

PIIE
012-647

piie

programa interdisciplinario de investigación en educación



ACADEMIA DE
HUMANISMO
CRISTIANO

EL PROYECTO EDUCACIONAL DE LA TEORIA
DEL DESARROLLO

(Análisis de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1982)

Rodrigo Vera Godoy

2710

ÍNDICE GENERAL

Página

ÍNDICE ANALÍTICO

PRIMERA PARTE: MARCO TÉCNICO PARA EL ANÁLISIS DE PROYECTOS EDUCACIONALES

CAPÍTULO I : Introducción 1

CAPÍTULO II : esquema de formulación y Lectura
de Proyectos Educativos. 10

SEGUNDA PARTE: EL PROYECTO EDUCACIONAL DE UN CORPO
RANCIA SOBRE EDUCACIÓN DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
DEL 1962. 20

El presente texto es una reedición del estudio publicado originalmente por el Centro de Investigaciones Educativas, CIE, de Buenos Aires, República Argentina, en Julio de 1984.

Al decidir la publicación de este estudio en Chile, el PIIE tuvo en cuenta la significación histórica del objeto de análisis, esto es, de la propuesta elaborada en la Conferencia de Santiago de Chile, en 1962. Tuvo en cuenta también, el valor instrumental de la metodología de análisis de la política educacional que aquí se enfoca, metodología que tiene plena validez para la formulación y/o para el examen de otras políticas educacionales en el presente.

El PIIE agradece a sus colegas del ex-CIE (actualmente CIPES), la autorización para difundir este trabajo en Chile.

INDICE GENERAL

	<u>Pág.</u>
INDICE ANALITICO	
<u>PRIMERA PARTE:</u> MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DE PROYECTOS EDUCACIONALES.	1
CAPITULO I : Introducción	1
CAPITULO II : Esquema de Formulación y Lectura de Proyectos Educativos.	10
<u>SEGUNDA PARTE:</u> EL PROYECTO EDUCACIONAL DE LA CONFE RENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATI- NA. 1962.	20
CAPITULO III : El Objetivo Fundamental del Proyec- to Educativo.	25
CAPITULO IV : Los Objetivos Generales del Proyecto Educativo.	46
<u>TERCERA PARTE:</u> LA INSERCIÓN DEL SECTOR DOCENTE EN EL PROYECTO EDUCACIONAL.	102
CAPITULO V : El Papel Asignado al Sector Docente en el Proyecto Educativo del 62.	102
CAPITULO VI : Consideraciones Finales y Perspecti vas de Estudio.	120
BIBLIOGRAFIA	127

INDICE ANALITICO

PRIMERA PARTE: MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DE PROYECTOS EDUCACIONALES.

CAPITULO I: Introducción

Objetivos: Experimentar una metodología de lectura de políticas educacionales que permita encarar de manera sistemática la formulación de políticas alternativas.

Con este objeto se ha hecho una sistematización del discurso de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de América Latina, por considerar este "evento" como una manifestación representativa de las corrientes denominadas "teoría del desarrollo".

El esquema conceptual de análisis procura permitir, posteriormente, un estudio comparativo de esta propuesta con las formas educacionales recientemente experimentadas en la región.

El esquema empleado procura constituir, a su vez, una proposición metodológica para el estudio de políticas educacionales, de evaluación de estas políticas y de formulación de alternativas educacionales integradas a un proyecto social.

La presente exposición procura constituirse en material de discusión para docentes "concientes de la importancia del trabajo que realizan, de su trascendencia futura y de su proyección social, y que están comprometidos con una tarea de transformación educativa que ellos saben necesaria".

Justificación:

La formulación de una política educacional reúne las opciones que una conducción educativa asume frente a los requerimientos sociales, económicos y políticos, en un momento histórico determinado. Para el sector docente el estudio de estas políticas constituyen un "terreno privilegiado" para plantearse la modificación de su práctica en un marco en el cual el papel que se les asigna forma parte de una "racionalidad estructural".

La formulación de una política educacional alternativa supone la realización de análisis críticos de las políticas educacionales vigentes.

Consideraciones Metodológicas

: Se han trabajado los antecedentes que sirvieron de base al trabajo de la Conferencia y los informes que surgieron de su desarrollo como constituyendo una unidad.

Se estima que los eventos internacionales posteriores a esta Conferencia la han profundizado y complementado, pero que en general, no han introducido modificaciones substanciales a la propuesta global ni a la conceptualización que en ella se utiliza.

Corpus: Se ha hecho una lectura exhaustiva de los materiales de la Conferencia, seleccionando como material documental básico a dos Boletines Especiales del Proyecto Principal de la UNESCO, N°13 y N°14, que contiene los antecedentes e informes principales de la Conferencia.

La lectura de textos ha sido hecha mediante la utilización de un esquema conceptual que se expone, por la importancia que tienen en el trabajo, en el capítulo II de la presente exposición.

Limitaciones: En el análisis de los documentos se ha omitido la consideración del contexto social y político del cual estos son una manifestación. A pesar que esta omisión no impide cumplir con el objetivo de este trabajo la entendemos importante debiendo ser objeto de una posterior profundización del mismo estudio.

El presente trabajo es un estudio de carácter exploratorio, tanto temático como metodológico que no pretende agotar una línea de investigación sino que por el contrario, abrirla.

CAPITULO II: Esquema de Formulación y Lectura de Proyectos Educativos.

1. El proyecto educacional: una estrategia de acción.
2. El objetivo fundamental, los objetivos generales y el papel asignado al sector docente constituyen los elementos en los cuales se define un proyecto educacional.
3. El alcance del objetivo fundamental del proyecto educacional se descubre en referencia al proyecto nacional.
4. Los objetivos generales admiten una desagregación en objetivos específicos, pautas de acción y medidas.

5. La importancia atribuida, el status laboral reconocido, el rol asignado, las formas de control y participación, constituyen elementos definitorios del papel asignado al sector docente. La formación y el perfeccionamiento, las condiciones de trabajo y condiciones de empleo constituyen sus condicionamientos.
6. La organicidad del discurso, postulado teórico de la lectura del proyecto educacional.
7. La lectura de proyectos, constituye una vía de aproximación a la práctica educativa.
8. Tipos de hipótesis de trabajo que permite este esquema conceptual.

SEGUNDA PARTE: LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO EDUCACIONAL
DE LA CONFERENCIA DEL 62.

CAPITULO III: El Objetivo Fundamental del Proyecto Educativo

La educación debe constituir un factor de desarrollo económico y un mecanismo de transformación social.

=====

La educación como factor de desarrollo económico debe ser considerada como: inversión respuesta a la demanda de cuadros profesionalmente calificados, parte de la planificación nacional.

La educación es entendida como conjunto de procesos de enseñanza-aprendizaje institucionalizados en el sistema escolar que tienen como finalidad el transmitir información y valores, desarrollar aptitudes, modificar actitudes, adquirir hábitos, dominar técnicas, manejar habilidades, disponer de destrezas.

El paso del sub-desarrollo al desarrollo

constituye la meta global de las sociedades latinoamericanas.

Meta del desarrollo económico: mejoramiento del nivel de ingreso por habitante.

Rasgos del Modelo: Incremento de la acumulación de capital sobre la base de un proceso de industrialización con apoyo de inversión y tecnología, fomento de ahorro interno, aumento de la productividad agrícola, absorción de mano de obra existente, control de la inflación, aumento de la capacidad de importar hasta alcanzar un equilibrio con las exportaciones, estricta programación económica, control de la natalidad, política redistributiva del ingreso y comprensión del consumo de sectores altos, desarrollo armónico de las ciudades, aumento de la capacidad de consumo interno especialmente mediante la incorporación de grupos marginados.

Metas del Desarrollo Social: lograr un mejoramiento de los niveles de vida, una sociedad integrada socialmente y una estructura política sustentada en el consenso nacional.

CAPITULO IV: Los Objetivos Generales del Proyecto.

Objetivo General: Democratización de la Educación. Esto (Apertura) se traduce en el asegurar "igualdad de oportunidades educativas para todos", tanto en el acceso como permanencia. En el contexto en que se plantea y por el análisis crítico que lo fundamenta, este objetivo propone, especialmente, la incorporación al sistema escolar de sectores tradicionalmente excluidos del mismo.

=====

Objetivos Específicos: 1. Aumento significativo de las tasas de escolaridad.

(Pautas de Acción) 1.1. Expansión del sistema educativo, priorizando la educación primaria.

- 1.2. Mayor rendimiento cualitativo y cuantitativo del sistema escolar.
- 2. Eliminación de las discriminaciones sociales en el acceso y permanencia.
 - 2.1. Fortalecimiento y creación de servicios de asistencia social y económica para los escolares.
 - 2.2. Gratuidad de la educación pública en todos sus niveles y obligatoriedad de la educación básica de un mínimum de 6 años de duración.
 - 2.3. Desarrollo de la educación rural e indígena y tratamiento diferenciado a la educación de adultos.
 - 2.4. Tratamiento especial a aquellos alumnos que presenten desajustes sociales

(Pautas de Acción)

(Pauta general)

"Cooperación internacional para el fomento y ejecución de los planes educativos en relación con el desarrollo económico y social".

Objetivo General:
(Tipo de formación)

Formación integral para lograr un egresado económicamente productivo, políticamente democrático y socialmente solidario.

=====

Objetivos Específicos: 1. Formar los recursos humanos, en cantidad y calidad, requeridos por el desarrollo económico.

(Pautas de Acción)

- 1.1. Planificación educativa integrada a la planificación nacional.
- 1.2. Incorporación a los planes y programas, materias y actividades de orientación profesional.
- 1.3. Realización de planes de emergencia para cubrir necesidades de capacitación a corto plazo.
- 1.4. Fomento de la educación técnica y profesional.

2. Formar un ciudadano apto para participar en una sociedad democrática.

(Pautas de Acción)

2.1. Proporcionar una formación social y crítica que permita al alumno hacerse sus propios juicios.

2.2. Estimular la participación de los estudiantes en la conducción de las universidades.

2.3. Asegurar la libertad de enseñanza y la investigación científica y cultural.

3. Formar un individuo con aspiraciones de progreso en una estructura socialmente integrada.

(Pautas de Acción)

3.1. Favorecer en los estudiantes el sentido de colaboración social.

3.2. Favorecer el estudio de las Ciencias Sociales.

3.3. Recurrir a la colaboración de la comunidad en el desarrollo de tareas educacionales.

Objetivo General:
(Tipo de intervención del Estado)

Intervención decisiva del Estado en el Desarrollo educacional.
=====

Objetivo Específico: 1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación

1.1. Asegurar la articulación interna entre los distintos niveles y ramas de la enseñanza.

1.2. Asegurar la coordinación de los diversos servicios.

1.3. Fortalecimiento de los sistemas de supervisión y de evaluación del rendimiento escolar.

2. Racionalización de la administración educativa mediante la planificación educativa.
 - 2.1. Establecer un sistema nacional de planificación educativa integrado al proceso de planificación nacional.
 - 2.2. Descentralización administrativa.
 - 2.3. Tecnificación de la administración educativa.

TERCERA PARTE: LA INSERCIÓN DEL SECTOR DOCENTE EN EL PROYECTO EDUCACIONAL.

CAPITULO V: El Papel Asignado al Sector Docente en el Proyecto Educativo del 62

1. La eficiencia de las instituciones educativas depende de los docentes.
2. El docente es considerado como un técnico calificado de mando medio.
3. Rol flexible para la "implementación" de modernos y eficientes procesos de enseñanza-aprendizaje.
4. Escaso énfasis en las formas de control y participación.
5. La formación y el perfeccionamiento es considerado como el condicionamiento fundamental del papel del docente.
6. Consideración especial de las condiciones de trabajo del docente para un mayor rendimiento escolar.
7. Urgente mejoramiento de las condiciones de empleo de los docentes para atraer a la docencia a un personal idóneo.
8. Reconocimiento de la organización profesional y sindical del magisterio como interlocutor válido para emprender empresas educacionales.

PRIMERA PARTE: MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS
DE PROYECTOS EDUCACIONALES

CAPITULO I

INTRODUCCION

Objetivo: Experimentar una metodología de lectura de políticas educacionales que permita encarar, de manera sistemática, la formulación de políticas alternativas.

El presente trabajo se inscribe en la línea de reflexión y de estudio que se denomina usualmente de "Diseño y Evaluación de Políticas Educacionales". Esta línea de investigación se propone conformar un cuerpo de antecedentes de la realidad educacional que permita encarar la modificación de los sistemas escolares mediante una propuesta orgánica de transformación educacional y social que sea simultáneamente fruto de experiencias anteriores, de la participación de los propios actores y de la compatibilización de los objetivos del sistema educacional con los objetivos sociales, económicos y políticos de un proyecto nacional.

En las últimas décadas, en la región, los sistemas escolares han experimentado un proceso de expansión como consecuencia de modificaciones substanciales en la composición de las sociedades Latinoamericanas. Por regla general esta expansión no ha significado una modificación substancial del antiguo sistema educacional; por el contrario, sólo contribuyó a consolidar estructuras, planes y programas, metodologías de enseñanza, etc. que evidentemente impedían a los sistemas educacionales realizar aportes significativos en el desarrollo y transformación social y económica de estos países.

Un exámen general de las recientes reformas encaradas en la región permite observar que se han enfrentado con serias dificultades en su implementación quedando en su mayor parte interrumpidas en las primeras etapas 1/. En este sentido el panorama de los sistemas escolares se torna desolador al mismo tiempo que se evidencia cada día más la urgente necesidad de encarar su transformación.

Con este trabajo no pretendemos de ninguna manera llegar a resolver los problemas que esas reformas entregaron sino por el contrario iniciar un camino de reflexión sobre los "fracasos", en muchos casos previsibles, de dichas reformas. A nuestro juicio su estudio sistemático, tanto del punto de vista de la formulación como de la implementación, ofrece un material inapreciable para aquellos países que desean seriamente encarar una reforma integral de sus sistemas educacionales. La evaluación de intentos de reformas debe permitir encarar con mayor realismo y efectividad la modificación de los sistemas y sobre todo, contribuirá a que estos nuevos intentos no sean frutos de unos pocos especialistas sino por el contrario producto de un proceso de participación orgánico en el que intervengan tanto las fuerzas sociales como las políticas que reconozcan a la educación como una dimensión del proyecto social que aspiran concretar para su nación.

En estos términos, los procesos de diseño y evaluación de políticas requieren disponer de antecedentes para que en una perspectiva histórica se pueda comenzar desde la base, en la práctica educacional misma, una modificación mediante la experimentación, en función de propuestas educacionales futuras.

En este marco un esquema de lectura permite detectar los aspectos definitorios de una propuesta educacional descubriendo la racionalidad que ha fundamentado sus objetivos, pautas de acción y medidas. Esto hace posible, por una parte, contrastar los propósitos de una política con sus logros efectivos; es decir,

1/ Por ejemplo: Perú, Argentina, Chile.

dar un primer paso en la evaluación sistemática de los intentos de reforma.

Por otra parte, mediante la determinación de los aspectos definitorios se procura disponer de un esquema de políticas educacionales que permita alcanzar la formulación global de una alternativa educacional con toda la complejidad que implica este tipo de procesos sociales.

Es precisamente en este sentido que adquiere relevancia la experimentación de una metodología de lectura que puede llegar a servir de guía para la búsqueda de alternativas educacionales, como proceso sistemático de rescate tanto de las experiencias de fracaso, como de éxitos parciales, y de estudios atentos de la evolución de las políticas educacionales vigentes.

Este camino es largo y difícil, sobre todo si se toma en cuenta que la alternativa debe ser fruto de una comprensión "científica" de la realidad educacional y capaz de obtener un consenso social en su formulación e implementación. No se considera que el diseño de una política educacional sea sólo un problema técnico, por el contrario, se entiende como un proceso de una compatibilización de intereses y voluntades en el que se presentan problemas sociales, económicos y políticos.

Por esto partimos de la base de que una política educacional capaz de contar con un consenso social debe además de requerir un tratamiento técnico y científico adecuado, ser fruto de un proceso de participación de los actores como intérpretes fundamentales de las fuerzas sociales y políticas involucradas en la funcionalidad social de los sistemas educacionales.

En síntesis, la formulación de una política educacional alternativa entendida como manifestación de una soberanía popular, de una voluntad mayoritaria, requiere para que efectivamente lo sea de un largo proceso de estudio y de participación. El presente trabajo, es un modesto aporte para encarar esta compleja tarea.

Con este objeto se ha hecho una sistematización de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de América Latina, por considerarse a este evento como una expresión representativa de la corriente denominada "teoría del desarrollo".

La Conferencia de 1962, organizada por UNESCO, CEPAL, OEA, OIT y FAO, es reconocida unánimemente como un hito fundamental en materia de formulación de políticas educacionales en la región.

