encargados del planeamiento de la educación, en primer lugar, a apreciar las ventajas económicas, además de las pedagógicas, del primer ciclo común; en segundo lugar, a ajustar las matrículas del segundo ciclo técnico a las demandas reales del mercado.

118. Dadas las limitaciones de recursos en relación con las necesidades planteadas a la educación, recursos sujetos por otra parte, a las fluctuaciones del desarrollo - aumento de la producción, saldos de las balanzas comerciales, precios de los productos de exportación - es obvio que habrá que establecer prioridades en los distintos sectores educativos. Entre los problemas que esto plantea a la Conferencia, y más tarde a los organismos de planeamiento y de administración de los países, pueden citarse los siguientes:

- La evaluación rigurosa de los sistemas educativos a fin de corregir las fallas y deficiencias que motivan una disminución del rendimiento cuantitativo y cualitativo de los mismos y de que sean invertidos racionalmente los crecientes recursos que la comunidad aporta a ese efecto.
- La introducción de troncos comunes en los niveles medio y superior que permitan un mejor aprovechamiento de las estructuras de las instituciones educativas y, asimismo, el examen de la posibilidad de la utilización múltiple de los edificios escolares, siempre que no vaya en menoscabo del rendimiento cualitativo.
- El empleo de nuevas técnicas que aumenten el rendimiento de la educación.
- La racionalización de la producción de mobiliario, equipo, textos y material de enseñanza.
- El estudio cuidadoso de los recursos que exigirán la expansión de los niveles educativos y las necesidades de formación de técnicos y profesionales de las diversas categorías.

- La atención prioritaria a la formación del profesorado de todos los niveles y a la revisión de su situación profesional y económica.

119. El mejoramiento de los sistemas de financiamiento y del rendimiento de los organismos respectivos responsables de su ejecución constituye otra necesidad evidente. Entre los problemas importantes que se suscitan a ese respecto -que podrían ser tratados con mayor detalle en el Seminario latinoamericano de inversiones en educación que organizan la Unesco y la Cepal para Diciembre de 1966 en Santiago- se encuentra la necesidad de elaborar normas para la formulación de las cuentas públicas en educación y, al propio tiempo, de una metodología adecuada para el análisis de los diversos aspectos del financiamiento educativo.

Puede señalarse a este propósito que los datos utilizables no siempre son coherentes, por incluir a veces estimaciones presupuestarias en vez de los balances consolidados. No permiten, con excepciones, conocer con exactitud los gastos en capital en relación a los gastos corrientes, y separar otros gastos de los Ministerios de educación que no inciden directamente sobre los niveles de enseñanza. Hay países para los cuales los datos no están disponibles o son de fecha poco reciente. Sería conveniente cierta regulación de criterios para la relación entre los gastos de educación y diferentes estimaciones del producto bruto o el ingreso nacional y también en cuanto a la metodología, un sistema de transformación de los precios corrientes en precios constantes, uniforme para todos los países de la región. Igualmente, una comparación válida del esfuerzo llevado a cabo por cada país requiere una estimación de los gastos de la educación privada y la adopción de ciertas normas para efectuarla, y su introducción en los gastos en educación en relación con el producto interno bruto. Se advierte, asimismo, la necesidad de disponer de evaluaciones de los costos operacionales y en capital por alumno, en los tres niveles, diferenciando en la educación media la educación general y las diversas ramas de la educación técnica y, en la educación superior, tres ramas principales como mínimo: humanísticas; científicas y tecnológicas; medicina y disciplinas anexas. Finalmente, convendría examinar si existen indicadores supplementarios de expansión de la educación además de la relación del gasto público en educación con el producto interno bruto y con el gasto público total.

120. La ayuda económica internacional para educación se ha incrementado considerablemente en los últimos años, especialmente por parte del Fondo Especial de las Naciones Unidas y de otras instituciones internacionales y regionales, influyendo beneficiosamente en el desarrollo educativo. Es evidente que el debido aprovechamiento de los recursos crecientes que se obtienen por los países a través de esa vía requiere un examen cuidadoso de varios problemas. Entre ellos, el de la proporción de los fondos que determinadas instituciones destinan a educación; las prioridades establecidas, los criterios para concederlos que se basan en ocasiones en indicadores discutibles, el planeamiento, ejecución y evaluación de los proyectos, y la coordinación de las distintas fuentes de ayuda.

## EVALUACION Y CALIDAD DE LA EDUCACION

121. La evaluación de la calidad de un sistema educativo plantea dificultades considerables por la amplitud misma del concepto y por la índole intrínseca de tal tarea; sin embargo, es ineludible concederle una atención preferente, tanto por la importancia de las finalidades de la educación en el orden individual y social como por los cuantiosos esfuerzos y recursos que a ésta se consagran, así como por los elementos de juicio que proporciona para el perfeccionamiento de los sistemas. El incremento de la matrícula en los últimos años viene a sumar un motivo más a dicha necesidad porque en todo proceso de extensión se corre el riesgo de disminución de la calidad por la propia improvisación de elementos a que obliga.

