

DOCUMENTOS

EDUCACION EN LATINOAMERICA

sus "pros" y "contras"

EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA ESFERA
DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EN EL CARIBE
DESDE LA CONFERENCIA DE MINISTROS
DE BUENOS AIRES

La reciente Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Ciencia y la Tecnología (Caraballeda, 6-15 diciembre 1971) fue convocada por la UNESCO.

El primer objetivo de la convocatoria fue el de examinar los progresos realizados en materia de educación desde la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico celebrada en Buenos Aires en 1966.

La importancia del tema, en el que se descubren los logros cuantitativos, las deficiencias estructurales, las crisis de los sistemas educativos y las perspectivas del futuro, nos mueve a presentar este informe a nuestros lectores, tomado del "Proyecto de informe final" presentado por la UNESCO a la citada Conferencia de Ministros.

EL CRECIMIENTO ACELERADO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION

Se registró con satisfacción el notable crecimiento experimentado por la educación en todos los países y en todos los niveles de la enseñanza y que revela a la educación como uno de los sectores más dinámicos en el conjunto de elementos del desarrollo social de la región.

Al finalizar la década del 60, América Latina se presenta como la región del tercer mundo con las tasas más altas de escolarización de su población. En un período caracterizado por un crecimiento demográfico rápido cuya tasa anual (2.9%) es la más alta del mundo, la población incorporada a los sistemas educativos ha aumentado, globalmente, con un ritmo aproximadamente dos ve-

ces mayor que los grupos en edad escolar.

Este crecimiento ha sido especialmente notable y espectacular en los niveles de la enseñanza media y superior, cuya expansión durante el primer quinquenio de la década se operó con una tasa anual del 11.33 y el 9.45%, respectivamente, y dentro del segundo quinquenio, del 7.8 y el 10.45%.

Esta expansión acelerada de la educación media y de la superior, traducida en una notable expansión de la pirámide educativa en los tramos superiores, es la característica más sobresaliente del desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe en los años recientes, y todo indica que en la mayor parte de los países de la región continuarán e incluso aumentarán durante el próximo

decenio las actuales tasas de crecimiento. Un fenómeno digno de atención en el contexto de esta evolución ha sido la educación, cuya matrícula aumentó en una tasa más alta que la de la población escolar en general.

Dos factores se han combinado para determinar este notable crecimiento de la educación en la región: de una parte, la prioridad concedida por los gobiernos a la educación en el contexto de sus políticas de desarrollo, concretada en la asignación a la educación de un alto porcentaje del gasto público y del Producto Nacional, 21%, y cerca del 4%, respectivamente, a nivel de la región, registrándose un buen número de países que sobrepasan este último porcentaje que fuera la meta señalada en la Conferencia de Santiago de Chile en

1962; de otra parte, la explosión de la demanda de educación por una población cada vez más consciente de su derecho a la educación y del valor de la misma para la participación plena en los procesos económicos, políticos y sociales del desarrollo nacional.

Este crecimiento que las cifras revelan no es simplemente cuantitativo, sino que tiene un sentido cualitativo: el paso de sistemas de educación consagrados hasta tiempos no remotos a una minoría, a otros en que las masas de la población van teniendo acceso creciente. En esta forma, los países de la región albergan actualmente en las instituciones escolares un potencial de recursos humanos con el que no contaban hasta hace pocos años para afrontar su destino futuro.

PROBLEMAS MAYORES DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE AL INICIARSE LA DECADA DEL 70

Sin embargo, paralelamente a la satisfacción por esta expansión global de los sistemas educativos, la Conferencia expresó su preocupación por una serie de graves deficiencias de la educación, algunas de ellas registradas desde tiempo atrás y otras generadas por el mismo crecimiento acelerado de los años recientes.