Su importancia es tal que se ha llegado a afirmar que "después de esta Conferencia no se ha producido mucho más en materia de diseño de políticas educacionales". Evidentemente, es este juicio aunque exagerado es significativo con respecto a la trascendencia que la Conferencia ha tenido en la materia. No es arriesgada la hipótesis de que las reformas educacionales recientes en la región son concreciones en gran medida de las recomendaciones en esta Conferencia 1/.

También podría afirmarse que los planteamientos educacionales contenidos en esta Conferencia han sido progresivamente asumidos por los docentes, tanto en su expresión individual como sindical 2/.

Independientemente de su influencia, que suponemos importante, la Conferencia de 1962 constituye explícitamente la propuesta educacional del "desarrollismo" o teoría del desarrollo, sintetizada y aprobada por la Reunión de Cancilleres de 1961 en Punta del Este. Se trata indudablemente de un planteamiento educacional que pretende ser funcional al modelo de desarrollo económico y social contenido en la estrategia de cambio social de la Alianza para el Progreso.

"La convocatoria de esta Conferencia comporta por sí sola una definición de fondo: los problemas de la educación latinoamericana no pueden considerarse con prescindencia de la estructura económica y social" 3/

-
- 1/ Un interesante tema de estudio sería determinar en qué medida las propuestas de reformas educacionales (tales como la chilena en 1965, la Argentina en 1969, la Peruana en 1972, etc.) reprodujeron los planteamientos de la Conferencia del 62 y en qué medida los superaron o incorporaron otros.
- 2/ En investigaciones recientes sobre ideología del sector Docente en Argentina se ha podido comprobar que aquellos grupos más avanzados en materia de concepción educacional participan de la concepción desarrollista expresada en esta Conferencia. Ver: "Posición del Sector Docente frente al Perfeccionamiento". Rodrigo Vera, Manuel Argumedo, Elba Luna; CIE 1978, Buenos Aires, Argentina. En análisis de la historia sindical del magisterio es posible comprobar la misma afirmación. Ver "El Magisterio y sus Luchas 1885-1878" UNESCO, 1978, Lima, Perú; Iván Núñez, "Las Organizaciones del Magisterio y el Estado de Compromiso: 1936-1973", Santiago de Chile, PIIE, 1982.
- 3/ Discurso de Raúl Prebisch con motivo de la inauguración de la Conferencia de 1962. Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

En este contexto adquiere gran relevancia e interés el estudio de la Conferencia de 1962. Nos encontramos frente a una propuesta educacional explícitamente integrada en una propuesta global de desarrollo económico y social. Hasta la fecha en que esta Conferencia se produce sólo se conocen planteamientos fragmentarios a este respecto. La formulación de políticas educacionales aparece por regla general desligada de la funcionalidad social que esas políticas están llamadas a desempeñar. A partir de esa fecha todo planteamiento de política educacional comienza a hacer referencia explícita de una racionalidad educacional proveniente de la estrategia de cambio global para el conjunto de la sociedad.

En estos términos el material producido por la Conferencia del 62 constituye una documentación privilegiada para iniciar un proceso sistemático de lectura, evaluación y formulación de políticas. En ella se reflexiona con profundidad sobre las posibles articulaciones que puede asumir un sistema educativo una vez que se ha determinado una estrategia de desarrollo económico y social. No se pretende afirmar que sea precisamente esta política la más adecuada para los países latinoamericanos; sólo se sostiene que es imprescindible la tarea de analizar con atención dicha articulación a partir de planteamientos que tienen y han tenido influencia en la Región.

Se designan los planteamientos analizados como "Política educacional de la teoría del desarrollo" y no del "desarrollismo", con el objeto de excluir cualquier comprensión peyorativa de este último término. Pensamos que, a pesar de que no exista un planteamiento unívoco bajo esta denominación y de la importante evolución de algunas corrientes, es perfectamente detectable una línea política en sus rasgos esenciales 1/.

En síntesis, se han seleccionado los documentos de esta Conferencia para realizar una lectura de política educacional por estimarse representativos de una estrategia de desarrollo e-

1/ Para las características de esta corriente nos remitimos al libro de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Siglo XXI, Buenos Aires. Para la evolución de la teoría del desarrollo nos inclinamos por la periodización que distingue tres etapas o posiciones: El desarrollo como crecimiento; el subdesarrollo como etapa; y, el subdesarrollo como proceso de cambio estructural global. Esta distinción es realizada por los mismos autores.

conómico-social que continúa teniendo influencia en la región, y su selección se justifica también por el grado de explicitación con que se presenta en ella la funcionalidad social atribuida al sistema educativo. Estimamos que constituye un buen punto de partida para estudios posteriores tanto de las reformas recientes como de planteamiento posteriormente formulados por eventos internacionales en la Región 1/.

Consideraciones metodológicas:

La lectura de documentos procura determinar la consistencia y coherencia del discurso en ellos contenido.

Para los efectos de este trabajo se ha partido del presupuesto de la organicidad de los documentos seleccionados. Se entiende por organicidad la existencia de ciertos grados de coherencia y de consistencia independientes del contexto de formulación. En términos metodológicos esto se traduce, por una parte, en el reconocimiento de una racionalidad en el conjunto de los planteamientos y, por otra parte, en la necesidad de que el discurso se fundamente en referencias específicas a la realidad de la cual se predica. Estos conceptos, son profundizados en el capítulo siguiente de este trabajo, por la importancia que tienen para el análisis. Aunque se trata de un estudio sobre el discurso de las políticas educacionales, es importante señalar que se considera a este discurso como un predicado normativo sobre la realidad y por lo tanto debe ser entendido como parte de la misma. Esto no quiere decir que se identifiquen discurso y realidad. La determinación de la distancia entre los propósitos

1/ Estimamos que este estudio debiera proseguir con el análisis de Conferencias tales como la de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y El Caribe. Buenos Aires, 21-28 de Junio de 1966; la de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Venezuela, 6 al 15 de Diciembre 1971) y la de Ministros de Expertos sobre la Aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación, Panamá (9 al 14 de Febrero de 1976), etc, Sería importante determinar la evolución que el planteamiento de la Conferencia del 62 ha tenido a nivel internacional y determinar en qué medida ésta ha sido modificada por aportes posteriores.

de una política y sus efectivos logros constituye precisamente el tipo de campo de investigación que la metodología aquí empleada contribuye a conformar. Así como reconocemos una lógica en la realidad, reconocemos una lógica en el discurso que precisamente contempla la distancia entre éste y la acción. En otras palabras, de la misma manera que se puede suponer un discurso propio de la acción al ser ésta conceptualizada, se puede postular una acción propia del discurso que la norma.

En estos términos el análisis del discurso sobre política educacional es considerado como un itinerario necesario para comprender y orientar el accionar educacional tanto desde el punto de vista global como del específico de la práctica docente.

La lectura de textos ha sido hecha mediante la utilización de un esquema conceptual que se expone, por la importancia que tiene en este trabajo, en el capítulo II de la presente exposición.

Se ha optado por presentar el esquema conceptual de lectura en un capítulo aparte por cuanto constituye un instrumento que puede ser empleado independientemente del resto del desarrollo del trabajo. Por lo pronto se estima que este esquema, al mismo tiempo que permite lecturas comparativas entre diversos planteamientos, constituye una guía adecuada para la evaluación y formulación de políticas educacionales.

Sin perjuicio de la explicitación que este esquema tendrá en el capítulo siguiente es importante señalar que se trata de un esquema abierto y flexible que deberá ser enriquecido o modificado a medida que sea utilizado en estudios similares.

Independientemente de la importancia que el esquema tiene en la concreción de este trabajo, constituye una guía de discusión para la realización de experiencias de formulación de políticas en forma participativa. Es decir, se considera que puede ser empleado para analizar la práctica docente o las prácticas administrativas del sistema educacional, integrando la reflexión sobre aspectos específicos con las definiciones globales de políticas que les dan sentido. En este aspecto el esquema puede ser útil para la realización de experiencias de investigación-acción.

Se ha hecho una lectura exhaustiva de los documentos de la Conferencia seleccionando como material documental básico los antecedentes a informes emanados de la reunión, publicados en los Boletines especiales del Proyecto Principal de la UNESCO, N° 13 y 14.

La determinación del "corpus" ha constituido una ardua tarea por la gran cantidad de documentos que precedieron a la Conferencia y los que se constituyeron en material de trabajo para la misma. Entre los que la precedieron, además de los informes por países, se consideraron las conclusiones e informes de la Reunión de Punta del Este. Asimismo se incluyeron los materiales del Seminario sobre Planeamiento Integral de la educación, realizado en Washington en 1958.

Luego de una lectura del conjunto de los documentos de determinó que el material seleccionado contenía en lo fundamental una síntesis de todos los planteamientos y expresaba adecuadamente el acuerdo a que llegaron los propios participantes.

El material incluía tanto el planteamiento económico y social como el educativo. En este sentido, el planteamiento económico de la teoría del desarrollo que inspiró a la Conferencia y que luego será examinado en detalle fue expresamente incluido en los antecedentes y conclusiones de la propia Conferencia.

Los documentos básicos, es decir antecedentes y conclusiones han sido considerados como constituyendo una unidad por estimarse que no existen contradicciones entre los planteamientos que precedieron a la Conferencia y los que emanaron de su seno.

A pesar de que este trabajo se limita al análisis de un evento internacional se estima que otros eventos posteriores a esta Conferencia la han profundizado y complementado, sin introducir modificaciones substanciales ni a la propuesta global ni a la conceptualización que en ella se utiliza.

En el análisis de los documentos se ha omitido la consideración al contexto social y político del cual éstos son una manifestación. A pesar de que esta omisión no impide cumplir con el objetivo propuesto para este trabajo ella deberá ser superada en estudios posteriores para una mayor profundización de las propuestas analizadas.

Entre las limitaciones del presente trabajo se encuentra sin lugar a dudas la ausencia de un análisis del contexto social y político que vivía América Latina en aquella época. A pesar de que a lo largo del trabajo se hacen algunas referencias puntuales, debe entenderse esta ausencia como una limitación del presente estudio. En la medida en que pueda integrarse este tipo de consideraciones se podrá con más justeza predicar sobre la validez de los planteamientos analizados.

El presente trabajo es un estudio de carácter exploratorio tanto desde el punto de vista temático como metodológico. No pretende agotar una línea de investigación sino, por el contrario, abrirla.

Se trata de un estudio exploratorio por cuanto existen pocos precedentes de estudios similares. Con este trabajo se procura aplicar una metodología de lectura que ha sido experimentada en algunos estudios anteriores hasta llegar a formular el esquema que aquí se presenta. En este sentido se procura hacer un aporte metodológico tanto en cuanto a la forma en que se aplica el esquema de lectura como respecto al tipo de sistematización que él mismo permite.

Por otra parte se intenta abrir un campo de estudio específico en el terreno de la investigación educacional. Por regla general, la formulación de políticas o bien ha sido dejada como labor técnica a los planificadores o bien se ha limitado a deducir las decisiones educacionales de definiciones políticas más amplias. Lo que aquí se pretende es mostrar un campo específico de estudio en el que una aproximación integradora de las definiciones nacionales globales y las educacionales muestran una racionalidad que estamos aún muy lejos de alcanzar para poder llegar efectivamente a modificar la práctica educacional en forma consciente y sistemática.

CAPITULO II

ESQUEMA DE FORMULACION Y LECTURA DE PROYECTOS EDUCACIONALES

Este capítulo tiene por objeto presentar un cuerpo conceptual que permita abordar la realidad educacional a partir de aquellos elementos que definen una política. Se trata de un instrumento de análisis para comprender la problemática educativa procurando integrar en una visión global, los diversos aspectos y niveles que intervienen en la complejidad de un hecho social como la educación.

El marco conceptual que aquí se presenta es necesariamente general y abstracto se profundiza e ilustra en los capítulos siguientes donde se exponen las conclusiones alcanzadas en la lectura de diversos proyectos utilizando este mismo esquema.

Se habla de esquema de lectura y de formulación porque se postula que, tanto en el análisis de una realidad como en la proposición de alternativas a ella, deben intervenir los mismos aspectos aunque su contenido u orientación sea diferente.

En otras palabras lo que aquí se propone es una perspectiva política de análisis de la realidad educacional a partir de los discursos destinados a regirla. Es una perspectiva polí

tica en la medida que procura develar una racionalidad social im-
puesta a la educación al mismo tiempo que se plantea la posibili-
dad de formular alternativas, de acuerdo con la misma o con otra
racionalidad.

1. El proyecto educacional entendido
como estrategia de acción.

El proyecto educacional es un conjunto orgánico de de-
finiciones que tienen por objeto regir la acción educacional de
un país, o región por un período más o menos prolongado de tiem-
po. Constituye el fundamento o guía de un Plan Educacional en
el cual las definiciones globales adquirirán mayor desagregación
y precisión, y las medidas estarán estrictamente cuantificadas y
ubicadas en el tiempo - cronograma de acción. Un proyecto educa-
cional puede dar origen a varios planes anuales, bi-anuales, etc.
con el objeto de llevarla a cabo.

El proyecto, a pesar de tener distintos niveles de con-
creción -como veremos más adelante- mantiene un nivel de genera-
lidad. Contiene una explicitación de los grandes principios, de
las grandes opciones que sirven como indicación de líneas de ac-
ción. Es un documento eminentemente de objetivos generales a pe-
sar de que para explicitarlos debidamente se formulen objetivos
específicos y pautas de acción, llegando a veces a señalar medi-
das concretas para ilustrar su alcance 1/.

El proyecto es entendido como un discurso que tiene
fuerza normativa para las acciones educacionales las que deben
enunciarse dentro de las directivas y limitaciones que éste les
impone. No se trata simplemente de recomendaciones, independien-
temente de que sea o no llevado a la práctica. En este sentido
un proyecto representa la voluntad política de un Gobierno de em-
prender ciertas acciones educacionales y continuar u omitir o-
tras. Precisamente en este hecho reside su importancia y la sig-
nificación de los estudios a realizar, si un determinado proyec-
to no llega a concretarse total o parcialmente, será necesario in-
dagar las razones que hicieron imposible o dificultaron su reali-
zación.

Entender el proyecto educacional en su real dimensión
implica partir de la base de que éste posee una organicidad in-

1/ Un ejemplo reciente lo constituyen las "Directivas Pre-
sidenciales para la Educación" impuestas en Chile por
el general Pinochet, en Marzo de 1979.

terna. En función de esto, analizarlo se convierte en un intento de comprender esa racionalidad con que fue formulado.

La racionalidad del proyecto posee una doble dimensión. Por una parte la racionalidad interna o "coherencia" entre sus distintos elementos; por otra, la relación entre las proposiciones y los análisis críticos de la realidad que las fundamentan. A esta segunda racionalidad la denominamos externa o "consistencia" del proyecto.

En síntesis, un proyecto educacional es entendido como la definición de una estrategia de acción para el sistema educacional dentro de la cual deberán encuadrarse los planes educativos posteriores. Esta estrategia representa la voluntad política de un gobierno de asumir la consolidación, modificación o transformación del sistema educacional.

2. El objetivo fundamental, los objetivos generales y el papel asignado al sector docente constituyen los elementos que definen un proyecto educacional.

En forma explícita o implícita todo proyecto educacional reúne en tres momentos sus definiciones básicas: el objetivo fundamental, los objetivos generales y el papel asignado al sector docente en el cumplimiento de dichos objetivos.

El objetivo fundamental enuncia la funcionalidad social que se procura que cumpla el sistema educativo en un período histórico determinado. En este objetivo se precisa la articulación del sector educacional con las dimensiones económica, política y social del proyecto nacional como parte de un modelo cultural.

La fundamentación de este objetivo hace referencia crítica a la funcionalidad social desempeñada históricamente por el sistema educativo como así mismo al tipo de articulación que ha mantenido con el resto del sistema social vigente.

En estos términos, el objetivo fundamental del proyecto educacional forma parte del proyecto nacional; constituye un elemento del modelo de sociedad a la cual se pretende llegar.

Los objetivos generales son a su vez desagregaciones a un mayor nivel de concreción del objetivo fundamental del proyecto educacional.

Los objetivos generales contienen definiciones respec

to a tres grandes aspectos: 1) Acceso y permanencia: se refieren al grado de apertura que se pretende que alcance el sistema educacional en relación con sectores sociales que se incorporan y permanecen en él.

2) Tipo de formación: estos objetivos enuncian opciones en relación al tipo de formación que se espera que proporcione el sistema educacional a los alumnos que atiende. Se incluyen aquí las definiciones respecto del tipo de egresado que se espera producir para determinadas inserciones en el sistema social.