122. En tres direcciones principales parece que ha de orientarse la evaluación: la primera, la eficacia con que el sistema educativo nacional sirve a los ideales y necesidades sociales del país respectivo; la segunda, la medida en que la educación prepara al individuo en el aspecto humano y profesional; la tercera, el grado de rendimiento y perfección de los elementos participantes internamente en el proceso educativo. Cada uno de los ángulos señalados plantea exigencias distintas para su evaluación:

123. La apreciación del rendimiento del sistema en relación con la sociedad es evidente que sólo puede intentarse en términos generales, no siempre susceptibles de cuantificación. Algunos ejemplos de posibles indicadores útiles, muy generales, son los siguientes: relación entre población escolarizada y nivel educativo promedio de la población total con la demografía respectiva; adecuación entre el número, especialización y calidad de los profesionales que forma el sistema educativo y las necesidades del país; medida en que transmite los contenidos de la herencia cultural y los valores nacionales y universales; eficacia de la preparación que se da para una participación fecunda en la vida social y nacional.

124. Como la educación ha de preparar para el futuro es indudable la necesidad de prever, en cierto modo - sin que ello signifique ni predeterminación ni conformismo atentatorios contra la libertad y la capacidad creadora del individuo - una especie de perfil del horizonte social en su relación con la educación. Esto podría intentarse en consultas con los organismos de investigación social y científica, con las oficinas de planeamiento del desarrollo y otras semejantes. Es algo parecido a lo que hace el grupo francés de planeamiento y de "Prospective" al describir con anticipación de unos veinte años lo que será la vida (aspiraciones, diversiones, trabajo, casa, costumbres) cuando llegue al periodo adulto la generación escolar actual. En lo que atañe al resultado de la educación en el individuo, toda apreciación es sumamente compleja y forzosamente ha de limitarse a unos pocos aspectos de la índole de los que se han mencionado ya en el capítulo de este documento sobre educación general y especializada.

125. Por lo que toca a los elementos que participan en el sistema educativo, pueden considerarse como fundamentales los siguientes: su estructura; la administración que rige y maneja dentro de la estructura a los factores que intervienen en el proceso; las personas como el más desatulado de esos factores; las instituciones (escuelas, colegios, etc.) y los planes y programas. La estructura debiera responder a un proceso sin solución de continuidad. En este sentido parece aconsejable la sustitución de las actuales divisiones que a veces constituyen verdaderas barreras (primaria, media, superior) por otras más acordes con las exigencias actuales: periodo de educación general o de escolaridad obligatoria, periodo intermedio, etapa de especialización, etc. Sobre la administración, ya se han señalado en el capítulo correspondiente de una manera implícita los elementos fundamentales que podrían ser considerados en la evaluación.

126. La influencia que el valor de las personas tiene en la calidad de la educación depende, en primer término, de su valor intrínseco - debido al acierto en los procesos de su formación y selección, orientación y perfeccionamiento - pero también de su utilización y distribución. Se da con frecuencia un reparto irregular, con muchos profesores, pero pocos especialistas y administradores. Mientras que la industria y la empresa reconocen el valor de los "mandos intermedios" que supervisan y orientan la labor de unos pocos trabajadores, en la educación se encuentra un escaso número de supervisores para un gran número de maestros, repartidos, por otra parte, en una amplia zona geográfica. Con ello se congela, en cierto modo, la perfectividad del sistema al nivel que alcanzaba en el momento en que el maestro dejó su Escuela Normal, ya que no se le facilita ayuda posterior para un progresivo mejoramiento.

127. Por una parte, no se utiliza debidamente el personal preparado; por otra, aspectos importantes de la funcionalidad de los puestos tienen que aprenderse casi al azar; los directores de establecimientos, o se convierten en intérpretes del reglamento o tienen que hallar, tanteando, el camino de una lideranza, para la que debieron ser preparados. Los procesos de formación deben ir precedidos de una selección sobre criterios más amplios que los meramente culturales o intelectuales. La educación en sus diferentes funciones y especialidades requiere cualidades de personalidad adecuadas que formen la base sobre la que se irá afirmando - a través de la formación - la silueta del profesional. Sobre esta base - cualidades personales y formación profesional ad hoc - debiera incidir, justamente, una adecuada evaluación por medio de escalas de comportamiento, cuestionarios e inventarios.

128. Muchas de las funciones que el maestro desempeña podrían ser mejoradas a través de los medios de comunicación que brinda la técnica. No puede aceptarse el mundo sin alma de los que reducirían todo a máquinas, ni dejarse envolver en la floresta retórica de los humanistas a ultranza. El auténtico humanismo ha sido siempre cuestión de jerarquía en la utilización de los medios, no de rechazo de éstos. Habrá que pensar,

probablemente, para un futuro no muy lejano, en menos maestros, mejor preparados, que dejen a la televisión o a la radio ciertas tareas, precisamente para concentrarse mejor en los puntos claves, asistidos de inmediato por técnicos y especialistas.