LOS DEFICITS EN LA EDUCACION OBLIGATORIA Y EL PROBLEMA DEL ANALFABETISMO

La expansión de la educación primaria impulsada por el Proyecto Principal iniciado por los países latinoamericanos en 1957 ha sido notable y sus efectos se revelan en la expansión que en la década del 60 ha experimentado la enseñanza media. Sin embargo, dicha expansión de la educación primaria no ha logrado aún la escolarización completa de la población en la edad correspondiente. Cálculos aproximados indican que en 1970 alrededor de 8 millones de niños de 7 a 12 años se encontraban al margen de la educación, declarada por todos los Estados latinoamericanos como universal, gratuita y obligatoria.

América Latina es la única región del mundo en donde el analfabetismo ha disminuido no sólo en porcentaje, sino también en cifras absolutas, pasando de más de 41 millones en 1960 a menos de 39 millones en 1970. Sin embargo, esta cantidad es alarmante y el analfabetismo continúa siendo en muchos países de la región uno de los problemas humanos y sociales mayores y un obstáculo a los propósitos de desarrollo económico y político, mediante una participación activa de las masas de su población. La educación de adultos, a pesar de algunos progresos logrados, no ha recibido la atención ni alcanzado el grado de desarrollo que serían deseables.

LOS DESEQUILIBRIOS EN LAS OPORTUNIDADES DE ACCESO, PERMANENCIA Y PROGRESO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

El crecimiento global satisfactorio de la educación en la región encubre serios desequilibrios en las reales oportunidades que tienen los diversos grupos de la población para ingresar a las instituciones escolares y continuar en ellas. Factores geográficos, étnicos, económicos y de índole social, reforzados por deficiencias de los sistemas educativos mismos, originan estas desigualdades, sin que se haya logrado generalizar una acción sistemática y deliberada para contrarrestarlas.

Las disparidades mayores se observan entre las diversas regiones de un mismo país, y en ellas entre zonas urbanas y rurales. En estas últimas, la desigualdad en las oportunidades de educación adquieren su mayor gravedad, y en algunos países también mayor amplitud. Es en el medio rural donde los sistemas escolares de todos los países de la región muestran una menor penetración, una mayor debilidad cualitativa y un menor rendimiento como servicio. La falta de una idea clara acerca de la naturaleza y papel de la educación en estas zonas y de acciones integradas para su desarrollo en que la educación se articula con otros factores, no han permitido a los países concebir y aplicar el sistema educativo más conveniente a dichas zonas.

EL RENDIMIENTO DE LOS SISTEMAS

La Conferencia vio con preocupación la persistencia de los bajos niveles de rendimiento de los sistemas educativos latinoamericanos que revelan los índices de deserción y repetición, y la ausencia de una política para remediar la situación, en la que se combinan medidas efectivas de orden social, económico y pedagógico.

Este bajo rendimiento constituye posiblemente la deficiencia más aparente y más grave de la educación latinoamericana. Desde el punto de vista económico disminuye por lo menos en un tercio la productividad de los recursos consignados a la educación. Desde el punto de vista de los educandos y de la sociedad, frustra en gran parte los objetivos que se persiguen en la educación. Las tasas de deserción, combinadas con deficiencias de calidad de la educación y de organización de su contenido, dan como resultado masas crecientes de individuos con educación incompleta. Al nivel primario un gran porcentaje de los que desertan regresan al analfabetismo. Los que lo hacen al nivel de la educación media y superior se incorporan a la sociedad sin una preparación específica mínima de base que les permita incorporarse al mercado del traba-

jo. Los estudios sobre desocupación y subempleo están revelando que un alto porcentaje de personas sin empleo o subempleados está constituido precisamente por individuos con educación incompleta. En esta forma, sin que nadie se lo proponga, pero también sin que todavía se arbitren las medidas sistemáticas para disminuir la gravedad del problema, los síntomas educativos se convierten en fuente de frustración individual y social.