3) Tipo de control: los objetivos generales se refieren al grado de control que tendrá el Estado en el desarrollo de los sistemas educacionales. Es decir, contiene opciones que fijan el tipo de responsabilidad y conducción que el Estado asume en la marcha del sistema educacional en relación con sectores o grupos sociales que tienen influencia en su desarrollo.

El tercer momento definitorio de un proyecto educacional lo encontramos en la determinación del papel que le corresponde al sector docente tanto en la elaboración o planificación de la política educacional como en su ejecución y evaluación. Aquí se determina la importancia que se le atribuye al docente, el margen de acción que se le fija y el tipo de participación que se le reconoce tanto al interior de los procesos de enseñanza-aprendizaje como en la conducción del sistema educacional.

Al determinar el papel de los docentes se precisa simultáneamente el papel de los demás actores del sistema educativo, alumnos, padres, comunidad, administrativos, etc.

En síntesis, en la determinación de la funcionalidad social del sistema educativo, en el grado de apertura del sistema, en el tipo de control por parte del Estado, en el tipo de formación y en el papel del sector docente reconocemos los pilares básicos sobre los cuales se define un proyecto educacional. Todos estos aspectos se fundamentan en juicios críticos respecto a la realidad sobre la cual se proponen incidir.

3. El significado del objetivo fundamental del proyecto educativo se encuentra en la referencia al proyecto nacional.

La comprensión de la funcionalidad social atribuida al sistema educativo supone, por una parte, la explicitación de la concepción de educación y cultura en la que se sustenta y por otra, la explicitación de las dimensiones fundamentales del proyecto nacional: económica, política y social.

En la precisión del concepto de educación podemos encontrar nociones más o menos doctrinarias, más o menos científicas. Entre estas últimas a su vez podemos encontrarnos con concepciones que provienen de vertientes disciplinarias diferentes: psicológicas, sociológicas, antropológicas, etc.

En relación con la explicitación de aquellos aspectos que dan razón a la funcionalidad social atribuida al sistema educacional podemos distinguir las metas económicas, políticas y sociales que se pretende alcanzar con la implementación del proyecto nacional.

4. Cada objetivo general admite una desagregación en objetivos específicos, pautas de acción y medidas.

Los objetivos específicos representan desagregaciones de los objetivos generales en aspectos de la realidad educacional que se deben modificar para lograr los objetivos generales.

Los objetivos específicos que se refieren al grado de apertura del sistema, se relacionan con las tasas de escolaridad que se procura alcanzar, discriminadas por niveles educativos. Por otra parte, se distinguen aquellos objetivos específicos que se refieren a asegurar o favorecer el ingreso y permanencia de ciertos y determinados sectores sociales en el sistema educacional.

Respecto al tipo de formación que se pretende proporcionar con el sistema educativo, se distinguen objetivos específicos en relación con el tipo de inserción económica del egresado, la participación política y el tipo de interacción en la estructura que se espera alcance el egresado.

Respecto al grado de control por parte del Estado en el desarrollo del sistema educacional se pueden distinguir objetivos específicos que se refieren a la administración del sistema y a la estructura del mismo.

Las pautas de acción constituyen lineamientos destinados a guiar las acciones tendientes a materializar los objetivos específicos. Estas pautas representan un grado de concreción mayor que los objetivos específicos y generales, y ligan a estos con los medios por los cuales serán alcanzados.

Por último las medidas constituyen actividades, actos legislativos, asignación de recursos, creación y perfeccionamiento de instituciones, etc. Desagregan a un mayor nivel de

concreción las pautas de acción, y están destinadas a servir de base para la posterior conformación de un plan de acción educacional.

Aunque pautas de acción y medidas pueden encontrarse al servicio de dos o más objetivos específicos, es posible establecer una secuencia entre objetivo fundamental, objetivos generales, objetivos específicos, pautas de acción y medidas.

5. El rol asignado al docente y su grado de participación en la conducción del sistema educativo constituyen elementos definitorios del papel que está llamado a jugar el sector docente en el proyecto educacional.

Se entiende por rol la programación de los comportamientos del docente en los procesos de enseñanza-aprendizaje. El rol se define al interior de la trama de relaciones sociales que entablan los sujetos entre sí y con la realidad. Según sea la participación de los sujetos en la determinación del objeto de conocimiento a abordar en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el tipo de interrelación entre los sujetos, la relación que entablan con la realidad, y los criterios de verdad y de valor por los cuales se rijan, estaremos en condiciones de caracterizar el rol asignado al docente en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El otro aspecto que define el papel del docente en el proyecto educacional es el grado de participación que se le reconoce al sector docente en la conducción del sistema educacional. Esta participación se encuentra directamente ligada al tipo de administración que se propone para el conjunto del sistema educacional, así como el rol depende de las definiciones adoptadas con motivo de los procesos de enseñanza a aprendizaje. En este caso, de acuerdo con el tipo de administración se estará admitiendo una mayor o menor participación del docente en la planificación, ejecución y evaluación del sistema.

Un importante elemento para conocer este tipo de participación lo constituye la consideración o no de las organizaciones sindicales y gremiales de los docentes en la marcha del sistema educacional.

Para tener una comprensión más cabal del papel establecido al docente en un proyecto educacional es necesario además pasar revista a las medidas propuestas respecto a una serie de condicionantes para favorecer la asunción por parte de los docentes de un determinado rol y una determinada modalidad de participación.

Entre los condicionantes más importantes del papel docente pueden señalarse las condiciones de empleo (remuneraciones, estabilidad en el cargo, sistemas de nombramientos y causas de caducidad de los contratos, sistema de calificación y de clasificación, beneficios sociales, jubilación, etc.); las condiciones de trabajo (jornadas, horarios, material didáctico, infraestructura, ubicación de los establecimientos, etc.); los sistemas de formación y perfeccionamiento; el sistema de control interno del aparato educativo y los mecanismos previos para el control social que la comunidad ejerce sobre el docente.

Todos estos elementos deben ser contrastados con las características sociales del sector docente para poder apreciar el grado de realidad de la consideración que el proyecto hace al sector. Los condicionantes anteriormente señalados además de influir en la determinación y el control del rol docente y del tipo de participación, inciden sobre la composición social y la ideología política del sector docente.

El papel del docente se encuentra fuertemente condicionado además por determinantes sociales del sector. Una gran influencia tendrá su grado de identificación política con el proyecto global vigente en el momento en que se formula el proyecto educacional. Esta identificación puede definir la aceptación o rechazo por parte del sector docente de un determinado proyecto educacional, independientemente de las virtudes técnicas que este pudiera tener.

En síntesis, la comprensión del papel atribuido por un determinado proyecto educacional al sector docente supone conocer el rol asignado y el tipo de participación que se le acuerda en la conducción del sistema. Para ello deberán tomarse en cuenta los condicionantes del papel del docente y su identificación política, considerado como miembro de un sector social constitutivo del sistema escolar.

6. La organicidad, postulado teórico de la lectura de un proyecto educacional.

Para la realización de la lectura se ha supuesto que el proyecto organizado posee organicidad entre sus diferentes aspectos o partes. Esto significa que la lectura se efectúa sobre la base de que existe coherencia y consistencia entre los diversos enunciados de un proyecto, aunque sea en diversos grados.

Para los efectos de esta lectura se entiende por coherencia de un proyecto a la interdependencia que guardan los di

versos enunciados entre sí de tal manera que la presencia de uno puede hacer suponer la presencia de los otros. Así por ejemplo frente a un determinado objetivo específico se puede deducir el objetivo general en el cual éste se encuentra incluido y del que constituye una desagregación.

El postulado de la coherencia o racionalidad interna de un proyecto nos permite enriquecer la lectura por cuanto se puede reconstruir el discurso a partir de lo explícito y completar lo deduciendo los implícitos. Así se lee en lo que dice, aquello que debiera decir y que no dice; aquello que dice y que no debiera decir; y aquello que no dice ni debe decir. Estas cuatro posibilidades en la que se puede encontrar el discurso permite reconstruir un proyecto sobre la base de la presencia, de las omisiones y de las contradicciones y las ausencias en sus diversos enunciados.

El postulado de la consistencia o racionalidad externa de un proyecto, complementario al postulado de la coherencia, deriva de la consideración de cada enunciado de un proyecto como propuesta de acción sobre una determinada realidad a la cual se refiere. El proyecto es entendido en conjunto como una propuesta de acción sobre la realidad "diagnosticada" en él, lo mismo que cada una de sus partes. La "modificación" o "mantención" -incluso "profundización"-, se relacionará con juicios críticos o de ratificación y valoración de la realidad vigente, contenidos en el discurso.

Si bien la consistencia como aquí se entiende constituye un postulado teórico de lectura, surge de la misma necesidad de fundamentación de un proyecto. De hecho se encuentra en los proyectos un diagnóstico de la realidad ilustrando aquellos aspectos sobre los cuales se pretende incidir mediante la concreción de sus objetivos.

En términos de reconstrucción del discurso de un proyecto la consistencia nos permite deducir objetivos que se encuentran implícitos a partir de la consideración de un análisis crítico explícito. Así por ejemplo, si se hace un juicio sobre la insuficiencia del sistema educativo para responder a la demanda se puede deducir que uno de los objetivos estará destinado a re-
mediar esta situación.

De tal manera, el postulado de la organicidad de un proyecto posee dos dimensiones: coherencia y consistencia, sobre las cuales se puede avanzar en su reconstrucción a partir de los explícitos incluyendo -por deducción- los implícitos que se derivan de su enunciado.

La coherencia y consistencia como postulados teóricos de lectura no deben confundirse con el análisis de coherencia o consistencia de un proyecto educacional. Como luego veremos, uno de los terrenos de análisis de la información así organizada será la coherencia y consistencia de un proyecto. La organicidad constituye un postulado teórico para la reconstrucción del discurso intentando interpretar lo más fielmente posible la racionalidad del reformador. Esto no implica que en la etapa del análisis no pueda llegarse a concluir que el proyecto tiene un bajo grado de coherencia y/o de consistencia. Así por ejemplo, es posible contrastando el discurso del proyecto con la realidad a la cual se refiere, llegar a la conclusión de que es inconsistente porque no responde fielmente a ella.

7. La lectura de proyectos constituye una vía de aproximación a la práctica educativa.

La reconstrucción del discurso normativo de la política educacional vigente y su comprensión al interior del contexto social en el cual se enuncia es una forma de aproximación a aspectos puntuales de la realidad educacional. La sistematización del proyecto educacional ofrece un marco en el cual la práctica educativa -las modalidades que ella asume al interior de un establecimiento por ejemplo- adquiere una significación global, como parte de una institución social, la escuela.

Esta vía de aproximación permite plantearse en forma simultánea los problemas "técnicos" de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la funcionalidad social del sistema educativo que encuentra en ellos parte de su materialización. Permite ligar, por ejemplo, la inserción específica del docente en una trama de relaciones institucionalizadas con las determinantes estructurales que condicionan previamente al conjunto de la institucionalidad.

El discurso del proyecto posee varios niveles de desagregación y de concreción, de tal manera que es relativamente sencillo descubrir la racionalidad que asumen las diversas alternativas concretas en proyectos educacionales alternativos. A su vez se puede trabajar en la distinción de niveles de concreción determinando el nivel en el cual una opción práctica adquiere su fundamentación y su justificación.

En otras palabras, la lectura de proyectos educacionales es visualizada como un instrumento, como un marco de referencia que permite situar los problemas educacionales al interior de la estructura social y, al mismo tiempo, posibilita analizar las alternativas concretas que se presentan a la práctica educa

tiva. En estos términos constituye un esfuerzo por ligar los análisis micro-educacionales con los análisis macro-sociales. Es decir, poder disponer de una metodología que nos permite comprender problemas concretos de la educación al interior de los procesos sociales e interpretar dialécticamente las repercusiones de las modificaciones estructurales en el campo educacional.

Además de constituir una vía de acceso al análisis de la realidad, los proyectos educacionales son un instrumento adecuado para integrar el conocimiento de la situación educativa con la formulación de alternativas; la comprensión y la acción alternativa, dentro de un marco global de transformación educacional. El análisis de la realidad adquiere mayor profundidad en un proceso de explicitación de un proyecto educacional alternativo.

En síntesis, se trata de una metodología que va del discurso normativo a la realidad para modificar el discurso y la acción educativa que este proponía. En estos términos el "discurso" educacional al que aquí se hace referencia se considera como parte de la realidad educacional, sin pretender que la modificación del discurso sea suficiente para garantizar la transformación de la realidad educacional.

Lo que se postula es una metodología de investigación que intenta integrar en su desarrollo los diversos niveles de abstracción de la realidad educacional como medio para alcanzar una comprensión que sirva de base para el planteamiento de acciones educacionales alternativas, integradas en un proyecto educacional global.

SEGUNDA PARTE: EL PROYECTO EDUCACIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA - 1962.

Entre el 5 y el 19 de Marzo de 1962 tiene lugar en Santiago de Chile la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina patrocinada por UNESCO, CEPAL, OEA, OIT y FAO.

Independientemente de la enorme representatividad de esta Conferencia 1/ los planteamientos que en ella se vertieron

1/ "A la Conferencia concurrieron 310 delegados y especialistas de los siguientes Estados miembros de la UNESCO, la OIT y la FAO, que son a la vez miembros de la CEPAL o de la OEA: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay y Venezuela.

(...)

constituyen un hito en materia de política educacional en la Región. Es tal su importancia que nos parece que cualquier intento de estudio o de formulación de una reforma educacional posterior debe necesariamente tenerla como referencia 1/.

(... 1/ p.20)

Acreditaron observadores: España, Honduras Británicas (Belice), Israel, Italia, Nigeria, República Federal de Alemania, La Santa Sede, Suecia, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia.

Además de los organismos de las Naciones Unidas y de la OEA que patrocinaron la Conferencia, se hicieron representar en ella las siguientes organizaciones internacionales: Consejo Ejecutivo de la UNESCO, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Organización Mundial de la Salud; Organización Meteorológica Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Junta de Asistencia Técnica y Fondo Especial de las Naciones Unidas.

Estuvieron también representadas las siguientes organizaciones intergubernamentales: Oficina Internacional de Educación (BIE), Oficina de Educación Iberoamericana (OEI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al igual que diferentes organizaciones no gubernamentales y organismos y fundaciones de diverso carácter.

En total se reunieron 419 delegados y observadores" (P.10 y 11 Boletín N° 14).

1/

En los capítulos siguientes se compara el planteamiento de la Conferencia con los Proyectos de Reforma de Argentina, Chile y Perú. En cada caso se puede observar que el planteamiento básico de estas reformas no difiere substancialmente del de esta Conferencia, constituyendo en su mayor parte, una concreción de las recomendaciones que en esa ocasión se aprobaron. Se puede afirmar que los planteamientos en materia de política educacional en Conferencias Internacionales posteriores han significado por regla general un avance en relación a la Conferencia del año 1962, la que actúa como referencia fundamental. Es decir, los planteamientos internacionales posteriores estarían representando una profundización de los de 1962, pero de ninguna manera una superación o la presentación de una perspectiva cualitativamente diferente.

El antecedente inmediato de esta Conferencia lo constituye la reunión especial del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (Uruguay 2 al 15 de Agosto 1961). En resolución anexa a la carta de Punta del Este acordó confiar a la Conferencia el cometido de "precisar las metas allí propuestas para el desarrollo de la educación en América Latina en los próximos 10 años, y de recomendar los medios de acción más adecuados para ponerlos en práctica".

Otro antecedente se puede encontrar, con bastante anterioridad, en el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, realizado en Washington, Junio de 1958 bajo los auspicios de la OEA y la UNESCO, donde se acordó respaldar a UNESCO para organizar una Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social.

La Conferencia debe ser entendida dentro del contexto social, económico y político de la Región 1/. Es una época en la que se manifiestan tendencias de transformación social expresadas en un movimiento popular en ascenso y en una toma de conciencia por parte de los gobiernos del atraso económico y social en que se encuentran respecto a las sociedades desarrolladas. El inicio de la década del 60 se inaugura con la Revolución Cubana que sirve como llamado de atención sobre lo que podría suceder en el resto de América Latina si no se introducen cambios profundos en la estructura social y económica de las distintas Naciones. La primera respuesta de importancia continental es la Alianza para el Progreso, que tiene su sanción en Punta del Este en 1961.

La Conferencia que en esta ocasión analizamos constituye uno de los esfuerzos más importantes, en materia de educación, para materializar el modelo global de desarrollo aprobado en esa ocasión.