129. La evaluación del rendimiento de los alumnos proporciona un índice muy valioso sobre la eficiencia de las instituciones educativas. Los actuales sistemas de exámenes y de promoción adolecen de serias deficiencias que muestran la necesidad de establecer series escalonadas de pruebas que, dentro de los niveles de rendimiento razonablemente exigibles para cada nivel y curso, ofrezcan un margen amplio para las diferentes capacidades individuales. Esto es particularmente importante durante el período de educación obligatoria en el que, precisamente por su condición de obligatoriedad, parece lógico adaptarse a las posibilidades intelectuales de los alumnos y tratar de obtener el mayor partido posible sin las reprobaciones propias de los niveles de educación selectivos.

130. La adecuación de los planes y programas de estudio a las necesidades de la sociedad repercute de modo notorio en la calidad de la educación. Este es un sector donde es imprescindible una evaluación atenta y constante. En un sistema bien organizado debe haber un proceso continuo de ajustamiento entre los planes y programas y la evaluación; ésta incita a modificaciones que, a su vez, exigen una nueva evaluación. Las técnicas que la ciencia pedagógica ofrece en este campo tienen poco que envidiar a la precisión de las ciencias naturales, y la multiplicidad de caminos que se abren a la mirada del especialista son una incitación al trabajo.

131. Otro índice importante que pesa sobre el resultado de la educación es el aprovechamiento intensivo, en términos de tiempo escolar, de las instituciones educativas. Diversas causas impiden, con más frecuencia de lo deseable, que los cursos, sobre todo en enseñanza media y superior, se desarrollen en toda su integridad y, aun cuando esto sucediera, el número de días del calendario escolar, de un promedio aproximado de 180 días al año en la región, es notoriamente inferior al deseable. No se trata sólo del refuerzo que adquiere el aprendizaje de las materias, sino del tiempo en que el estudiante está recibiendo la influencia positiva de una institución preparada para educarle, y dejando, tal vez, de ser influído por ambientes poco formativos.

132. La investigación pedagógica tiene un especial impacto en la calidad educativa. Los problemas que se plantean a ese respecto en América Latina son de formación de especialistas en esta materia, de creación de instituciones adecuadas y de planificación de investigaciones acordes con la índole de los problemas peculiares de los países. La transmisión al personal docente de los resultados prácticos de las investigaciones para su debida utilización constituye otra necesidad que

debiera llenar la supervisión. Centros de orientación didáctica similares a los que existen en algunos países europeos podrían también influir beneficiosamente en el mejoramiento cualitativo de la educación.

133. El ajuste entre los diversos factores que se acaban de mencionar es aún más importante para la calidad de la educación que la perfección aislada de uno de ellos. Excelentes profesores con malos planes e instituciones deficientes, verán frustrados sus deseos de mejorar la educación. Una buena estructura sin una administración que la vivifique sería prácticamente estéril. Cuando la limitación de recursos no permita una atención simultánea a los factores enumerados, convendría dar prioridad a uno u otro, de acuerdo con las necesidades del momento, pero sin perder de vista el conjunto. Una consecuencia inmediata de todo lo que precede es la necesidad de crear los medios que permitan una mejor evaluación de los distintos factores que participan en la educación. La responsabilidad principal de ésta recaería en los supervisores y en especialistas en los varios aspectos señalados.

#### LA FORMACION DE PERSONAL PARA LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

134. En un total aproximado de un millón de maestros primarios de la región en 1965, el porcentaje de no titulados representa cerca del 40%. En el profesorado de educación media ese porcentaje es todavía más alto; se estima, aproximadamente, en un 70%. Para el personal administrativo de la educación no suele haber un sistema de formación que lo capacite para las funciones que debe desempeñar, y su preparación la adquiere por autoentrenamiento. Los datos anteriores muestran una falla de importancia esencial en la educación latinoamericana, porque la eficacia de un sistema educativo está condicionada en primer término por la calidad de su personal docente, técnico y administrativo, aunque sería inexacto e injusto identificar en términos absolutos un bajo nivel de calidad en la docencia con la carencia de título.

135. El número de estudiantes de magisterio primario ha crecido considerablemente en los últimos años, pasando de 289.343 en 1957 a 570.269 en 1965. Sin embargo, hay una importante desproporción entre los alumnos de magisterio que se gradúan y los que realmente ejercen la profesión. Parece muy arraigada la idea de que los institutos formadores de maestros son una buena escuela de formación de tipo medio -especialmente para señoritas- más bien que establecimientos profesionales. Muchos de los alumnos que terminan sus estudios derivan hacia otras profesiones, a pesar de que buena parte de ellos estudiaron con becas concedidas para magisterio. En ciertos casos son los propios Ministerios los que no los nombran y siguen haciéndolo a favor de personal no titulado. En dos o tres países hay ya exceso de maestros.