DESEQUILIBRIOS Y DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

El desequilibrio mayor a este respecto es el que se observa en la educación media y superior entre el desarrollo de las diversas ramas y modalidades. El problema presenta su carácter más crítico al nivel de la educación media con la disminución progresiva del porcentaje de estudiantes en las ramas técnicas. De los 9,4 millones de estudiantes que se encontraban en la enseñanza media en 1970, 68,2% se encontraban en la enseñanza general y 23,5% en la enseñanza técnica. En 1960 los porcentajes eran, respectivamente, de 64,8% y 25,7%. Este fenómeno se revela en toda su gravedad si se precisa que las necesidades sociales y económicas a que aspiran los países se ubican en el sector de los cuadros medios. El problema no sería tan grave si la educación general tuviera un nivel de calidad y una orientación y contenido que permitieran, a partir de ella, la formación acelerada de tales cuadros y si existieran las instituciones de entrenamiento vinculadas con el mundo del trabajo, para formarlos.

En la enseñanza superior, el ritmo de progreso de las ramas científicas es menor que el de aquellas consagradas a los estudios literarios y sociales.

A estos desequilibrios ha de añadirse el hecho de que los países de la región no han encontrado todavía un modelo estructural global de su educación, enraizado en sus propias realidades y necesidades, en el que se asegure la coordinación y complementación entre las modalidades de enseñanza dentro del propio sistema escolar, de éstas con las formas diversas de educación extraescolar, y el aprovechamiento para ambas de los medios modernos de comunicación y transmisión de conocimientos. Hasta el momento la educación en la región más bien presenta la imagen de un conjunto abigarrado de modalidades e instituciones dispersas y sin articulación, con dispersión de esfuerzo y de objetivos.

LA CALIDAD DE LA EDUCACION

Los problemas a este respecto se ubican en dos planos muy correlacionados: el de la infraestructura instrumental y los requisitos para una educación eficaz; y el de la orientación y contenido de la

educación que se imparte. En el primer aspecto la explosión de la demanda de educación registrada en la década reciente obligó a los países a concentrar la atención en la expansión cuantitativa y a un cierto grado de improvisación en cuanto a locales escolares y personal docente y, en general, a la implantación de instituciones escolares con pobreza de instrumentos didácticos. Todo ello con repercusión directa sobre la calidad. La considerable desproporción entre los gastos de funcionamiento y pago de personal, de un lado, y los de capital, por otro, es un indicador de esta seria situación. En cuanto a la orientación y contenido de la educación, en la Conferencia se señalaron, entre muchos, tres problemas fundamentales. En primer lugar, la escasa vinculación del contenido de la educación con el trabajo y su valor como elemento básico de la formación y el desarrollo del individuo y para su contribución a la construcción de la sociedad. En forma particular se consideró que la educación general en la región no incluye este elemento sustantivo y se insistió en la necesidad de una educación en el trabajo y para el trabajo, que genere en los educandos las valoraciones y virtudes necesarias para el esfuerzo humano puesto al servicio de la colectividad.

En segundo lugar se destacó el escaso desarrollo que la ciencia, como contenido y como instrumento de formación general, tiene en los sistemas educativos, en todos los niveles. Situación muy grave ésta en un mundo en que la ciencia es el motor de todo progreso humano y en que los países en desarrollo encuentran en la aplicación de la ciencia y la tecnología a sus necesidades autóctonas el medio de superar la dependencia y de acortar las distancias que les separan de las sociedades altamente desarrolladas.

En tercer lugar, se desarrolló el concepto de que la educación ha de dirigirse a todos los hombres y a todo el hombre, esto último en el sentido de abarcar la totalidad del hombre, siendo injusto y perjudicial a la sociedad que la persona se frustre y sea privada de las posibilidades de desarrollo y de afirmación de sí mismo que toda educación debe promover. Se trata de la educación integral de que siempre se ha hablado, pero que debe ser interpretada a la luz de las características de nuestro tiempo y sus tendencias: una educación que integre la formación intelectual, la valoración y las virtudes del trabajo, el desarrollo de capacidades creadoras, el sentido de la convivencia, y todo ello orientado por la formación moral y la voluntad del individuo de consagrar su conocimiento y acción al progreso de la sociedad y de encontrar su autorrealización humana a través de este servicio a la sociedad cuyo destino comparte.

LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

La Conferencia registró con satisfacción los avances que ha logrado durante la década reciente en la región el concepto y la práctica del planeamiento de la educación. Todos sus países cuentan hoy con mecanismos técnicos de planeamiento educativo a nivel ministerial, con funcionarios —aunque en número todavía no suficiente— que han recibido entrenamiento específico para esta función, y en la totalidad de los países se han formulado a lo largo de la década reciente planes de educación.

Sin embargo, parece indispensable un esfuerzo mayor para alcanzar el objetivo señalado en la Conferencia de 1962 y ratificado en la de 1966, de un planeamiento integral de la educación vinculado con la planificación del desarrollo y que sirva efectivamente de instrumento del proceso de formulación de políticas y de administración de la educación. Particularmente se siente la necesidad de que el planeamiento educativo pase de la etapa de simple racionalización del desarrollo cuantitativo de la educación, para añadir a esta dimensión otras relacionadas con su función de evaluación crítica de la eficiencia interna y de la forma en que los sistemas educativos responden a las necesidades de la sociedad. La planificación tendría que llegar a capas más profundas de la problemática de la educación y convertirse en instrumento de adopción de decisiones en materia educativa y de racionalización del proceso de aplicación y evaluación de las reformas e innovaciones en que están empeñados los países de la región.

Por otra parte, el éxito del planeamiento y de la reforma de la educación supone una transformación substancial de las estructuras y el funcionamiento de la administración educativa y a la vez un esfuerzo de formación y entrenamiento de su personal. En definitiva, el acierto y el éxito de los cambios que intenten los países en materia de educación dependerán esencialmente de la actitud y calidad del cuerpo docente, de la comprensión que los diversos sectores de la sociedad tengan de la necesidad de los cambios y de la capacidad y eficiencia de la administración de la educación.

LOS ESFUERZOS DE MEJORA-MIENTO Y REFORMA DE LA EDUCACION

Conjuntamente con el examen crítico de los grandes problemas que afectan a la educación en la región, la Conferencia registró con satisfacción los esfuerzos emprendidos desde la Conferencia en Buenos Aires para afrontarlos.

1. Todos los países han hecho esfuerzos considerables por realizar el ideal de asegurar la escuela primaria completa a toda la población en edad escolar.

Con este propósito, en el último quinquenio han ampliado considerablemente la red de escuelas, especialmente en las áreas rurales y en las zonas periféricas densamente pobladas de las grandes ciudades, con el consiguiente aumento de las plazas de maestros y la puesta en marcha de planes de construcciones escolares, en muchos casos con ayuda internacional. Asimismo se han incrementado notablemente los programas de asistencia social a los escolares. Al aumento de la ayuda en forma de becas de estudio, alimentos, vestuario, útiles escolares, servicios médicos, colonias de vacaciones, transporte escolar, se añade, en algunos países, el establecimiento de ayudas tales como asignaciones a los padres por cada hijo estudiante, seguro escolar, etc.

2. Ha cobrado importancia la educación preescolar, la cual ha comenzado a extenderse gradualmente hacia los sectores más desfavorecidos de la población, bajo la forma de guarderías y jardines infantiles.