La Conferencia contó con una gran cantidad de documen-

1/ "La coyuntura histórica en que se ha celebrado caracterizado por crisis profundas políticas y sociales y por el afán de elevar rápidamente el nivel de vida de los pueblos Latinoamericanos a cuyo efecto se otorga especial importancia a la educación". (p. 5 Editorial de presentación del Boletín trimestral 14).

tos 1/ que ha sido imposible sistematizar en su totalidad. Se seleccionó como documentación básica para este estudio los Boletines trimestrales de UNESCO-América Latina, N° 13 y 14, destinados a divulgar los antecedentes, desarrollo y conclusiones

1/ "La documentación de la Conferencia puede clasificarse de la siguiente manera:

- a) Treinta y seis documentos básicos sobre diferentes aspectos del Temario, preparados directamente por especialistas de los organismos patrocinadores o auspiciados por éstos.
- b) Cincuenta y siete documentos informativos, la mayor parte de los cuales fueron presentados por los gobiernos, de acuerdo con un esquema preparado conjuntamente por especialistas y consultores de UNESCO y CEPAL.
- c) Treinta y cinco documentos informativos varios, distribuidos por las delegaciones.
- d) Cuarenta y seis documentos que reproducen los discursos pronunciados en el acto inaugural, las exposiciones de delegados en las sesiones plenarias, las declaraciones escritas de representantes de diversas organizaciones y las actas de las nueve sesiones plenarias.
- e) Sesenta y cuatro documentos de "sala de conferencias" entre los cuales se cuentan las mociones y proyectos de acuerdos presentados a los Comités por las distintas delegaciones, los informes de los Grupos de Trabajo, y los Informes de los Relatores de los tres comités.
- f) Veinticuatro órdenes del día y boletines internos.
- g) El Informe Provisional de la Conferencia, presentado por el Relator y aprobado en la última sesión plenaria.

En total se utilizaron 263 documentos" (p.138.n 14)

de la Conferencia (Enero-Marzo y Abril-Junio de 1962, respectivamente). Se estimó que esta documentación era suficiente y adecuada para los objetivos de este trabajo.

Como se señaló en el esquema conceptual de lectura en el capítulo anterior se ha pretendido reconstruir el proyecto educacional alternativo que esta conferencia contiene sobre la base del principio de organicidad. Esto quiere decir que se ha trabajado sobre los enunciados explícitos y a partir de ellos se han deducido enunciados implícitos. Además se ha pretendido rescatar el proyecto en sus rasgos fundamentales o básicos de tal manera que puede servir de marco de referencia para el análisis de reformas de distintos países, como para el estudio de la evolución del pensamiento educacional que se produce y manifiesta en los organismos internacionales y en las reuniones regionales que estos patrocinan.

El proyecto educacional, de acuerdo con el esquema de trabajo antes señalado, se expone en tres partes principales:

- A. El objetivo fundamental del Proyecto Educacional
- B. Los objetivos generales del Proyecto Educacional
- C. El papel asignado al sector docente en el Proyecto Educacional.

CAPITULO III

EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL PROYECTO EDUCACIONAL

La educación debe constituirse en un factor de desarrollo económico y en un mecanismo de transformación social.

La consideración del nuevo papel de la educación en el proceso de desarrollo económico y social de los países constituye el eje sobre el cual se fundamenta la propuesta educativa básica de la Conferencia.

La comprensión de "las conexiones entre la educación, el estado de la economía y la estructura social" constituye en "sociedades industriales más maduras" una "toma de conciencia", "como nunca antes se había dado con igual intensidad hasta la hora presente". La misma voluntad para intervenir en su futuro del hombre de las modernas sociedades industriales "es la que lo ha llevado a destacar la fundamental importancia de la educación en las sociedades extremadamente adelantadas en que vive" 1/.

1/ II parte del Informe "El Papel de la Educación en el Desarrollo Económico y Social y la Situación Educativa en América Latina" p.56.

La referencia a la señalada toma de conciencia en las sociedades industriales modernas sirve de base para la consideración del nuevo papel de la educación en países en desarrollo. Tres elementos subyacentes se perciben en dichas sociedades.

En primer lugar "la democratización fundamental" que impera en esas sociedades ha repercutido en la extraordinaria ampliación de las necesidades de enseñanza en todos y cada uno de sus niveles, pero muy especialmente en la enseñanza secundaria y superior. Esto es concordante con "el igualitarismo generalizado que existe y domina en la estructura de esas sociedades"1/.

En segundo lugar, "el hecho de que las presentes sociedades industriales de plena madurez no sólo necesitan mantener, sino que expandir, -impulsadas por su propia dinámica- su actual capacidad productiva, por elevada que esta parezca ser en términos relativos". "El instrumento de esa persistente expansión de su capacidad productiva reside precisamente en la preparación cada vez mayor de todos sus ciudadanos" 2/.

En tercer lugar lo que se observa en la toma de conciencia de dichas sociedades, "en que todos participamos de una u otra manera, es el hecho -en extremo sutil en sus consecuencias- de la tecnificación general de la existencia". La educación está llamada a contribuir significativamente a la "adaptación a lo que esta técnica representa (...) y que se traduce sobre todo en la creciente especialización del sistema de ocupaciones (...) y en la necesidad de contar también con personas que posean una orientación tecnológica general de extraordinaria flexibilidad" 3/.

Sobre la base de esta percepción de la toma de conciencia en las sociedades industriales modernas se estructura el planeamiento para las sociedades en desarrollo, las que induda

1/ Id. ant. p. 56.

2/ Id. ant. p. 56.

3/ Id. ant. p. 56 y 57.

blemente presentarán "características muy peculiares" 1/.

El papel de la educación para los países latinoamericanos "a veces muy próximo al que antes se bosquejó para las sociedades industriales maduras" se sintetiza en: "la educación como factor de desarrollo" y "la educación como mecanismo de transformación social".

La educación como factor de desarrollo económico: inversión; respuesta ante la demanda de cuadros profesionales; materia de la planificación.

"El reconocimiento del carácter de inversión que representa o puede representar la educación en el desarrollo económico" es una de las consecuencias de la aplicación de la racionalidad económica 2/ a un servicio social como el educativo.

1/ "Si las sociedades industriales más maduras ofrecen hoy manifestaciones patentes -cada vez más reiteradas- de esa toma de conciencia de la relación fundamental que existe entre educación, la economía y la estructura social, se comprende de suyo, y como evidente por sí mismo que esa preocupación alcance mayor intensidad y agudeza en los países en trance de desarrollo, aunque ello se ofrezca, como es natural, con características muy peculiares. Se presenta, en efecto, en todos los países empeñados en acelerar su desarrollo, pero la forma en que se manifiesta tiene que ser muy distinta según sea el grado evolutivo en que, esos países se encuentren".

"De esta manera cuando se encaran los países latinoamericanos no importa tanto a este respecto el mayor o menor estado de su desarrollo como el hecho de que todos ellos poseen tradiciones y sistemas educativos de carácter centenario. En consecuencia, no ocurre con ellos lo que puede darse en países de otros continentes que, por estar partiendo del nivel cero, es posible que importen los procedimientos educativos muy refinados que ofrecen como modelos los países más adelantados". Id. ant. p. 57

2/ "... si los economistas saben el cómo, los educadores saben el por qué". p. 41. Boletín N°14.

Este planteamiento se sintetiza en la necesidad de analizar los costos y los beneficios de la institución escolar sobre la base del convencimiento de que los costos son susceptibles de rebajarse al mismo tiempo de poder optimizar el empleo de los recursos existentes. Además se parte de la base de que la inversión en servicio social es también una inversión económica a mediano y a largo plazo, a pesar de que sea muy difícil evaluar su productividad a corto plazo 1/.

La influencia de la educación "sobre la invención tecnológica, la difusión de innovaciones, la aptitud empresarial, los patrones de consumo, la propensión al ahorro, la adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo" son algunos de los aspectos que hacen de la valoración económica de la educación un terreno difícil de considerar con padrones tradicionales de mediación económica 2/.

1/ La educación como inversión "se ha traducido en el estímulo de un conocimiento o análisis preciso de los costos de la educación, tanto en su conjunto, como en sus diversas ramas, para medir en consecuencia su relativa importancia en relación con los recursos más o menos limitados de que se puede disponer en un momento dado. Y además no solo analiza esos costos desde la perspectiva de su financiamiento sino -lo que es más importante desde el punto de vista de su posible reducción- estudiar con la mayor acuidad la eficacia con que funciona un determinado sistema educativo, pues pudiera suceder que muchas veces el problema resida no tanto en un aumento de los recursos, como en evitar los desperdicios que siempre lleva consigo cualquier 'ineficacia'". id. ant. p. 58.

2/ Situación demográfica, Económica, Social y Educativa de América Latina p.40. Publicado en Boletín trimestral de la UNESCO, N°13, 1962. La cuestión "es compleja y plantea numerosos problemas de orden teórico y práctico. En primer lugar, la educación constituye simultáneamente un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de una sociedad y un medio de elevar la productividad; por lo tanto, las bases económicas y de otra índole sobre las cuales descansa la necesidad de extender y mejorar la educación difícilmente pueden separarse unas de otras. En efecto, (...) el desarrollo económico puede correr grave riesgo tanto si no se cumplen los

(...)

Dentro del planteamiento general de la consideración de la educación como inversión económica y por lo tanto como factor de desarrollo, aparece la necesidad de que la educación concurre a proporcionar al mercado de empleo una cantidad y una calidad de mano de obra ajustada a los requerimientos de la actividad económica 1/.

Se parte de la base de que el desarrollo económico "implica que se pueda contar dentro de sucesivas ampliaciones con un sistema de posiciones técnicas sin las cuales es imposible llevar a cabo una actividad económica cada vez más compleja y especializada. Pero esos cuadros de especialistas -desde los de más modesta significación hasta los de más complicado grado de formación intelectual- son los que se muestran en forma de una demanda que la sociedad presenta a la educación para que ésta la satisfaga en determinado plazo" 2/.

Para el cumplimiento de este objetivo -"que la educación sea un instrumento de oferta capaz de satisfacer la mencionada demanda" 3/- se requiere destinar esfuerzos orientados

(... 2/ p.28)

finés individuales y sociales del sistema educativo, como si dejan de realizarse los de orden estrictamente económico. En segundo lugar, el término "educación" abarca una amplia gama de servicios que difieren en cuanto a usuarios, propósitos y eficacia con que se realizan sus finalidades. Es muy ilustrativo por eso hablar de los beneficios obtenidos en una inversión en educación en general, de la asignación de fondos para la educación, sin mayores especificaciones".p.40.

1/ "La educación concebida como factor del desarrollo económico ha consistido y consiste en poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo". Boletín N°14, p.58.

2/ Id. ant.

3/ Id. ant.

a provocar un equilibrio entre oferta y demanda de ocupaciones. De lo contrario, un desajuste, podría significar un aporte económico negativo. "Así por ejemplo, se retarda el desarrollo económico si el sistema de educación no prepara un número suficiente de graduados para determinadas ocupaciones; si se capacita a un número excesivo surge, en cambio, el problema bien conocido del "desempleo instruido" y la inversión en este tipo de educación habrá significado un desperdicio de recursos o planteará situaciones más graves si los graduados ejercen una presión efectiva para obtener empleos no productivos" 1/.

La consideración de la educación como factor económico implica en tercer término su incorporación como servicio a la planificación nacional y al mismo tiempo la introducción de los principios de la planeación en su propia organización institucional 2/.

"Dicho en otra forma, hoy se ofrece por doquier un doble reconocimiento: el de la necesidad de la planeación educativa y el de la exigencia de integrar esa planeación en la economía general" 3/

La consideración de la rentabilidad de la educación, su adecuación a las demandas presentes y futuras de mano de obra calificada y profesional y la planificación educativa integrada a una planificación nacional plantean innumerables problemas técnicos que "constituyen el inmediato desafío que impo

1/ Boletín N°13, p. 40.

2/ "Pero quizás el resultado más patente de esta nueva conciencia de que la educación constituye un factor decisivo del desarrollo económico -es decir, la aceptación como la utilización eficaz de los recursos humanos y como una inversión de rendimientos más o menos precisables- ha sido la generalización cada día más aceptada de la idea de la planeación... esta lleva en su seno dos consecuencias claramente percibidas: por un lado que la educación entre desde un comienzo en todo plan general de desarrollo, pero por otro -y no menos importante- que esa planeación se introduzca con pleno vigor en la organización interna de los sistemas educativos, o sea dentro de la educación misma" p. 58-59. Boletín N°14.

3/ Id. ant. p. 59

nen a la inteligencia contemporánea las condiciones históricas actuales" 1/. Las temáticas y los métodos de investigación en esta materia ilustran el sentido y profundidad con que se conciben este tipo de problemas 2/. Los estudios destinados a establecer una proyección de mano de obra calificada, el valor económico real de la educación, etc. constituyen una base ineludible para llegar a determinar científicamente las asignaciones óptimas de fondos para la educación.

1/ Id. ant. p. 59

- 2/ 1. "Se pueden estimar las necesidades de los diferentes tipos de mano de obra calificada y de personal necesario para satisfacer determinados objetivos económicos, mediante el análisis de la estructura de mano de obra existente, según distintas categorías de calificación, y haciendo proyecciones de los requerimientos de las diversas actividades económicas, de acuerdo con planes o perspectivas generales de desarrollo. Estas estimaciones pueden compararse con el número de diplomados en los distintos niveles de enseñanza, a fin de localizar deficiencias y planear su eliminación. (...)
2. Los economistas están tratando de estimar actualmente los rendimientos económicos de la inversión en diferentes tipos y niveles de educación. De acuerdo con diversos criterios técnicos, comparan ingresos que se derivan de diferentes ocupaciones con el costo de la educación que se requiere tomar para esas ocupaciones, computando no sólo los costos individuales que implica, sino también los que soporta la sociedad en su conjunto. (...)
3. La proporción de ingreso nacional que un país dedica a la educación puede compararse con lo que destinan otros países. Estos coeficientes dan una idea más o menos aproximada, según los casos de la situación de un país en cuanto a la atención que se presta a la educación al compararla con otros de igual o distinto nivel de ingreso. (...)" p. 41-42.

La educación como mecanismo de transformación social: medio de selección y de ascenso social e instrumento de progreso técnico.

"Al mismo tiempo que el proceso educativo es un factor más o menos decisivo en los resultados del desarrollo económico, es también uno de los mecanismos operativos de transformación de la estructura social -para muchos el más importante-, que acompaña, quiérase o no, todo progreso económico" 1/.

El sistema educativo es necesariamente selectivo; en él "se filtran y decantan los talentos de que dispone la sociedad en un momento dado para situarlos en aquellas posiciones en que pueden desplegar su máxima efectividad" 2/. La educación se presenta así como un mecanismo capaz de dar origen a una estratificación basada en el talento y no exclusivamente en el poder económico. "De esta suerte el proceso selectivo en vista del mérito realizado por la educación, rompe o quiebra los estratos tradicionales y abre las puertas a un rápido dinamismo en la movilidad social" 3/.

"Al erigirse de hecho los sistemas educativos en instrumento de selección de talentos (...) se convierten también, y de modo inevitable, en un mecanismo para el ascenso social, ascenso a que el individuo aspira y que su familia suele a veces fomentar" 4/.

En estos términos la educación no contribuye a suprimir la estratificación social sino, por el contrario, a flexibilizar la sociedad asegurando el paso de una clase a otra y simultáneamente a conformar nuevas elites resultantes de la valoración de los aspectos más dignos de la humanidad. La educación contribuye a sí a fomentar una sana competencia y a desarrollar la iniciativa individual.

La educación como instrumento de progreso técnico posee dos vertientes. "Por un lado, el proceso educativo -desde los comienzos hasta los grados más superiores y costosos de la

1/ Boletín N°14, p. 59.

2/ Boletín N°14, p. 59.

3/ Id. ant. p. 59.

4/ Id. ant. p. 60.

de la investigación científica- debe promover las aptitudes inventivas o dicho de otra forma, debe crear receptividad psicológica para el "medio técnico" de nuestro tiempo. Pero, por otra parte, la educación actual no sólo debe ensayar el estímulo de la invención sino que debe servir como un instrumento de adaptación tecnológica allí donde esa invención sea imposible o superflua, por ya existente" 1/. En esta forma la educación se convierte en un factor de progreso tecnológico. Debe además la educación aplicar el avance técnico en su propio seno, es decir, en el proceso educativo mismo", o dicho de otra forma utilizar "técnicas propias" 2/.

Los estudios prospectivos deberán constituir un importante antecedente para una adecuada planificación de la educación que esté de acuerdo con el eminente avance tecnológico que sufrirán las sociedades en vías de desarrollo. El grado de desarrollo tecnológico de las ciudades industriales modernas constituye una necesaria referencia para este tipo de estudios.

El alcance y sentido que tiene el objetivo fundamental enunciado en función al desarrollo económico y social debe precisarse examinando la concepción de educación como así mismo las metas y modelos que se proponen en la esfera económica, política y social.