136. El número de Escuelas Normales, así como su distribución en el área nacional, ofrece serios reparos. Si se considera que el número aproximado de ellas es en la región de 3.400, resulta una media

aproximada de 165 alumnos por escuela. A ello hay que agregar que en cambio en algunas Normales urbanas el número de alumnos es considerable, de lo que se deduce el bajísimo rendimiento de muchos de esos Centros y la necesidad de su redistribución.

137. La formación de maestros se inicia en América Latina en una etapa muy temprana de la vida de los alumnos. Hay maestros que completan su formación a los 18 ó 19 años y aún antes. La escasa experiencia vital trata de compensarse con una formación profesional amplia, que abarca numerosas materias. Parece que la formación del magisterio tendrá que conservar durante años su carácter juvenil con la consiguiente inmadurez de los estudiantes, pero debiera llegarse a la concentración de materias pedagógicas en unas pocas de contenido práctico, realista y denso, dejando sitio en el plan para experiencias personales bien dirigidas que constituirían tanto la práctica profesional indispensable, cuanto la formación personal en campos como las actividades sociales, intelectuales y estéticas.

138. Las instituciones para la formación del magisterio son variadas: Escuela Normal rural de 4 años sobre los 4, 5 ó 6 de primaria; Escuela Normal sobre el ciclo básico - de 3 ó 4 años - de la secundaria; Escuela Normal sobre la secundaria completa, y la formación en la Universidad. La duración de la formación está entre los 15 años (primaria + media + profesional) a que han llegado sólo tres países, y los 8 (primaria + profesional) en la que sólo permanece uno.

139. Con los riesgos inherentes a toda generalización puede decirse que en los planes de estudios vigentes en la región se distribuye el tiempo en la forma siguiente: 25% del tiempo total a los fundamentos o teoría de la educación ("por qué" y "para qué" se hacen las cosas); 25% a teoría orientada a la práctica (técnicas didácticas, administrativas, etc.); 10% a la práctica directa de la enseñanza, y 40% a la formación personal y cultural. Esta distribución es desproporcionada en sí, pero los peligros de un excesivo teoricismo se aprecian mejor cuando se examina más de cerca la escasa importancia que se da a las técnicas de evaluación e investigación de una situación dada, que tratan de ser resueltas por los principios generales de fundamentación, que deberían ser meros puntos de partida, cuando no por "recetas" prefabricadas. Un ejemplo claro de divorcio entre el tipo de entrenamiento que reciben los maestros y la situación que tendrán que afrontar es que, prácticamente, no existe ninguna Escuela Normal que capacite en las técnicas de escuela de maestro único, pese a haber más de 100,000 escuelas de este tipo en América Latina.

140. El perfeccionamiento de los maestros en servicio y, muy en especial, la capacitación de los que no poseen un título adecuado a su función, constituye una exigencia ineludible dada la composición del cuerpo docente y la propia índole de su función. El robustecimiento y la tecnificación de la supervisión es la pieza clave para esta empresa. Si el número de maestros por supervisor permanece muy elevado, como hasta

ahora, continuarán los maestros recibiendo una o dos breves visitas por año, lo que es notoriamente insuficiente, sobre todo en el medio rural donde los estímulos culturales son muy reducidos. Intentar suplir la asistencia individual y directa, que la supervisión puede dar en una tarea de relativa continuidad, por soluciones colectivas como cursos de verano, semanas pedagógicas u otras actividades similares, será siempre insuficiente, aun cuando esas reuniones sean de por si provechosas y estimulantes.

141. Los medios de perfeccionamiento no bastan, si no existe por parte del maestro un deseo de utilizarlos. Un sistema más flexible y variado de estímulos debería ofrecerse paralelamente a las oportunidades de perfeccionamiento. Estos estímulos podrían ser de carácter administrativo y legal - estabilidad, traslados, ascensos, jubilaciones -; económicos - sueldos, bonificaciones, vivienda -; y sociales - oportunidad de educación para los hijos, seguros sociales, etc. En todo caso, debieran ofrecerse al maestro estudioso y esforzado otras oportunidades que la mera vía escalafonal. Una de las más indicadas podría ser su promoción al profesorado del primer ciclo de educación media, previos los cursos intensivos que cabría organizar a ese efecto. Otras, naturalmente, vendrían de las especializaciones con que la escuela del porvenir se verá enriquecida. En todo caso, debiera estar en la base de las preocupaciones ministeriales sobre personal, arbitrar recursos para mejorar la situación de éste, en la línea de las recomendaciones ya establecidas por diferentes conferencias internacionales y especialmente en la Recomendación internacional relativa a la situación profesional, social y económica del personal docente aprobada en la reunión convocada conjuntamente por la OIT y la Unesco (Ginebra, 17 al 28 de enero de 1966).