3. Las tradicionales campañas contra el analfabetismo, generalmente discontinuas y, por lo tanto, de una eficacia muy reducida, han cedido paso al desarrollo de programas de educación de adultos con objetivos más precisos que responden mejor a las necesidades de educación general, de formación social y de capacitación profesional de los jóvenes y de los adultos que no recibieron oportunamente los beneficios de la educación escolar. En casi todos los países de la región existen ya, bajo diversas formas de organización institucional, dependencias técnico-administrativas encargadas de la educación de los adultos y de programas de desarrollo de la comunidad; en algunos, se ha avanzado hacia la concepción de programas de educación extraescolar como un aspecto de la educación permanente, y con tendencia a utilizar todos los recursos educacionales que ofrece la comunidad: prensa, radio, televisión, deportes, recreación, vida cívica y sindical, etc.

4. El escaso rendimiento interno de los sistemas escolares ha preocupado intensamente a los gobiernos de la región, que han ensayado diversas medidas técnicas, administrativas y de organización escolar para superar el problema. Entre ellas, las más efectivas son los planes de completación sistemática y gradual de escuelas incompletas que están llevando a cabo varios países de la región, y la renovación del sistema de calificaciones y la adopción del régimen de promoción automática en los primeros grados de la enseñanza primaria o básica, con exámenes o pruebas nacionales de fin de ciclo.

5. Los propósitos de modernización y desarrollo de las zonas rurales está llevando a varios gobiernos a concentrar su atención en las necesidades edu-

cativas de la población rural y de los grupos étnicos tradicionalmente marginados. En algunos países se aplica la fórmula de los núcleos escolares y de las escuelas concentradas a veces con régimen de internado o de semi-internado, para atender a la población campesina dispersa; en otros, se han iniciado interesantes ensayos que consisten en la determinación de áreas de desarrollo especial en las que se concentren recursos escolares y extraescolares para promover el desarrollo cultural, social y económico de toda la comunidad con participación popular.

6. Los desequilibrios entre los diferentes niveles, modalidades y ramas de la enseñanza han comenzado a merecer un tratamiento especial en la formulación de los planes de educación. En el nivel de educación media, donde es particularmente acentuado el desequilibrio entre la matrícula de la educación secundaria general y la que totalizan las modalidades de la enseñanza técnico-profesional, se están tomando medidas cuyo perfeccionamiento será muy eficaz: el establecimiento de un ciclo básico común, la formulación de planes de estudio más flexibles con áreas de exploración vocacional, el establecimiento de servicios de orientación educacional, vocacional y profesional, la revisión del ciclo diversificado de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo y, especialmente, el mejoramiento de la enseñanza técnico-profesional procurando dotarla de profesores mejor calificados y de locales y equipos adecuados. En un país se empiezan a ver ya los resultados positivos de una experiencia tendiente a favorecer el acceso de las mujeres a las enseñanzas técnicas de nivel medio tradicionalmente reservadas a los varones.

7. Posiblemente el aspecto en que los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación han sido mayores, es el relativo a la formación y el perfeccionamiento del personal docente y a la profesionalización del personal no titulado en servicio. Varios países han suprimido de las escuelas normales el ciclo de formación general, transformándolas en centros profesionales de nivel superior. Algunos países prácticamente han puesto término a sus planes de capacitación de maestros empíricos por haber alcanzado las metas que se habían señalado, y concentran actualmente sus recursos en las actividades de perfeccionamiento sistemático del personal docente. Cabe destacar la reorientación de los centros de capacitación existentes y la creación de otros con la función principal de coordinar el cumplimiento de planes nacionales de perfeccionamiento que, en algunos casos, incluyen también la formación de administradores, supervisores y especialistas en educación. En algunos países estas actividades se han conce-

bido estrechamente ligadas con las de investigación y experimentación educacionales.

8. En varios países se han realizado progresos notables en lo que atañe a la situación socio-económica del personal docente, tales como la revisión de las escalas de sueldos, la regulación de los sistemas de nombramiento y ascensos, la creación de estímulos especiales para el ejercicio de la docencia, etc. En varios casos se están tomando medidas para cambiar el sistema de nombramiento de profesores de educación media reemplazando el nombramiento por hora por el de profesores de tiempo completo o por el sistema de cátedras.