La educación es entendida como un conjunto de procesos de enseñanza-aprendizaje institucionalizados en el sistema escolar que tienen como finalidad transmitir información y valores, desarrollar aptitudes, modificar actitudes, adquirir hábitos, dominar técnicas, desarrollar habilidades y destrezas.

Es indudable que la Conferencia explicita con mayor precisión sus fundamentos económicos y sociales que sus fundamentos educativos. Es difícil encontrar documentos e intervenciones que se refieran explícitamente a un "nuevo concepto de educación". Lo que sí se encuentran son referencias parciales que permiten reconstruir este supuesto.

1/ Id. ant. p. 60.

2/ Boletín N°14, p. 61.

Es bastante clara la identificación que se hace, a lo largo de la Conferencia, entre educación y sistema escolar. Es este sistema el que está llamado a jugar un papel en el desarrollo económico y social a pesar de que se proponen, como posteriormente veremos, algunas importantes modificaciones. Esta identificación con el sistema escolar queda de manifiesto, por ejemplo, en el discurso que intenta desarrollar la planificación educativa. En todos los casos la referencia es al sistema escolar. Igual cosa sucede en el momento del diagnóstico educativo de la región donde se muestran los niveles de escolaridad de las distintas poblaciones. En las recomendaciones de la Conferencia se incluyen exclusivamente indicaciones para procesos formales de aprendizaje.

De esta identificación se deriva que los procesos de aprendizaje sean entendidos como procesos de enseñanza, es decir, suponen la presencia de un profesor frente a un grupo de alumnos. De aquí se sigue la importancia que adquieren las definiciones en materia de papel de los educadores y la dependencia que tiene todo el proyecto, en cuanto a su éxito o fracaso, de la manera como responda este sector.

La formación, función específica de la educación, se entiende en innumerables ocasiones como una transmisión de información -conocimientos- de valores. En algunas ocasiones esta transmisión se hace sinónimo de cultura, a pesar de que no existe a lo largo de la Conferencia una precisión teórica respecto a estos dos conceptos. Se señala que este tipo de formación constituye un campo exclusivo de la educación más allá de que pueda o no ser un factor de desarrollo económico 1/.

1/ "Conviene, sin embargo, deshacer en este momento un equívoco en que se cae cuando se habla del papel de la educación como factor del desarrollo económico y de la transformación social, pues tal cosa no significa, ni mucho menos, que la educación se convierta en una función -en su más estricto sentido- de las dos variables. Por lo tanto, la educación puede ser un factor del desarrollo económico, pero no por eso constituirse en servidos exclusivo de esa tarea. Es decir, en los problemas que plantea -lo mismo en las sociedades más avanzadas que en las menos desarrolladas- la relación entre educación, economía y sociedad, la educación conserva y debe conservar su autonomía tradicional; o sea, el cumplimiento de las tareas específicas para las que nació y que mantuvo en todo tipo de sociedades, muy en particular en aquellas que en lenta decantación constituyeron la PAIDEIA de nuestra civilización occidental" p. 62-63. Boletín N°14.

Esta acepción de formación enfatiza el carácter humanístico de la educación y tiene especial importancia en aquellos enunciados que proponen cambios de planes y programas. "No suele darse en los planes de estudios la debida importancia a las asignaturas científicas, si bien se observa por otra parte, una concepción más acertada del sentido del humanismo al no limitarlo a su acepción clásica y al procurar relacionar al alumno con la cultura actual".

Una educación entendida fundamentalmente como transmisión de conocimientos y por lo tanto de valores (independientemente de que el alumno pudiera ser más o menos activo en ese proceso) pareciera ser la concepción dominante, sobre todo si se considera acorde con una sociedad en transformación, constituye una exigencia que debe ser tomada por el sistema escolar como una de sus principales responsabilidades, especialmente para aquellos grupos sociales tradicionalmente marginados de los beneficios de la cultura.

La educación como una instancia para adquirir el dominio de técnicas, desarrollar habilidades, disponer de ciertas y determinadas destrezas, ha sido suficientemente ilustrada a lo largo de este capítulo. Es precisamente esta dimensión de la educación la que se considera para postularla como factor de desarrollo económico. Entendida como modificadora de actitudes y conformadora de hábitos, sustenta el objetivo de convertir a la educación en factor de transformación social.

Después de este examen sucinto del alcance que se atribuye al concepto de educación podemos pasar a examinar las metas económicas, sociales y políticas que constituyen el marco dentro del cual se plantea el proyecto educacional.

El paso del sub-desarrollo al desarrollo constituye la meta global de las sociedades latinoamericanas.

La carta de Punta del Este consagra la necesidad de que las sociedades latinoamericanas evolucionen a ritmo acelerado, convirtiéndose de sociedades tradicionales en sociedades industriales modernas. Se trata de emprender, con una decisión política conciente, la empresa de convertir sociedades atrasadas en sociedades modernas incorporando todos aquellos logros que otras sociedades han alcanzado con anterioridad. La cooperación internacional en este contexto no sólo significa disponer de recursos financieros sino fundamentalmente, de un apoyo técnico y científico que permita "ahorrar" tiempo y esfuerzos e

incorporarse así a un mejor nivel de la comunidad internacional 1/.

El paso del sub-desarrollo al desarrollo no debe ser entendido exclusivamente como un problema económico sino, por el contrario, como un problema global: la conformación de una nueva sociedad en lo económico, político y cultural. Es por es to que las metas fijadas para lograr esta evolución acelerada se expresan tanto en el plano económico (a pesar de que pueda a parecer éste como fundamental) como en los planos políticos y social 2/, que no se presentan alternativas curriculares que mo difiquen substancialmente una enseñanza centrada en materias y asignaturas.

Sin perjuicio de esto se considera a la educación con la misión de potenciar las aptitudes de los individuos. La edu cación debe procurar y asegurar que cada alumno se desarrolle plenamente según sus intereses y capacidades. En este sentido la educación es un factor de crecimiento individual que debe es tar en armonía con su crecimiento social y su inserción futura en el sistema productivo.

Especial énfasis se hace en cuanto a la modificación

1/ "La América Latina, se ha dicho, está comprometida en alcanzar un nivel de vida compatible con el que han logrado los países de más alta civilización y más depurada cultura. Pero esta obra ha de ser fruto del es fuerzo interno de los pueblos mediante la adopción de a decuados sistemas de planteamiento de su desarrollo cul tural, económico y social. Los países que tras largas luchas se han colocado a la vanguardia del pensamiento y han acumulado la riqueza para el bienestar de sus ha bitantes, están prestos a acudir en ayuda de la América Latina. Y las organizaciones especializadas de la fe cunda familia de las Naciones Unidas encabezan la nueva cruzada por el hombre americano". p.52. Boletín N°14 (Discurso del relator general Sr. Agustín Nieto Caballero, al presentar el informe de la Conferencia).

2/ "Los países latinoamericanos han entrado en un período de profundos cambios que afectan los aspectos de la vi da nacional. En general, y con diferencias de grado, todos ellos tratan de orientar este proceso de cambio, mediante la aplicación de planes sistemático que trans formarán su economía y las condiciones de vida de sus pueblos". p.99. Boletín N°13.

de actitudes que la educación contribuye a producir. El siguiente texto es ilustrativo de la relevancia que se otorga a este aspecto:

"A este respecto, la educación es un factor indispensable y decisivo en lo que se refiere a las actitudes de los individuos frente a la sociedad nacional. Si se la orienta mal, puede contribuir a reforzar el dualismo social; también puede crear las condiciones favorables para la racionalización de las conductas sociales si hace tomar conciencia de la integración y solidaridad de la sociedad nacional, si facilita el diálogo social, la comunicación entre los diferentes grupos, el respeto de los compromisos derivados de la existencia de intereses a veces contrapuestos y la aceptación de los sacrificios igualmente compartidos que supone el desarrollo e conómico y, por último, si estimula una amplia comprensión de los objetivos nacionales que se consideran indispensables para la realización de cualquier plan de desarrollo" 1/.

En el mismo sentido la educación debe contribuir a conformar nuevas actitudes respecto al trabajo, la productividad y el consumo.

"... cada cual debe ser capaz de poner en relación de sentido la experiencia de su trabajo especializado con los procesos de producción más complejos e indirectos y de darse cuenta de que existe en el fomento de la producción cierta correspondencia entre el bienestar general y sus propios intereses personales. Debe estar dispuesto a diferir el consumo en favor del ahorro, a aplazar la entrada de sus hijos en el mercado de trabajo en bien de la educación y a renunciar a ciertas expectativas inmediatas privadas en la esperanza de obtener compensaciones superiores en el futuro" 2/.

La educación debe ser también entendida como conformadora de hábitos tanto de producción como de consumo. La escuela

1/ Boletín N° 13. p. 53.

2/ Id. ant. p. 53.

está llamada a jugar un importante papel en este aspecto, independientemente de la capacitación técnica que puede proporcionar.

El desarrollo económico equivale al mejoramiento del nivel de ingreso por habitantes.

La meta en este plano es asegurar un nivel de crecimiento económico que permita una real superación de las situaciones de pobreza y marginalidad de numerosos grupos sociales en América Latina. Se trata de superar la crisis endémica en que se encuentran la mayor parte de los países de la región donde "el nivel medio de ingresos por habitante, de 300 dólares al año, constituye un tercio del que se obtiene en la Europa Occidental y a proximadamente una séptima parte del correspondiente a los Estados Unidos. Si en el futuro América Latina sigue creciendo como en el último decenio, al ritmo anual de 2,4%, necesitaría alrededor de 45 años para alcanzar el nivel de ingresos que hoy tiene la Europa Occidental" 1/.

1/ Boletín N° 13 "Las bases económicas" p. 21-22.

América Latina: Niveles de ingreso por habitante

(Promedio 1955-59 en dólares de 1950)

<u>América latina</u>	300	<u>Países de la OCDE</u>	900
Venezuela	1.000	Reino Unido	1.150
Argentina	550	Bélgica	1.140
Uruguay	400	Noruega	1.100
Cuba	375	Francia	1.090
Panamá	350	Dinamarca	1.085
Chile	325	Rep. Fed. de Alemania	1.035
Colombia	300	Países Bajos	1.025
Brasil	250	Italia	590
Costa Rica	250		
Rep. Dominicana	200		
Perú	175	<u>Estados Unidos</u>	2.060
Guatemala	175		
El Salvador	175		
Honduras	175		
Nicaragua	175		
Ecuador	140		
Paraguay	100		
Haití	80		
Bolivia	75		

Fuente: Boletín Económico para América Latina "Anexo Estadístico" 1960.

Si a esto se agrega que el crecimiento demográfico de la región "es aproximadamente de 2,5%, cifra superior a la de cualquier otro, lo que supone una adición anual de más de 5 millones a su población" 1/, la necesidad de encarar un crecimiento económico acelerado se hace aún más evidente.

"La situación se agrava todavía más si se considera la forma en que se distribuye ese ingreso. En efecto, investigaciones efectuadas en algunos países, así como en numerosos índices, demuestran que en general, tanto si se considera la distribución familiar como la que se hace entre el trabajo y el capital, el ingreso se reparte de modo más desigual que en los Estados Unidos o en la Europa Occidental. Es más, al parecer, la desigualdad en la distribución es más intensa en algunos países latinoamericanos que en otros situados fuera de la región que también se encuentran en proceso de desarrollo" 2/.

A pesar de que expresamente se omite el señalar cuál sería una distribución óptima del ingreso se prevee que un crecimiento económico tendría que tender a disminuir esas "abismales diferencias" 3/.

Una breve mención de los que se consideran obstáculos para el desarrollo económico permite visualizar el modelo que se propone para lograr la meta de crecimiento económico y mejoramiento de los ingresos por habitante.

1/ Boletín N° 13 p. 16.
2/ Boletín N° 13 p. 22.
3/ "No se trata aquí de examinar cuál sería una estructura óptima de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico", p. 24. id. ant.

Incremento de acumulación de capital sobre la base de un proceso de industrialización con apoyo de inversión y tecnología externa; fomento de ahorro interno; aumento de la productividad agrícola; absorción de la mano de obra existente; control de la inflación; aumento de capacidad de importar; hasta alcanzar un equilibrio con las exportaciones; estricta programación económica; control de la natalidad; política redistributiva del ingreso y comprensión del consumo de sectores altos; desarrollo armónico de las ciudades; aumento de la capacidad de consumo interno especialmente mediante la incorporación de los grupos marginados; etc.

Los rasgos fundamentales del modelo económico son fruto del análisis de los obstáculos que traban el crecimiento.

A continuación se citan, para ilustrar, algunos de esos análisis: "En términos generales (...) pueden señalarse para el conjunto de América Latina dos tipos de factores limitativos de la elevación de la formación de capital que, en esencia, no son independientes. Uno atañe al nivel de ingreso y a su distribución y el otro a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y a su dependencia del exterior en el abastecimiento de bienes de capital" 1/.

"No menos importante para el crecimiento económico que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que se reflejan los adelantos tecnológicos en sus diversos aspectos. La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América Latina se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social" 2/.

1/ Boletín N°13, p.29.

2/ Boletín N°13, p. 29.

"... el círculo vicioso de pobreza y falta de capital sólo puede romperse mediante la cooperación técnica y financiera del exterior, necesaria para que la economía logre un nivel de ingreso y condiciones apropiadas; a fin de mantener por sí misma su desarrollo ulterior" 1/.

"Tradicionalmente, las exportaciones significaron el mayor estímulo al desarrollo económico de los países de la región. Sin embargo, ya hace tiempo que, salvo en algunos casos, las exportaciones latinoamericanas han quedado a la zaga del crecimiento de la producción y del comercio mundial" 2/.

"El hecho de que en las economías latinoamericanas, la mitad de la población activa total esté dedicada a la actividad agropecuaria y sólo contribuya con menos de una cuarta parte al producto interno, constituye uno de los problemas del desarrollo económico de la región" 3/.

"Por el lado de las condiciones de producción y de la oferta, existe un gran número de factores de diversa naturaleza que contribuyen a la baja productividad y al lento crecimiento de la producción agropecuaria. Entre ellos cabe mencionar el régimen de tenencia y explotación de la tierra, el atraso técnico y educativo, la baja dotación de capital, la inadecuada organización social y económica de la producción, los sistemas ineficientes de comercialización, la falta de investigación científica y técnica, la carencia de asistencia técnica directa al agricultor para mejorar sus explotaciones y, en general, la ausencia de una política integral y coherente de promoción del desarrollo de la economía rural en todos sus aspectos" 4/.

Estas referencias ilustran en cierta medida la propuesta de reestructuración económica para cumplir con metas tales como asegurar un crecimiento económico sostenido con una tasa de 5,5%. Es muy importante señalar el papel que tiene el Estado como institución que debe desarrollar su capacidad de inversión y organismo de planificación y programación económica. La conducción de la economía, la planificación a mediano y largo plazo, la estrategia de industrialización requieren que el Estado

1/ Id. ant. p. 30.

2/ Id. ant. p. 30.

3/ Id. ant. p. 32.

4/ Id. ant. p. 33.

do asuma mayores responsabilidades económicas que las que actualmente ha venido teniendo en la mayor parte de los países de la región.

La planificación constituye así el instrumento clave para el funcionamiento del modelo económico propuesto. Esta planificación representa un esfuerzo de aprovechamiento de los recursos naturales que son abundantes en América Latina y una adecuación de objetivos y medios de acuerdo con las urgencias y necesidades del desarrollo económico acelerado 1/.

El soporte financiero y tecnológico fundamental se encuentra proporcionado por la cooperación internacional. La ayuda exterior juega un papel decisivo en el funcionamiento del modelo y por lo tanto en el logro de las metas propuestas. Sin este aporte es inimaginable un crecimiento económico al menos en los cortos plazos que aquí se han propuesto.

En síntesis la cooperación internacional y la planificación económica y social constituyen los elementos que dan coherencia al modelo económico. Como luego se verá, estos elementos constituyen los principios sobre los cuales se basa no sólo el crecimiento económico sino también el conjunto de metas sociales de carácter sectorial (en este caso, la educación).

Se pueden examinar las metas políticas y sociales que acompañan a este modelo económico. En la conceptualización de la propia Conferencia se distinguen sólo dos grandes dimensiones del desarrollo: la económica y la social. Esta última comprende metas relativas al bienestar social y a la estructura social y política. Dentro de este concepto de desarrollo sería legítimo incluir metas de índole cultural. Dado el carácter de

1/ Id. ant. p. 37 "En América Latina hay conciencia de que su crecimiento futuro depende esencialmente de una inteligente y acertada planeación de medidas de política económica y social, que fijen objetivos concretos de desarrollo a alcanzar en el menor plazo posible". (...) "Mediante la planeación habrá que movilizar de un modo eficiente todos los recursos nacionales, para que con la cooperación técnica y financiera exterior, se pueda lograr cuanto antes un incremento del ingreso que permita elevar la formación de capital, que acreciente la capacidad productiva y que haga posible el firme desarrollo ulterior con una distribución más equitativa del ingreso nacional".

la Conferencia centrada precisamente en educación, sin una clara distinción del concepto de cultura 1/, el proyecto educacional que se analiza debe ser entendido como el desarrollo in extenso de las metas culturales y del modelo que en este terreno se propone para alcanzarlas 2/.