142. La formación del profesorado de educación media se lleva a efecto comúnmente en las Facultades de Filosofía o en instituciones vinculadas a ellas; en algunos países, en Escuelas Normales Superiores, Institutos de Profesores o Institutos de Educación. El alumno inicia sus estudios en la especialidad objeto de su preferencia y, a partir de un cierto momento (del 2º. al 4º. año de formación), se van intercalando materias de carácter pedagógico a ritmo creciente, que culminan en el último año, donde se colocan las prácticas profesionales. Aun en este caso en que existe formación profesional, hay un predominio de actividades relacionadas con el tecnicismo didáctico de preparación de la clase - haciendo hincapié en el contenido de la lección - sobre otras posibles, tendientes a la formación social y del carácter. En la reciente Reunión de Expertos en Educación Superior en Costa Rica, convocada por la Unesco y por el Banco Interamericano de Desarrollo, se ha criticado vivamente el predominio que suele darse a la preparación metodológica sobre la científica de la especialidad respectiva.

143. En la Reunión de Expertos antedicha se ha señalado que la formación del profesor de educación secundaria es fundamentalmente responsabilidad de la Universidad. La situación ya descrita de

profesorado sin título, agravada por el reclutamiento de personal improvisado que se ha tenido que hacer en los últimos tiempos a causa del crecimiento de matrícula - tendencia que irá en aumento - y por el escaso número de graduados que producen los centros de formación de ese profesorado, requiere medidas de urgencia. Entre ellas parece conveniente considerar las siguientes:

- Una atención prioritaria a la organización y fortalecimiento de las Facultades que forman al profesorado.
- La creación de centros especiales de formación y perfeccionamiento de los profesores de secundaria, a base de convenios entre los Ministerios y las Universidades, tanto para complementar las facilidades insuficientes de las Universidades como para reforzar su formación práctica.
- El establecimiento de planes de estudios de duración y contenido diferente, para los profesores del primero y segundo ciclo de educación secundaria.
- Un sistema de becas que permita orientar la formación de estos profesores en las disciplinas, notablemente las científicas, donde se notan las mayores insuficiencias cuantitativas de este tipo de profesores.

Estos mismos criterios y sugerencias son válidos para el profesorado de la enseñanza técnica, cuya falta de preparación es también conocida, con la adición de que, en este caso, se requiere un contacto estrecho con las empresas industriales y agrícolas, en el aspecto tecnológico y práctico.

144. Parece necesario revisar los planes de formación del profesor secundario, caracterizados hasta ahora por la preocupación fundamentalmente metodológica antes señalada, dando especial importancia a la formación científica y reorientando la pedagógica que podría comprender, además de los aspectos didácticos, una preparación en la psicología del adolescente y en psicología social; una comprensión de los factores sociales que - además de la escuela - contribuyen a formar la personalidad juvenil; una comprensión de los objetivos de la educación y de la jerarquía de valores implícita en ellos, y el conocimiento de procedimientos tendientes a favorecer el proceso de socialización de los alumnos y a iniciarles en un trabajo cooperativo (trabajo por equipos, discusiones de grupo, proyectos y otros semejantes).

145. La formación de especialistas y dirigentes de la educación es otro campo en el que las necesidades son sumamente importantes y apremiantes. En efecto, la creciente complejidad de los sistemas educativos, que constituyen hoy una empresa gigantesca por el número de personas que los integran, por la diversidad de responsabilidades que implican y por los cuantiosos recursos que se les destinan, hace ver la necesidad de contar

con cuadros de profesionales capacitados en la variada gama de especializaciones que el sistema educativo requiere: especialistas en revisión de programas y preparación de material de enseñanza; supervisión y formación de personal; organización y administración escolares; orientación personal, educacional, vocacional y profesional; evaluación del rendimiento de los alumnos, de las instituciones educativas y de los sistemas escolares; asistencia social y económica al estudiante; educación de adultos; bibliotecas; educación especial y rehabilitación; estadística escolar; investigaciones educacionales; financiamiento y costos de la educación, y otros.

146. Los campos descritos en este capítulo - formación de profesores y de especialistas - debieran figurar con una alta prioridad en los programas de ayuda internacional. Ciertas normas seguidas hasta ahora en la concesión de ayudas económicas internacionales a estos sectores no parecen adecuadas para las circunstancias y situaciones peculiares de América Latina a ese respecto, y convendría que fuesen revisadas de acuerdo con nuevos criterios.

## CONCLUSIONES

Exigencias que el desarrollo plantea a la educación.

I. Existe consenso en la apreciación de que el sistema educativo de una sociedad desarrollada exige, entre otras condiciones, una educación general razonablemente larga de la población como base indispensable para establecer sobre ella las enseñanzas especializadas; una estructura del sistema educativo que guarde una cierta adecuación con la estructura ocupacional, y que sea flexible e interrelacionada para permitir el mejor aprovechamiento de las aptitudes individuales; una educación superior que, además de preparar profesionales infunda en ellos espíritu investigador, y un sistema de educación permanente que ofrezca posibilidades constantes para el perfeccionamiento profesional y la promoción social.