9. Casi todos los países se han abocado a la revisión de los programas de estudio, procurando actualizar y enriquecer sus contenidos adecuándolos al desarrollo psico-social de los estudiantes, a las exigencias del desarrollo científico y tecnológico y a los requerimientos de la sociedad. Algunos países aplican experimentalmente los nuevos programas en un número reducido de escuelas-piloto, extendiéndolos gradualmente a medida que el personal docente se prepara para su correcta aplicación. Simultáneamente, ha habido una preocupación especial por mejorar los textos de estudio; por aumentar la dotación de equipos, laboratorios y material de enseñanza en general, y por perfeccionar la utilización de recursos tales como la radio y la televisión. En algunos países se han empezado a aplicar experimentalmente las técnicas de enseñanza programada en determinadas escuelas técnicas de nivel medio y en la educación superior.

10. Se generaliza la preocupación por los problemas de la administración de la educación y varios países han emprendido acciones tendientes a mejorar sus mecanismos, métodos y procesos, así como a la capacitación del personal.

En los países con sistemas administrativos fuertemente centralizados se aplican iniciativas de descentralización y regionalización, y en aquellos con organización política federal se buscan medios que permitan la formulación y ejecución de políticas educativas de índole nacional. En uno de los países se intenta aplicar el concepto de la educación como un servicio nacional, con relación al cual la función del Ministerio de Educación consistiría en promover y coordinar la totalidad del esfuerzo educativo de la nación.

11. En los años recientes, algunos países de la región han introducido reformas en la estructura de los sistemas educativos. Tales reformas tienden a superar la desarticulación entre la educación primaria y la educación media, mediante el establecimiento de un nivel de educación básica de 8 ó 9 años de duración, con un curso o ciclo de orienta-

ción al que se atribuye la responsabilidad de facilitar la continuación de los estudios y de asegurar una racional distribución de los alumnos en las diferentes ramas o modalidades de la enseñanza media de 3 ó 4 años de duración. La diversificación de esta última es un problema que ha dado lugar a diferentes fórmulas de solución en los distintos países.

Un país ha adoptado una solución más radical, que consiste en suprimir la enseñanza media, nivel que ha sido absorbido parcialmente por la educación básica y la superior, respectivamente. La educación superior, por su parte, se ha estructurado en diversos niveles, de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. La creación de carreras cortas de nivel superior se ha extendido ampliamente en la región.

Las reformas de la educación han respondido en los diversos países a motivaciones diferentes. En algunos casos se inspiran en el propósito de superar deficiencias internas de los sistemas educativos y de modernizarlos. En otros casos, las reformas obedecen a motivaciones de índole política y social y se persigue que la reforma sea una parte y un instrumento de las reformas estructurales de la sociedad misma.

Se abre paso la idea de una educación liberadora que contribuya a formar la conciencia crítica y a estimular la participación responsable del individuo en los procesos culturales, sociales, políticos y económicos.

Se observa una tendencia a comprometer la participación de toda la comunidad en la reforma de la educación. En varios países se han realizado seminarios o congresos nacionales con participación de profesores, padres de familia, estudiantes, organizaciones empresariales y sindicales.

Uno de los participantes en el debate general expresó la idea de que es necesario institucionalizar la innovación, para convertirla en un proceso continuo y permanente.

Se hizo mención a los graves problemas del desempleo que afrontan algunos países y a la necesidad de que las reformas y el planeamiento de la educación tengan muy en cuenta dicho problema y se orienten en el sentido de contribuir a su solución.

12. Finalmente, se hicieron referencias y se expresó satisfacción por la valiosa y efectiva cooperación que la Unesco ha prestado a los gobiernos y a los países en su esfuerzo por extender la educación a sectores cada vez más amplios de la población y adecuarla a las necesidades en rápida evolución de las sociedades de América Latina y del Caribe.

* * *