El desarrollo social significa lograr un mejoramiento de los niveles de vida; una mayor integración social y una estructura política sustentada en el consenso nacional.

"El desarrollo social se refiere ante todo, al mejoramiento de los niveles de vida, la eliminación de la pobreza extrema y la ampliación de los servicios sociales que se esperan serán frutos del desarrollo económico en las sociedades democráticas" 3/.

El mejoramiento de los niveles de vida debe ser entendido como avance en el proceso de urbanización, aumento de la población económicamente activa, disminución de las tasas de mortalidad, incremento de los niveles de nutrición, eliminación de analfabetismo, crecimiento de las tasas de escolaridad de la

1/ El escaso desarrollo conceptual de estos dos términos en los documentos de la Conferencia se ha señalado con anterioridad en este mismo capítulo.

2/ "El concepto de "desarrollo social" completa el de "desarrollo económico" en dos sentidos; beneficios sociales y cambio de estructura social". p. 43, Boletín N°13.

3/ El concepto de nivel de vida posee un sentido amplio definido fundamentalmente por los indicadores que en un momento determinado se puedan utilizar.

"El nivel de vida (como la situación social) es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse de modo indirecto". Id. ant. p. 43.

población, mayor disponibilidad de viviendas adecuadas, mayor acceso a los medios de información y comunicación social, disponibilidad de servicios básicos (agua potable, luz eléctrica, y medios de eliminación de residuos); disponibilidad de tiempo y medios para el desarrollo de actividades de recreación y empleo de tiempo libre, etc.

Esta enumeración no es exhaustiva pero incluye los aspectos sobre los cuales se pone mayor énfasis al referirse al mejoramiento de los niveles de vida. Debe entenderse este mejoramiento como un proceso de avance simultáneo y paulatino en todos los aspectos mencionados.

El mejoramiento de los niveles de vida es el resultado del desarrollo económico y la aplicación por parte del Estado de una política de redistribución, integrada en el Plan de desarrollo nacional.

El desarrollo social implica también alcanzar una estructura social integrada: "... el paso de una sociedad estática de dos clases -con grandes diferencias entre sus respectivos modos de vida y donde la participación efectiva en los asuntos nacionales queda limitada practicamente a la pequeña clase superior-, a una sociedad que presenta una serie de estratos sociales y considerable movimiento de uno a otro, un amplio sentido de participación en los asuntos nacionales y una expectativa de cambio socio-económico continuado que comparte la generalidad de la población" 1/.

El logro de esta meta, una integración social efectiva, condiciona fuertemente el logro de los objetivos económicos. De lo contrario las "intensas aspiraciones o temores en los diversos grupos de la sociedad" estimularían "la polarización de actitudes políticas extremas que se orientan ya sea a retardar o a precipitar las transformaciones institucionales", y crearían "situaciones actual o potencialmente conflictivas que no facilitan un proceso de cambio equilibrado con un máximo de eficiencia y un mínimun de transtornos individuales y sociales" 2/.

1/ "Los aspectos sociales", Boletín N°13, p. 43.

2/ Boletín N°13, p. 101.

Muy ligada a la meta de una estructura social integrada, entendida incluso como parte de ella, se encuentra la propuesta política. Aquí se plantea, aunque en la mayor parte de los documentos en forma implícita, la necesidad de aspirar a una sociedad democrática.

Una estructura democrática de gobierno tiene para esta Conferencia las características de la organización política de los Estados Unidos y Europa Occidental. Es decir, sufragio universal, existencia de partidos políticos, soberanía basada en el consenso popular, gobierno de mayorías, organismos independientes en lo ejecutivo, legislativo y judicial, control mutuo de los poderes del Estado, etc. En otras palabras, una estructura política en la que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir, ser elegidos y pedir cuenta de los resultados de su elección.

A lo largo de la Conferencia se destaca el papel de la participación de la comunidad como manera, no sólo de incorporarse a las metas del desarrollo, sino también de aportar con su energía al logro de dichas metas. La idea de participación constituye de una u otra forma el eje sobre el cual se propone un modelo político de fortalecimiento de un Estado de carácter democrático capaz de elevarse sobre el conflicto de clases, lograr consenso en torno a su carácter de rector de la economía y de la sociedad, según expectativas que benefician a la larga a toda la población.

En síntesis, para los tipos de desarrollo económico y social descriptos se formula un proyecto que sea capaz de constituir a la educación en un factor decisivo para el "crecimiento equilibrado de América Latina" ^{1/}. En estos términos la funcionalidad social del sistema educativo es precisamente apoyar la concreción de un modelo socio-económico, realizando aportes específicos e imprescindibles en el plano de la cultura para el logro de las metas económicas, políticas y sociales.

^{1/} "El desarrollo del individuo, el desarrollo social y del desarrollo económico, no son objetivos incompatibles" y "un plan de desarrollo educacional integrado con los planes de desarrollo económico y social, debidamente adaptado a las condiciones específicas propias de cada país, puede ser un factor decisivo para el crecimiento equilibrado de América Latina" p. 97. Boletín N°13.

CAPITULO IV

LOS OBJETIVOS GENERALES DEL PROYECTO EDUCACIONAL

El objetivo fundamental, examinado en el párrafo anterior, se desagrega y organiza en objetivos generales sobre la base de tres criterios 1/ complementarios entre sí:

1. El acceso y permanencia.
2. El tipo de formación.
3. El tipo de control.

De acuerdo con las definiciones que se adopten con motivo de estos tres grandes aspectos, es posible distinguir tres objetivos generales en el proyecto educacional examinado.

1/ Estos tres criterios de organización de los objetivos generales se encuentran explicitados en el esquema de formulación y de lectura contenidos en el capítulo anterior.

1. Democratización del sistema educacional.
2. Formación integral del educando en el plano económico, político y social.
3. Intervención decisiva del Estado en el desarrollo educacional.

Examinaremos en forma sucesiva estos tres objetivos generales analizando sus respectivas desagregaciones en objetivos específicos, pautas de acción y medidas.

Democratización de la educación: asegurar igualdad de oportunidades a todos tanto para el acceso como para la permanencia en el sistema educativo. En el contexto en que se plantea y por el análisis crítico que lo fundamenta, este objetivo general persigue especialmente la incorporación al sistema escolar de sectores tradicionalmente excluidos del mismo.

Este objetivo general implica alterar substancialmente la tendencia a destinar la educación a la formación de las elites, de los cuadros dirigentes de la vida pública, desde los cuales habían de difundirse paulatinamente a las masas los beneficios de la educación" 1/.

1/ "Los sistemas escolares de los países de América Latina reflejan la dualidad característica de sus sociedades en la medida en que han respondido a las dos tendencias discrepantes seguidas por el desarrollo de la educación latinoamericana desde comienzos del siglo pasado. Ambos coincidían en destacar la importancia de la educación para el progreso de las jóvenes repúblicas, pero diferían en cuanto al punto -la base o la cúspide- en el cual debían concentrarse los mayores esfuerzos. Para una, el problema más grave y más urgente era el de la educación popular, la tarea de "educar al soberano" como decía Sarmiento; para la otra, lo primero era la formación de las elites, de los cuadros dirigentes de la vida pública, desde los cuales habían de difundirse paulatinamente a las masas los beneficios de la educación". p. 54. Boletín N°13.

En América Latina, el acceso a la educación está muy limitado, especialmente en los niveles superiores del sistema, y la posibilidad de permanecer en él muy reducida. Al mismo tiempo el acceso ha estado limitado a los grupos altos y medios-altos de la población.

"En relación con este problema la situación latinoamericana puede resumirse en la forma que sigue:

a) Nivel educativo primario:

De una población en edad escolar calculada en 33.247.000 en 1960, había inscritos en la escuela: 26,089.000, el 78%.

Se estima que termina la escolaridad primaria completa el 17% de los alumnos que la inician.

La deserción escolar es especialmente grave entre el primer y tercer año de escuela primaria, período en que esta pierde prácticamente la mitad de sus alumnos.

El nivel educativo promedio de la población adulta es de 2,2 años de escolaridad.

El 40% de la población adulta de América Latina es analfabeta.

b) Nivel educativo secundario:

La población de este grupo de edad se estima en 25.133.000. La matrícula en educación secundaria es de 3.698.000, lo que representa el 15% de la población antedicha.

A lo largo de la escolaridad secundaria desertan aproximadamente el 78% de los que la inician.

c) Matrícula universitaria:

La población del grupo de edad correspondiente al nivel universitario (20 a 24 años) es de 17.073.000.

La matrícula en los centros de educación superior es de 521.000, lo que representa aproximadamente el 3,1% de la población antedicha.

d) Evolución de la matrícula:

Desde 1955 hasta 1960 la matrícula en las escuelas primarias aumentó en un 41%, mientras que la población en edad escolar tuvo un incremento del 15%; la matrícula en la segunda enseñanza aumentó el 63%, en tanto que la población en edad escolar aumentaba en 11%; el aumento de la matrícula universitaria se estima en 22% y el del respectivo grupo de edad, un 10%. 1/.

Esta breve síntesis ilustra la tendencia a la concentración de los esfuerzos educativos en los grupos económicamente más fuertes y una seria discriminación de los grupos de bajos recursos económicos.

Tanto el concepto de desarrollo económico como el de desarrollo social, anteriormente examinados, fundamenta la necesidad de democratizar la educación.

"El alto valor económico de una educación primaria eficaz para todos los niños es evidente. Ella proporciona al individuo las herramientas mínimas para participar en la economía moderna como productor y consumidor y para recibir la formación profesional, ya sea en la escuela o en el trabajo. Aún la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel mucho más alto de la productividad y adaptabilidad que la de un país donde esa mano de obra es en su mayoría analfabeta" 2/.

Con respecto al desarrollo social, los textos siguientes ilustran la necesidad de generalizar la atención educativa: "La educación puede promover las actitudes necesarias para el desarrollo económico y social, pero puede también fomentar actitudes incompatibles con tal desarrollo. El sistema educativo puede proporcionar los medios para la movilidad social ascendente, o frustrar y sofocar las aspiraciones que ha ayudado a generar" 3/.

En el mejor de los casos, la escuela necesita estimular aspiraciones y al mismo tiempo enseñar al individuo a postergar su satisfacción, dándole una idea realista de las exigencias del cambio social. La conciencia de intervenir y de par

1/ Boletín N°14, p. 66.

2/ Boletín N°13, p. 41.

3/ Boletín N°13, p. 55.

participar en la transformación social, con la esperanza de un futuro mejor para la sociedad a la que se pertenece y para sus hijos, constituye una motivación poderosa para aplazar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo. A menos que sean traicionadas por una política inepta o por la rigidez social, tales actitudes son admirables estabilizadores durante épocas de turbulencia que inevitablemente acompañan todo proceso de rápido cambio económico y social" 1/.

A estas razones que justifican una opción de apertura del sistema educativo a todos los sectores sociales y especialmente a aquellos que han sido tradicionalmente excluidos, se agregan otras de carácter doctrinal. La igualdad de oportunidades educativas no sólo es una necesidad de carácter técnico, de la eficacia de la educación en el desarrollo económico y social, sino que además es una exigencia que proviene del reconocimiento de la educación como derecho de la persona humana. Este derecho a la educación refuerza los argumentos señalados con motivo de los requerimientos del desarrollo económico y social.

En relación con los obstáculos que han limitado el acceso a la educación "existe consenso en los informes nacionales", en señalar que concurren "cuatro factores principales: económicos, sociales, administrativos y de índole pedagógica".

"Entre las causas de orden económico se citan el bajo nivel del desarrollo económico de los países, la insuficiencia de los recursos que los presupuestos nacionales dedican a la educación, la situación precaria de muchas familias, así como la privación de ingresos que para dichas familias supone la dedicación al estudio de sus hijos, especialmente en las enseñanzas post-primarias. Existe correlación muy alta entre las cifras de analfabetismo y el bajo ingreso por habitante, muestra elocuente de la estrecha interacción entre ignorancia y pobreza.

Los factores sociales se refieren al valor limitado que determinados sectores de la sociedad conceden a la educación, los prejuicios y actitudes negativas frente a determinados tipos de enseñanza (la enseñanza técnica de nivel medio, por ejemplo), la dispersión de la población y la falta de servicios de asistencia social al escolar.

Por lo que atañe a las fallas de la administración escolar, se señalan la diferencia en la duración de la escolaridad primaria entre las zonas rurales y urbanas, las escasas oportunidades que ofrece la enseñanza de segundo grado en cuanto a modalidades profesionales y a la falta de conexión entre los distintos tipos de enseñanza.

En lo relativo a las causas de índole pedagógica se cita generalmente el escaso rendimiento de determinadas escuelas y, en ciertos casos, la rigidez de las normas de promoción que originan un gran número de repetidores de curso, muchos de los cuales terminan por desertar de la escuela" 1/.

Como se puede observar en el texto anterior cuando la Conferencia se refiere al acceso, incluye consideraciones sobre la permanencia. Acceso y permanencia en el sistema constituyen los elementos básicos que debe proponerse un proceso de democratización educativa que servirá de base y será al mismo tiempo consecuencia de un proceso de crecimiento económico y de avance social.

En otras palabras la democratización educativa significa proponerse fundamentalmente abrir el sistema a todos los sectores sociales de tal manera que se logre una "distribución" equitativa y eficaz del servicio educacional.

Este objetivo general se desagrega y explicita en objetivos específicos, pautas de acción y medidas en las cuales se concretiza el propósito de democratizar la educación.

Objetivos específicos:

1. Aumento significativo de las tasas de escolaridad actualmente existentes en la región.

Pautas de Acción:

- 1.1. Extensión del sistema escolar.
- 1.2. Mayor rendimiento cualitativo y cuantitativo del sistema educativo.

2. Eliminación de las discriminaciones sociales en el acceso y permanencia de los alumnos.

Pautas de Acción:

- 2.1. Fortalecimiento y creación de servicios de asistencia social y económica a los escolares.
- 2.2. Gratuidad de la educación pública en todos sus niveles y obligatoriedad de la educación básica de un mínimo de 6 años de duración.
- 2.3. Desarrollo de la educación rural e indígena y tratamiento diferenciado a la educación de adultos.
- 2.4. Tratamiento especial a aquellos alumnos que presenten desajustes sociales.

Pauta general:

"Cooperación internacional para el fomento y ejecución de los planes educativos en relación con el desarrollo económico y social".

Un exámen más en detalle de estos objetivos específicos y pautas de acción permite visualizar con mayor profundidad estos enunciados.

1. Aumento significativo de las tasas de escolaridad actualmente existentes en la región.

Una evaluación de la situación muestra con nitidez la insuficiencia de los sistemas educativos de la región tanto des de el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El análisis crítico de la situación educativa se reduce prácticamente a los aspectos cuantitativos, quizás porque en es

te caso se dispone de indicadores más precisos 1/.

El nivel educativo promedio de la población latinoamericana sirve como referencia ilustrativa de la realidad que se propone superar en este objetivo específico 2/.

"Para apreciar la eficiencia de un sistema escolar en el orden cuantitativo, los datos más significativos son los que reflejan el número de individuos que recibe los beneficios de una educación sistemática y su relación con la población que tiene derecho a ella, el nivel promedio de duración de los estudios cursados y las cifras de analfabetismo.

Esa información es más ilustrativa si en lugar de referirse a un momento dado, abarca un período de suficiente amplitud para apreciar cómo ha evolucionado la eficacia de los servicios educativos en los aspectos anteriormente indicados" 3/.

"Según datos correspondientes a 1950, el 49% de la población de más de 15 años de América Latina no había asistido a la escuela o había dejado de concurrir a ésta antes de terminar el primer año de escolaridad, el 44% asistió durante cierto tiempo, pero sin terminar el ciclo de estudios primarios y

1/ Las referencias al desarrollo cuantitativo de la educación, en la mayoría de los casos, son de carácter general. Un texto ilustrativo de estos juicios es el siguiente: "Menos todavía puede considerarse resuelto el problema si, además, de los aspectos cuantitativos reseñados, se examinan la eficiencia y el nivel del rendimiento cualitativo de la escuela. En efecto, es evidente que los mayores esfuerzos se han centrado en el aumento de aulas y del número de maestros, sin que existiera una preocupación análoga por atender a la formación del personal docente en la cantidad y calidad necesaria, ni a otros aspectos capaces de influir en el mejoramiento técnico de la educación"; p. 58. Boletín N° 13.