II. Determinadas tendencias y características de la sociedad actual, independientes o no del desarrollo, plantean nuevas y crecientes exigencias a la educación. Entre ellas revisten especial importancia las siguientes: los cambios sociales; el aumento de población; el afán de más y mejor educación de los sectores sociales; el progreso científico y técnico; la tendencia a la industrialización y la progresiva implantación de reformas agrarias; la evolución de las estructuras políticas y sociales y la corriente de integración latinoamericana. Si los sistemas educativos no tienen en cuenta esos hechos y tendencias incurrirán en la falla que siempre se les reprochó: el preparar al individuo para un tipo de sociedad ya feneida.

III. Los estudios sobre necesidades de profesionales y de mano de obra constituyen un punto de partida necesario para la adopción de planes educativos. La fuerza de trabajo en América Latina era de 75 millones en 1965 lo que representaba el 31% de la población total de la región. Se estima que dicha cifra ascenderá a 95 millones en 1975 lo que significa un aumento promedio anual de 2,5 millones de trabajadores.

IV. Se prevén cambios estructurales importantes del empleo en la región durante la próxima década que consistirán, principalmente, en la reducción gradual de personal de bajo nivel educativo, dedicado a servicios que no contribuyen de manera positiva al desarrollo económico, y en mayores posibilidades de empleo en educación, servicios culturales, salubridad, bienestar y servicio social, servicios legales, administración y estadística, y de personal calificado en agricultura, minería, producción de energía, transportes y comunicaciones.

/El rendimiento

El rendimiento de los sistemas educativos en relación con las anteriores exigencias.

V. El aumento de matrícula en los distintos niveles educativos durante la última década ha alcanzado dimensiones extraordinarias. Entre 1955 y 1965 la inscripción en las escuelas primarias experimentó un incremento del 72%, en la educación media del 120% y en la educación superior del 114%. Actualmente el porcentaje de la población total atendida por los sistemas educativos representa, aproximadamente, el 17%, que puede considerarse satisfactorio al compararlo con el de otras regiones del mundo (14,6% es el promedio mundial), aunque al establecer la comparabilidad debe tenerse en cuenta el mayor porcentaje de población joven que tiene América Latina con respecto a las demás regiones, así como el nivel efectivo de escolaridad que se alcanza en ella.

VI. La importancia real del número de alumnos matriculados disminuye sensiblemente si se tiene en cuenta que la matrícula en enseñanza primaria representa el 80% de la población estudiantil - lo que significa que la educación impartida por los sistemas educativos de la región tiene el carácter predominante de enseñanza de primer grado - y se considera, por otra parte, el bajísimo promedio de retención escolar en todos los grados.

VII. En ese limitado promedio de retención influyen la corta duración de la escolaridad en el medio rural; las elevadas tasas de repetición originadas principalmente por la irregularidad de la asistencia a clase, las fallas pedagógicas de la escuela y los sistemas de promoción; la inadecuación entre la edad cronológica de los alumnos y la que corresponde al grado en que están inscritos; y, por último, aunque no lo menos importante, la situación económica de muchas familias que les obliga a incorporar a los niños al trabajo.

VIII. Ese bajo rendimiento del sistema educativo contribuye a que el problema del analfabetismo en la región siga teniendo características graves. A su vez, el analfabetismo constituye un factor retardatario del desarrollo como puede apreciarse al examinar la relación entre analfabetismo y renta per cápita en determinados países y zonas de la región.

IX. La estructura de los sistemas educativos latinoamericanos adolece, en general, de algunas deficiencias importantes: en el nivel primario, la existencia de dos tipos de escuela - urbana y rural - con menor duración de la escolaridad en esta última lo que impide a sus alumnos adquirir una formación básica completa y el acceso a estudios secundarios; en el nivel medio, un predominio de la enseñanza académica, con la finalidad de preparación para la Universidad, y un conjunto de cursos profesionales que en ocasiones tienen total independencia entre sí, sin una base común y sin ofrecer un adecuado cauce de interrelaciones que facilite el

/debido aprovechamiento

debido a aprovechamiento de la diversidad de aptitudes de los estudiantes; en el nivel superior, predominio de las carreras tradicionales, escasa apertura hacia nuevas especializaciones y carreras cortas, y existencia de Facultades de acuerdo con la concepción tradicional, aisladas entre sí, sin que llenen en ciertos casos los requisitos de formación general del alumnado y sin una organización de tipo departamental que podría ofrecer servicios comunes a las distintas Facultades o escuelas profesionales.

X. La extraordinaria expansión cuantitativa de los sistemas educativos en los últimos años, que ha obligado al reclutamiento de profesores improvisados, a adoptar medidas de urgencia en la habilitación de locales, a establecer turnos dobles de alumnado y a otras decisiones, ha repercutido desfavorablemente en la calidad de la enseñanza aquejada ya anteriormente de notorias deficiencias.