2/ En la presentación del objetivo general de democratización de la educación se incluyeron antecedentes del estado de la educación que son igualmente pertinentes para la presentación de este objetivo específico. En esta ocasión se ha pretendido agregar algunos antecedentes complementarios.

3/ Boletín N° 13, p. 56-57.

únicamente el 7% recibió educación primaria completa. Sólo el 6° había efectuado estudios secundarios o técnicos, y lo había completado totalmente alrededor de un 2%. Por último, en la Universidad ingresó el 1%.

El nivel educativo promedio era de 2,2 años. Este dato adquiere mayor significación si se considera que en la misma época el nivel educativo era de 9 años en los Estados Unidos; 7,2% en el Japón y de 4,5% en Puerto Rico".

"Junto a ese nivel educativo de tan modestas proporciones se desprende de los censos realizados alrededor de 1950 la cifra de un 43% de analfabetos entre la población adulta; es posible que esta cifra habría sido más alta si en esa oportunidad se hubieran utilizado los criterios de alfabetización funcional, en vez del simple deletreo o el dibujo de la firma" 1/.

A pesar de que en la última década se observan importantes avances en las tasas de escolaridad, la situación general continúa caracterizándose por una gran insuficiencia educacional.

Este objetivo específico -aumento de tasas de escolaridad- se materializa en la recomendación de metas de escolaridad por niveles:

"Que antes del término del actual decenio, todos los niños puedan cursar el ciclo de estudios primarios, de duración no inferior a seis años, tanto en el medio urbano como en el rural" 2/.

"... se intensifiquen los esfuerzos en favor de la generalización progresiva de la enseñanza media, sobre todo, en su ciclo inferior" 3/.

"Acceso efectivo a la enseñanza media en todas sus ra-

1/ Id. ant. p. 57.

2/ "Recomendaciones relativas a educación". Boletín N° 14, p. 104.

3/ Id. ant. p. 108. También sobre este tema: "En el mundo moderno, la preparación primaria es imprescindible, más no asegura por sí sola el desarrollo económico de un país, urge desenvolver la enseñanza media" p. 81. Boletín N° 14.

mas y a la superior, para acelerar la especialización de la fuerza de trabajo y la preparación de personal dirigente, sin otro criterio de selección que la capacidad, aptitud y destrezas de los estudiantes y la necesidad de personal capacitado en los diversos campos de la actividad nacional" 1/.

"Erradicación del analfabetismo", "fomento de la educación para el desarrollo de la comunidad" 2/ y "formación de personal especializado" 3/.

1.1. Extensión del sistema educativo priorizándose la expansión de la educación primaria.

El incremento de los servicios educacionales se presenta como una pauta de acción sin la cual perdería sentido el planteamiento de los objetivos anteriores. En esta materia, más que presentar una opción entre otras pautas posibles, se trata de enunciar una acción necesaria como consecuencia de la enorme insuficiencia de los niveles de escolaridad en las sociedades latinoamericanas.

Ante una carencia de establecimientos educacionales se plantea la creación de nuevos servicios educativos en los diversos niveles del sistema:

"Que se elaboren planes de creación de escuelas para atender a toda la población de edad escolar y se procure que su ubicación responda a necesidades educativas auténticas". 4/

"... convendría prever la creación de centros de enseñanza media vespertinos o nocturnos, con sus características propias, en los que los adolescentes y adultos que trabajan pudieran cursar los estudios de nivel medio, lo mismo de carácter general que técnico" 5/.

1/ Id. ant. p. 128.

2/ Id. ant. p. 128.

3/ Id. ant. p. 112.

4/ Boletín N°14, p. 105.

5/ Id. ant. p. 105.

"Que las universidades latinoamericanas impulsen el desarrollo de servicios de extensión cultural y educativa que beneficien a los diversos sectores de la población" 1/.

"Que se creen e identifiquen los servicios destinados a impulsar y vigorizar la cultura popular, por medio de bibliotecas, museos, actividades artísticas, conferencias, grupos móviles, círculos de estudio, y otros medios" 2/.

"Que se organicen centros de formación y perfeccionamiento profesional para adultos, en lo posible con la cooperación de las empresas" 3/.

Frente a la escasez de maestros y profesores titulados para atender los actuales servicios y ante la perspectiva de una expansión educacional se recomienda:

"Que se estudien con la antelación suficiente las necesidades de maestros y se adopten las medidas necesarias para formar el número de los que se requieran, implantándose, cuando sea conveniente, cursos de formación acelerada para aspirantes al magisterio que posean la base cultural suficiente y solamente requieran la preparación pedagógica" 4/.

También con el objeto de aumentar el servicio educacional se recomienda: "Que se extienda la duración efectiva de los calendarios escolares vigentes en los países latinoamericanos, fijándose como metas por lo menos unos 200 días de clases al año y no menos de 5 horas de jornada diaria y que se elimine paulatinamente los llamados cursos de asistencia alterna" 5/

"Que en los presupuestos oficiales se dé máxima prioridad al capítulo destinado a la educación y, dentro de éste, se conceda primacía a la educación primaria" 6/.

1/ Id. ant. p. 111.

2/ Id. ant. p. 112.

3/ Id. ant. p. 112.

4/ Id. ant. p. 105.

5/ Id. ant. p. 106.

6/ Id. ant. p. 105.

"Por su función formativa del hombre, la educación constituye en toda sociedad el instrumento básico de la transformación económica y social. Así pues, los gastos en educación deberían tener la más alta prioridad dentro de la planificación del desarrollo integral de cada país, junto con las demás inversiones en capital social básico" 1/.

Como parámetro general para la asignación de recursos a la educación se señala: "El monto de los recursos que se destinan a la educación deberían fijarse de acuerdo con el costo en que se incurra al tratar de alcanzar, dentro de los plazos razonables, las metas educativas que cada país se proponga, según los principios generales de planificación que se insinúan en el presente documento" 2/.

A lo largo del informe final de la Conferencia se evidencia que la prioridad número uno es la extensión de la educación primaria, teniendo como meta el cubrir a toda la población que se encuentra en edad escolar. Todos los demás esfuerzos deben subordinarse a éste.

La segunda prioridad es la expansión de la educación de adultos y dentro de ésta tiene primacía absoluta la necesidad de alfabetizar en forma masiva a las enormes capas de población analfabeta.

La tercera prioridad es el desarrollo de la enseñanza media otorgando primacía a la enseñanza técnica y profesional.

La educación superior, si bien está comprendida en la propuesta del desarrollo de la educación en su conjunto, no po see al interior de este proyecto una prioridad especial.

1.2. Mayor rendimiento cualitativo y cuantitativo del sistema escolar.

La sola extensión del sistema no bastaría para asegurar un efectivo aumento de las tasas de escolaridad. Como una segunda pauta de acción se plantea la necesidad de potenciar

1/ Id. ant. p. 127.

2/ Id. ant. p. 127.

el actual sistema para obtener de él la máxima eficacia y una óptima eficiencia 1/.

En énfasis del rendimiento se pone nuevamente en lo cuantitativo. Hablar de rendimiento en estos términos implica no sólo plantearse el problema del acceso y de la infraestructura material y humana necesaria para acoger una mayor matrícula, sino también atender la capacidad del sistema para retener a los que ingresan. En otras palabras se trata de disminuir la deserción escolar (aumentar la retención del sistema), bajar los porcentajes de ausentismo y de repitencia escolar (una de las causas de la deserción). El rendimiento desde el punto de vista cualitativo, que completa el sentido que tiene esta pauta de acción, será examinado en relación con el objetivo general que se refiere al tipo de formación que se espera que el sistema escolar proporcione. El aumento de las tasas de escolaridad -objetivo general que enmarca la pauta analizada- tiene mayor relación, a juicio de la Conferencia, con los aspectos cuantitativos.

"En estos términos el plantearse la necesidad de obtener un mayor rendimiento debe ser entendido como la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los recursos existentes como de aquellos nuevos que se destinan".

Las medidas que derivan de esta pauta se refiere a diversos aspectos.

1/ En los documentos de la Conferencia se identifican, rendimiento cualitativo con eficiencia. Los textos siguientes ilustran esto: "Conviene subrayar la palabra 'eficaz' (....) se señala que gran parte de la educación primaria que actualmente se ofrece en América Latina es ineficaz; necesitará por lo tanto, revisar su orientación y su contenido, disponer de mayores recursos y lograr una distribución más adecuada de los mismos, a fin de eliminar el desperdicio que representa una educación demasiado breve y demasiado pobre en calidad para proporcionar al alumno los medios mínimos que le permitan aprender a leer, a escribir, a calcular, a la vez que participar más plenamente en la vida social y económica de la nación". p. 41, Boletín N°13.

En relación con la estructura y administración del sistema se recomienda: "Que los gobiernos consideren la urgente necesidad de estudiar y poner en práctica una reorientación profunda de la estructura y administración de sus servicios educativos, a fin de facilitar el desarrollo de los planes de educación y el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles".
1/.

En materia de estructura del sistema se propone una modificación radical de la vigente.

Que la estructura del sistema escolar en los países latinoamericanos comprenda:

a) Una primera etapa de 8 a 9 años de educación general que, sobre la base del período pre-primario o de la educación proporcionada en el hogar, abarque la educación primaria y el primer ciclo o ciclo básico de la media. En esta etapa que culminaría en un período de orientación vocacional, se deberán explorar, estimular y desarrollar las aptitudes de cada niño en las que ha de asentarse la futura formación especializada;

b) Una segunda etapa de 2 a 4 años, en la cual la amplitud relativa de la educación general variará según se trate de una formación vocacional o profesional de nivel medio; o de una educación pre-profesional, que conducirá a estudios superiores;

c) Una tercera etapa de 2 a 7 u 8 años, en la cual la formación general se combinaría en variadas proporciones con las múltiples modalidades de formación especializada, profesional o científica, de nivel superior;

d) Como solución temporal para los próximos años, una etapa de 2 ó 3 años de iniciación profesional sobre la base del nivel primario, destinada especialmente a aquellos que por diversas razones, completan sus estudios primarios alrededor de los 15 años 2/.

En materia de administración se incluyen una serie de recomendaciones para adecuarlas a los objetivos señalados:

1/ Boletín N°14, p. 103

2/ Recomendaciones relativas a Educación. Boletín N°14, p. 103.

"Que se procure la racionalización y tecnificación de los servicios de educación" 1/.

"Que se proceda a una organización racional de los ministerios de educación y de sus departamentos o secciones, así como a una descentralización de la autoridad y de ciertas funciones en el plano de los estados, los departamentos, las provincias o las regiones y aún localidades dentro del país" 2/.

"Que se reestructuren y reorienten los servicios de supervisión escolar para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación impartida, así como el nivel de rendimiento de los recursos que se le destinan" 3/.

En esta misma materia la Conferencia enfatizó una medida de carácter técnico: la necesidad "de que los gobiernos latinoamericanos realicen en forma urgente las tareas de planeamiento educativo, como parte esencial del planeamiento del desarrollo económico y social" 4/.

Como parte de este proceso de racionalización de la administración educativa se incluyen medidas tendientes a resolver problemas en la elaboración y ejecución de los presupuestos, que podrían afectar a la eficiencia. En esta perspectiva se señalan algunas que apuntan directamente a modificar los procesos de enseñanza aprendizaje:

"Que se examine la posibilidad de redistribuir y de ajustar en ciertos casos justificados el número de alumnos por maestros, de tal modo que se conjuguen las exigencias pedagógicas y el empleo de las nuevas técnicas didácticas con las posibilidades de los países en materia de educación" 5/.

"Que se revisen las normas de clasificación de escolares de tal modo que la distribución de alumnos por maestro sea más equitativa y racional, y que se examine la posibilidad de modificar las normas de promoción para reducir las altas cifras de alumnos que tienen que repetir curso" 6/.

1/ Id. ant. p. 104.

2/ Id. ant. p. 104.

3/ Id. ant. p. 104.

4/ Id. ant. p. 128.

5/ Recomendaciones relativas a la educación. Boletín N°14, p. 106.

6/ Id. ant. p. 106.

"Que se elaboren planes para eliminar paulatinamente los grandes inconvenientes y perturbaciones que para el rendimiento escolar plantea la heterogeneidad de edades de los alumnos de un mismo grado en las escuelas primarias y que se procure, a partir de 1963, el ingreso en la escuela de todos los niños en el mismo año en que cumplan la edad mínima establecida por la legislación para iniciar la escolaridad primaria" 1/.

En relación con los planes y programas se plantea la conveniencia de que estos estén más próximos a la realidad e intereses de los alumnos.

"Que en los organismos encargados de la elaboración de los planes y programas de estudios configuren, además de educadores de los distintos niveles y de especialistas en la materia, representantes de los sectores económicos y especialistas en ciencias sociales".

"Que se oriente la actividad de la escuela para que el niño adquiera los conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes propios de una educación que contribuya eficazmente al desarrollo económico y social. En este sentido, convendría cultivar el esfuerzo de los escolares, eliminar las tendencias pedagógicas exageradamente infantilistas y acentuar la finalidad de que el niño sea capaz de comprender situaciones nuevas antes que de memorizar conocimientos. Convendría así mismo, sin olvidar la función primordial de la escuela -que es procurar una educación general armónica e integral-, que se acentúe la enseñanza de la lengua nacional, de las matemáticas y de las ciencias físico-naturales, así como la educación sensorial y la destreza manual, sin menoscabo de las actividades físicas y recreativas" 2/.

En materia de educación de adultos se recomienda: "que (...) se ofrezcan oportunidades y modalidades de trabajo que despierten interés y hagan comprender el valor de la lectura, de la escritura y del cálculo, de la recreación sana, del cooperativismo, de las habilidades ocupacionales, etc." 3/.

En materia de dicáctica se recomienda tanto la utilización de nuevas técnicas como la incorporación de material moderno:

1/ Id. ant. p. 106.

2/ Id. ant. p. 106.

3/ Id. ant. p. 112.

"Habría que procurar dar a la didáctica empleada por el maestro un carácter funcional y activo que contribuya a acentuar el lazo que debe existir entre los conocimientos proporcionados por la escuela y las necesidades y exigencias de la vida" 1/.

"Que se creen centros de experimentación, demostración y preparación de materiales para la educación de adultos, y se difundan ampliamente los resultados obtenidos" 2/.

"Que se recurra a la prensa, la radio, el cine, la televisión y otros medios audiovisuales como instrumentos de educación de masas y se intensifique la preparación técnico-pedagógica de personal especializado para utilizar dichos instrumentos" 3/.

"Que se impulse y perfeccione la edición de obras destinadas a la niñez" 4/.

"Que se creen centros de orientación pedagógica y escuelas de demostración, con objeto de experimentar y difundir los métodos de enseñanza y las nuevas técnicas pedagógicas" 5/.

En el mismo sentido se sugiere una ampliación de las actividades de bibliotecas y museos como apoyo a la tarea del sistema educativo.

"Que el planeamiento educativo incorpore a sus actividades el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios bibliotecarios en todos sus niveles, incluyendo la formación de personal.

Que con tal fin se consideren los siguientes grupos de servicios bibliotecarios: a) bibliotecas escolares y públicas, y b) bibliotecas universitarias, especializadas y centros de documentación" 6/.

1/ Id. ant. p. 109.

2/ Id. ant. p. 112.

3/ Id. ant. p. 112.

4/ Id. ant. p. 106.

5/ Id. ant. p. 106.

6/ Id. ant. p. 113.

Estas medidas se conciben complementadas con acciones destinadas a asegurar una labor eficiente por parte de los docentes, que serán examinadas con motivo del estudio específico del papel asignado a los docentes en el proyecto educacional. Es importante no obstante tenerlas presentes al comentar esta pauta, por cuanto en ella se le asigna al docente una responsabilidad fundamental en el cumplimiento de las medidas propuestas.

"Que la formación y el perfeccionamiento del magisterio se reconozcan como las medidas más importantes y decisivas para obtener un mayor rendimiento cuantitativo y cualitativo de la escuela" 1/

2. Eliminación de las discriminaciones sociales en el acceso y permanencia de los alumnos.

La democratización de la educación requiere además para su cumplimiento "que ningún alumno se vea impedido de frecuentar -por razones de orden material- los distintos planteles educativos" 2/.

Este requisito se traduce en un segundo objetivo específico que es plenamente congruente con las metas del desarrollo social. Se persigue que la educación se constituya en herramienta efectiva de una nueva estratificación social basada fundamentalmente en el mérito y la capacidad de los individuos y no en situaciones de privilegio. No se trata de eliminar las elites dirigentes de la sociedad sino lograr que sean fruto del esfuerzo y de la inteligencia de las personas. 3/

1/ Id. ant. p. 107.