XI. El número de profesores de educación primaria y media que carece de la formación sistemática que requiere el ejercicio de la docencia, las fallas de los planes y programas de estudio, el empleo de métodos inadecuados en la enseñanza y la pobreza de medios y de material con que se desenvuelven las instituciones educativas, dificultan considerablemente el mejoramiento del rendimiento cualitativo de la educación.

Algunos problemas que plantea una posible acción orientada hacia el futuro.

XII. Las características de la pirámide educativa de América Latina muestran que en las metas cuantitativas que convendría establecer no sería tan importante aspirar a un incremento de matrícula - especialmente en el nivel primario - como al logro de los objetivos siguientes: mejorar las tasas de retención, adecuar la edad cronológica de los alumnos a la correspondiente al grado o año escolar que cursan y establecer un mayor equilibrio proporcional entre la matrícula de los distintos niveles educativos.

XIII. Se plantea el interrogante de si la tendencia a la prolongación del ciclo obligatorio, que empieza a manifestarse en América Latina, no será prematura. Frente a este problema pueden adoptarse dos posiciones: la de otorgar prioridad a la generalización de la educación primaria a toda la población en edad escolar - lo que podría parecer más realista en ciertos casos, pero supondría, al mismo tiempo, adecuarse al ritmo lento de incorporación a la escuela del porcentaje de población en edad escolar ahora ausente de ella - o iniciar, ya desde ahora, el avance que supone la prolongación, aunque solamente afecte este beneficio a parte de la población escolar que termina la primaria.

XIV. Independientemente del problema de la prolongación del ciclo obligatorio de educación, se advierte una corriente en la mayor parte de los países latinoamericanos en favor de la reforma del primer ciclo postprimario, que puede afectar a su inserción en la estructura del sistema educativo y a su orientación y contenido. Los países de otras regiones del mundo que han abordado dicho problema han adoptado soluciones diferentes: en ciertos casos se ha establecido un período común y, en otros, diferenciado. A su vez, el diferenciado ofrece, en ciertos casos, diversas opciones. La adopción de una base común parece socialmente más justa, y más conveniente desde el punto de vista de la orientación profesional al permitir que ésta se realice en una edad en que se manifiestan más claramente las aptitudes del estudiante.

XV. La presión creciente que ejerce la sociedad actual para que el sistema educativo capacite para las profesiones, cada vez más diversificadas por el progresivo fraccionamiento que ocasiona el progreso científico y técnico, requiere modificaciones en la estructura del sistema escolar a fin de que éste se adapte mejor a la estructura ocupacional. Dadas las circunstancias peculiares de la mayoría de los países latinoamericanos, podría ser de interés, entre otras medidas, establecer ramas de formación polivalente en el nivel medio y sistematizar los diversos tipos de educación especializada sobre la base de una formación fundamental sólida, abriendo, con los adecuados criterios de selección, el acceso de todas las ramas al nivel superior. En el nivel universitario también parece aconsejable dar cabida a nuevas especializaciones y establecer carreras cortas, así como cursos especiales para post-graduados.

XVI. El equilibrio entre educación general y especializada constituye una exigencia ineludible de acuerdo con una concepción integral del hombre. Aunque se ha querido ver un cierto antagonismo entre ellas, no son mutuamente limitativas, ni excluyentes. Hoy se reconoce comúnmente que cuanto más complejas sean las actividades especializadas de un individuo, más amplias y difíciles serán las funciones que se le exigirán como ciudadano y, por consiguiente, más necesidad tendrá de una formación general amplia. Igualmente, cuanto más completa sea esa formación general en el técnico y el obrero, mayores serán sus posibilidades para hacer frente a los nuevos problemas que la evolución técnica ofrece.

XVII. Aunque la formación no puede ser el resultado exclusivo de la acción escolar, competen a ésta dos aspectos esenciales: proporcionar una formación intelectual lo más completa posible y desarrollar el sentido de responsabilidad. Existe consenso en la apreciación de que la educación general debe tender al desarrollo de las aptitudes físicas, a la conservación de la salud física y mental; a proporcionar el dominio de la lengua nacional y, con carácter complementario, el conocimiento de alguna lengua extranjera que permita un enriquecimiento cultural y profesional posterior; habilidades matemáticas; comprensión del mundo físico,

comprensión de las personas, los grupos y fuerzas sociales, las ideas y sentimientos colectivos, las relaciones económicas y las aportaciones culturales dentro de la sociedad en que se vive, así como la comprensión de otras sociedades y culturas, contemporáneas y del pasado, y el desarrollo de la sensibilidad hacia la música y las artes.

XVIII. La multiplicidad de especialidades imposibilita el hacer referencias concretas a ellas y sólo permite una visión generalizadora. Sobre esta base podría decirse que existen en todo plan de formación especializada cuatro núcleos de acción pedagógica: Los conocimientos originados en la transformación o adaptación de disciplinas de formación general que dan la comprensión y la base para la acción profesional; la formación instrumental propia de la especialidad; la formación operativa, basada en las necesidades de colaboración humana, y la ética profesional.

XIX. La alfabetización de adultos sigue teniendo una penosa actualidad en América Latina. Las experiencias de las campañas realizadas en la región con ese fin muestran que no pueden tener éxito completo si se llevan a efecto en forma ocasional y aislada, y que hay que situarlas en un cuadro amplio de realizaciones sociales y económicas.

XX. La acción alfabetizadora debe planificarse cuidadosamente teniendo en cuenta las causas determinantes del analfabetismo en cada país o zona, y vinculándola con los planes de desarrollo a cuyo efecto debe culminar en una capacitación profesional.

XXI. La educación permanente de adultos constituye una gran necesidad en América Latina especialmente para cubrir déficits educativos, actualizar conocimientos y técnicas y cooperar en las readaptaciones profesionales. La ejecución de actividades de educación permanente exigirá ampliar la concepción que se ha tenido hasta ahora del campo y de los límites de la política educativa y vincular de algún modo a ellas a instituciones y entidades extraescolares.

XXII. Las instituciones del sistema educativo regular - escuela, especialmente en el medio rural, centros de enseñanza media y universitaria - pueden realizar importantes cometidos de educación permanente, sin menoscabo de la acción sistemática que vienen desarrollando.

XXIII. La complejidad creciente de la administración educativa y el volumen e importancia de las responsabilidades que asume exigen que se dedique una especial atención a su renovación y perfeccionamiento. Parece imponerse la necesidad de formar personal especializado para los diferentes puestos administrativos; racionalizar y mecanizar los servicios comenzando por los propios Ministerios y descentralizarlos con delegación de responsabilidades en aspectos en los que ahora consumen mucho tiempo y

esfuerzos las más altas autoridades educativas.

XXIV. La introducción de los servicios de planeamiento educativo ha contribuido a evitar la improvisación y a que se estudien con un criterio de conjunto los problemas que plantea el desarrollo educativo. Todavía no existen en la mayoría de los países planes integrales de educación, pero se ha avanzado mucho en estudios diagnósticos y en la realización de proyectos parciales. Se advierte la necesidad de formular pautas para el desarrollo educativo a corto plazo de tal modo que se resuelvan problemas apremiantes, y de estudiar con mayor profundidad y detalle planes de más largo alcance que contribuyan decisivamente a acelerar y producir cambios de orden social y económico.

XXV. La importancia que tiene la función de supervisión para la eficacia de la administración educativa parece exigir que se dote de una formación específica al personal de la misma, que se aumente su número y que se revisen los procedimientos y técnicas de su actuación.

XXVI. Aunque los países de América Latina han aumentado sus presupuestos de educación, persiste la desproporción entre las partidas de personal y otros gastos operacionales, así como entre los tres niveles de la estructura. Por otra parte, y con excepción de algunos países, no parece que se haya dado a la educación, a pesar de las recomendaciones de la Conferencia de Santiago, una prioridad tal en los planes de desarrollo económico y en la política presupuestal, que permita la expansión del sector educacional y el incremento de su rendimiento.

XXVII. Los elementos esenciales sobre los que habría que actuar para mejorar la calidad de la educación son: la estructura del sistema, la administración, las personas que intervienen en el proceso educativo, como factor más destacado, las instituciones y los planes y programas.

XXVIII. La formación del personal docente, técnico y administrativo de la educación constituye el problema más vital del sistema educativo en relación con la eficacia de éste. En los sistemas actuales de formación de maestros primarios se observa un excesivo teoricismo y se dedica escaso tiempo a las actividades prácticas. En la formación de profesores de secundaria parece haber un predominio de actividades relacionadas con el tecnicismo didáctico de preparar la clase sobre las de preparación científica y sobre otras posibles tendientes a la formación social y del carácter del alumno. El perfeccionamiento del profesorado en ejercicio sigue siendo uno de los más graves problemas de la educación latinoamericana, especialmente por el bajo porcentaje de personal titulado que no llega al 60% en los maestros primarios y que representa solamente un 30% del secundario.

XXIX. Estas necesidades ponen en el primer plano de la acción ministerial la reforma de las escuelas normales, la creación de centros de perfeccionamiento del magisterio de todos los niveles, y una mayor

vinculación para los fines de formación y capacitación entre las Universidades y los Ministerios de Educación.

XXX. Se advierte, cada vez en mayor medida, la necesidad de formar especialistas y dirigentes de la educación que orienten y estimulen al personal implicado en la obra educativa. A ese respecto parecen necesarias las especializaciones en investigación pedagógica, en planes, programas y preparación de material de enseñanza, en supervisión, organización y administración escolares, en orientación personal y profesional, en educación especial y otras.