2/ Recomendaciones relativas a la educación, Boletín N°14, p. 104.

3/ "Las elites seguirán existiendo, pero serán diferentes de las anteriores en su origen y función. Surgirán de todas las capas sociales y su acción irá encaminada a ayudar a las colectividades a buscar su camino y a construir un mundo nuevo de mutuo entendimiento y de paz para todos". Boletín N°14, p. 54 (Discurso del relator general al presentar el informe).

Para que esto pueda ser efectivo, se plantea la urgente necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades educativas remediando aquellas carencias que originan las desigualdades en la redistribución del ingreso en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. En otras palabras, es necesario eliminar las discriminaciones sociales que existen fuera del sistema educativo tratando, a través de acciones especiales en el campo de la educación, de remover los obstáculos que impiden el ingreso y la permanencia a grandes sectores de la población.

El hablar de eliminar discriminaciones, debe ser entendido además como un esfuerzo por reforzar acciones educativas destinadas a aquellos sectores que han estado tradicionalmente excluidos del sistema educativo o que desertaban prematuramente.

Las acciones que en esta línea se proponen se presentan como necesariamente "de emergencia", supliendo en el presente a los beneficios que se espera que el desarrollo económico y social traiga aparejados.

"Que los planes de desarrollo económico y social tiendan a conseguir una distribución de la riqueza nacional más justa y equitativa que la existente y a proporcionar iguales oportunidades educativas a toda la población, eliminando cualquier tipo de discriminación, conforme a lo establecido al respecto por la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza, de 1960" 1/

2.1. Fortalecimiento y creación de servicios de asistencia social y económica a los escolares.

Las recomendaciones en esta materia son suficientes como para apreciar la importancia que a esta pauta de acción se le atribuye:

"Que los servicios de asistencia social y económica a los escolares se coordinen con la estructura de los sistemas de educación y reciban un vigoroso impulso..." 2/

1/ Recomendaciones relativas a la educación, Boletín N°14, p. 105.

2/ Id. ant. p. 104.

Con respecto a la educación primaria se señala: "Que se estudien y lleven a cabo amplios planes de asistencia social en beneficio del escolar -alimentación, atención médica y dental, vestuario, libros de texto, útiles escolares, transporte y cuando sea pertinente, asignaciones familiares- para fomentar y regularizar la asistencia a las escuelas de los niños que necesitan esa ayuda.

"Que se utilice la ayuda alimenticia dada por la escuela para enseñar al niño, y a través de él a su familia, los principios y hábitos de una nutrición racional, y que los programas de las escuelas normales contengan nociones de alimentación y nutrición aplicables a los propósitos señalados" 1/.

Entre las recomendaciones relativas a la enseñanza media se propone:

"Que con el objeto de que ningún niño o adolescente se vea impedido, por razones de orden material, de frecuentar la enseñanza media (...) se procura otorgar una ayuda social que cubra las exigencias de la alimentación y alojamiento sobretodo a los alumnos procedentes de las zonas rurales o alejadas de los centros de estudios que lo requieran" 2/.

Al referirse a la educación superior se recomienda: "Que a fin de facilitar el acceso de los estudiantes de escasos recursos económicos a la enseñanza superior, se concedan becas tanto para estudios en el país como en el exterior, se creen residencias de estudiantes y se constituyan fondos de préstamo a los estudiantes universitarios que los necesiten" 3/.

1/ Id. ant. p. 105.

2/ Id. ant. p. 110.

3/ Id. ant. p. 111.

2.2. Gratuidad de la educación pública en todos sus niveles y obligatoriedad de la educación básica de un mínimo de 6 años de duración.

Esta pauta propone utilizar la legislación como instrumento para asegurar la asistencia a la escuela de aquellos sectores de escasos recursos -gratuidad- y de los que aún no hayan adquirido clara noción de la conveniencia de educar a sus hijos -obligatoriedad-. La ley debe prever sanciones para asegurar su cumplimiento. Entre las recomendaciones se señala la conveniencia de imponer sanciones a aquellas personas que contribuyen directa o indirectamente a la transgresión de la norma de obligatoriedad.

Algunas medidas para la concreción de esta pauta se incluyen entre los siguientes textos.

"El principio constitucional de obligatoriedad y gratuidad de enseñanza primaria señala un objetivo a cumplir por los servicios educativos en el plazo más breve posible, debiendo entenderse por este principio que la población infantil pueda completar sus estudios primarios" 1/.

"Se facilite la enseñanza gratuita -en caso que la gratuidad no esté generalizada (...)" 2/.

"Que se prevean en la legislación sanciones para las empresas que contratan niños de edad escolar" 3/.

"Que se exija, además de los requisitos legales de edad, dentro de un plazo prudencial, de acuerdo con la situación educativa de cada país y de sus posibilidades para atender a la educación de toda población en edad escolar, un certificado de estudios primarios para ser admitido al trabajo de las empresas" 4/.

1/ Boletín N°14, p. 124.

2/ Recomendaciones relativas a la educación. Boletín N°14 p. 110.

3/ Id. ant. p. 105.

4/ Id. ant. p. 104.

La obligatoriedad de la educación primaria -que tiene por objeto servir de apoyo a la meta de alcanzar una plena escolarización- es una pauta de carácter general que se complementa con otro tipo de medidas. La legislación por sí sola, si no está acompañada por acciones de otro orden como en este caso, no tendría ninguna eficacia.

2.3. Desarrollo de la educación rural e indígena y tratamiento y tratamiento diferenciado a la educación de adultos.

Esta pauta complementaria de las anteriores establece prioridades destinadas a corregir las discriminaciones en zonas y sectores sociales en los que la exclusión o la deserción son más agudas. Se trata de las zonas rurales y de la población adulta, en especial los grupos indígenas.

La recomendación que se refiere a estos sectores se expresa en el siguiente texto:

"Que en los programas de educación de adultos se adopten las especiales modalidades que requiere la atención de grupos indígenas que, por razones de idiomas u otras causas, están al margen del movimiento económico, social y cultural de los países a que pertenecen" 1/.

En materia de educación rural se señala:

"Que los gobiernos incluyan dentro de los planes nacionales de educación y capacitación agrícola, pecuaria, forestal y pesquera y los integren en los aspectos de los planes generales de desarrollo económico y social relativos a esos campos 2/.

"Que se intensifique el programa de la Misión Andina en los países en que está actuando y se desarrollen otros similares, para acelerar la incorporación de la población indígena a la vida social y nacional" 3/.

1/ Id. ant. Boletín N°14, p. 113.

2/ Id. ant. p. 117.

3/ Id. ant. p. 113.

En cuanto al tratamiento diferenciado de la educación de adultos.

"Que además de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, se legisle sobre la obligatoriedad de la alfabetización de adultos -tomando en cuenta los límites de edad, la distribución de la población, las modalidades de vida y trabajo y la disponibilidad de los servicios de alfabetización- y se concedan fondos suficientes para la creación y desarrollo de programas de alfabetización y educación de adultos, y la formación y capacitación de personal para la aplicación de los mismos". 1/.

Una medida de trascendencia y originalidad en la que se evidencia este tratamiento preferencial es la siguiente:

"Que se movilicen todos los sectores de la producción y de la opinión pública, así como el de los beneficiarios, con el fin de que participen activa y sistemáticamente en los programas de alfabetización y educación de adultos" 2/.

2.4. Tratamiento especial a aquellos alumnos que presenten desajustes sociales.

Una cuarta pauta de acción se refiere a la situación de los niños y jóvenes que han sufrido trastornos de diversa índole, que dificultan su adaptación social. Por regla general se trata de grupos de jóvenes que han sido empujados a la vagancia, la delincuencia, la prostitución, la drogadicción, etc.

La pauta se formula de la siguiente manera:

"Que el planeamiento de la educación se considera el problema de los niños y adolescentes con desajustes sociales para tratar de resolverlos adecuadamente".

Antes de concluir el tratamiento de este primer objetivo general -democratización de la educación- conviene examinar una pauta de acción que si bien es común a todo el proyecto, ad-

1/ Id. ant. p. 113.

2/ Id. ant. p. 112.

quiere mayor importancia, en relación con este objetivo. Se trata de la conveniencia y necesidad de recurrir a la ayuda internacional para el logro de las metas propuestas.

Pauta General: "Cooperación internacional para el fomento y ejecución de los planes educativos en relación con el desarrollo económico y social" 1/.

Los conceptos de ayuda internacional y cooperación internacional no se diferencian con nitidez a lo largo de la Conferencia. De todas maneras en el lenguaje empleado se puede detectar la distinta connotación de estos términos. En el texto que se refiere a la Educación primaria esto es muy claro. "Que se aúnen los esfuerzos y recursos de los países latinoamericanos y de la ayuda internacional para lograr..." 2/.

En este texto parece que se trata, en la primera parte, de cooperación internacional. Se refiere a una complementación de esfuerzos entre países que mantienen entre sí una relación más o menos simétrica. Para el aporte de los Estados Unidos fundamentalmente y de los organismos internacionales se reserva la denominación de ayuda. Esta podría haber sido la lógica que guiara el uso de los conceptos en toda Conferencia. Pero no es así; se utilizan indistintamente en otros textos cooperación o ayuda internacional. Como se podrá apreciar con toda claridad en los que se citan a continuación.

Al referirse a la enseñanza media se afirma: "Parece aconsejable que los Estados dediquen a este propósito mayores recursos humanos y materiales y se canalice a este fin la ayuda y asistencia internacional" 3/.

Se le asigna tal trascendencia y permanencia a esta ayuda internacional que entre las recomendaciones se señala: "Que las universidades incluyan en sus actividades la enseñanza de los principios y objetivos que inspiran a la cooperación internacional y a los organismos que la dirigen y orientan, así como las formas y modalidades de tal cooperación y el estudio de la

1/ Es precisamente ésta la denominación que se dió al informe del punto 8 del Temario, Comité III de la Conferencia.

2/ Id. ant. p. 104.

3/ Id. ant. p. 108.

organización y funcionamiento de las referidas instituciones".1/

En general la Conferencia hace una serie de recomendaciones con el objeto de racionalizar la ayuda internacional, tanto en cuanto a los aspectos en que puede incidir como en relación con los mecanismos o modalidades que puede adquirir. Algunas de las medidas que se proponen a estos efectos tienen como perspectiva la institucionalización y permanencia de la cooperación internacional.

"Que se organice en cada país una oficina de coordinación de la asistencia que ofrecen las diversas organizaciones, organismos y gobiernos, a fin de evitar la duplicación de los esfuerzos y facilitar reuniones frecuentes con las autoridades nacionales"2/.

"Que se sistematice y facilite a los países información sobre el tipo y volumen de la asistencia financiera y técnica que pueda ofrecérceles, incluyendo información sobre el procedimiento a seguir ante las diversas fuentes de asistencia exterior"3/.

"Que se establezca un centro de información regional para compilar, analizar y proporcionar informaciones sobre la asistencia técnica y financiera que ofrecen a América Latina organizaciones internacionales, organismos y países, así como para informar sobre el procedimiento adecuado para la obtención de dicha asistencia" 4/.

"Que por los Ministerios de Educación de los países latinoamericanos se divulguen las realizaciones concretas y planes que en materia de educación estén llevando a cabo y se hagan llegar esas informaciones a las organizaciones de maestros y educadores de todos los países" 5/.

Entre las medidas de mayor envergadura se incluye la formación de planificadores en el ILPES. "Que se cree una sec-

1/ Id. ant. p. 111.

2/ Boletín N°14 p. 136.

3/ Id. ant. p. 136.

4/ Id. ant. p. 136.

5/ Id. ant. p. 136.

ción encargada de la formación de personal nacional responsable del planeamiento de la educación y del desarrollo de los recursos humanos en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social establecido recientemente en Santiago de Chile. Ese personal debería estar especialmente capacitado para enseñar en sus países de origen las técnicas del planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos, así como para atender a la formación del personal nacional responsable de dicho planeamiento de la educación y del desarrollo de los recursos humanos en el instituto Latinoamericano de Planificación económica y Social establecido recientemente en Santiago de Chile. Ese personal debería estar especialmente capacitado para enseñar en sus países de origen las técnicas del planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos, así como para atender a la formación del personal nacional responsable de dicho planeamiento". 1/

En cuanto a la flexibilidad de la ayuda internacional se señala:

"Que las organizaciones internacionales, los organismos especializados y los gobiernos que conceden asistencia técnica y financiera, traten de adoptar una política flexible frente a los complejos problemas que encara el desarrollo de la educación 2/.

Como síntesis podemos concluir que la ayuda o cooperación internacional tiene un papel muy importante que jugar en el cumplimiento del objetivo general de la democratización, como también en el de los demás objetivos. Se concibe además con un carácter permanente para lo cual se propone un verdadero sistema de ayuda internacional que desarrolla sus actividades a través de la asistencia técnica y la asistencia financiera.

La asistencia técnica puede adquirir las formas de apoyo a la formación de personal calificado, 3/ envío de expertos

1/ Id. ant. p. 136.

2/ Id. ant. p. 135.

3/ "Que las organizaciones internacionales y los organismos públicos o privados de cooperación presten preferente atención a la formación del personal nacional necesario para el desarrollo de la educación". Id. ant. p.135.

(basado en "una cuidadosa selección de los mismos") 1/; realización de estudios, propuesta de métodos y técnicas de planificación o de aprendizaje; transferencia de tecnología y adaptación de la misma; ofrecimiento de becas de perfeccionamiento, etc.

La asistencia financiera se refiere al apoyo económico que puede adquirir la forma de préstamos o de donaciones. En ambos casos se recomienda atenerse estrictamente a las prioridades fijadas en los respectivos planes de desarrollo 2/.

Indudablemente, las precisiones sobre monto de la ayuda no corresponden al nivel del proyecto que se analiza. Para una mejor apreciación de la significación que esta ayuda pudo tener sería necesario remitirse a las sumas contenidas en los documentos de la Alianza Para el Progreso.

Examinado el primer objetivo general -democratización de la educación- y sus respectivas desagregaciones, podemos pasar a examinar el segundo objetivo general del proyecto.

1/ "... en la que se trate de tener presente su competencia profesional, su conocimiento del país que va a recibir esta asistencia técnica y el idioma oficial del mismo". Id. ant. p. 133/134.

2/ "Que el Fondo Especial de Naciones Unidas amplíe su ayuda a proyectos de enseñanza de las ciencias básicas, condición esencial para todo desarrollo tecnológico. También se recomienda que extienda sus operaciones al financiamiento de las construcciones cuando fuere necesario.
"Que las instituciones internacionales de crédito presten atención preferente a las solicitudes que hubiesen formulado o pudieran formular los gobiernos latinoamericanos para el financiamiento de planes de construcciones escolares, equipos de enseñanza y mobiliarios escolares;
"Que para determinar las prioridades educativas que deben atender la asistencia técnica y financiera internacional se tengan en cuenta en lo posible aquellos planes nacionales de educación que estén estrechamente coordinados con los planes de desarrollo económico y social"
Id. ant. p. 135.

1. Formación integral para lograr un egresado económicamente productivo, políticamente democrático y socialmente solidario.

Este segundo objetivo general se refiere a las definiciones que el proyecto asume en cuanto al tipo de formación que el sistema educativo debiera proporcionar en su papel de factor de desarrollo económico y social.

Las definiciones del proyecto nacional en relación con los modelos y metas económicas, políticas y sociales son referencia obligada para las opciones del proyecto educacional en el plano específico en que le corresponde actuar. Habiendo examinado esas metas y modelos con motivo del examen del objetivo fundamental del proyecto, en la primera parte de este capítulo, no será necesario entrar en mayores explicitaciones. Aquí se examinará el tipo de capacitación que se espera que el sistema educativo proporcione para la futura inserción del egresado en el sistema social, tanto desde el punto de vista económico y político como social.

El principio general puede encontrarse sintetizado en el siguiente texto: "Que se oriente la actividad de la escuela para que el niño adquiera los conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes propios de una educación que contribuya eficazmente al desarrollo económico y social. (...) "Sin olvidar la función primordial de la escuela -que es procurar una educación armónica e integral- que se acentúe la enseñanza de la lengua nacional, de las matemáticas y de las ciencias físico-naturales, así como la educación sensorial y la destreza manual, sin menoscabo de las actividades de educación física y recreativas" 1/.

El texto es bastante ilustrativo del alcance que se atribuye a la formación integral, claramente orientada a proporcionar una formación adecuada al modelo económico-social pero sin descuidar todas las dimensiones de la personalidad del individuo, cognitiva, afectiva o motora. El contexto en el que se habla de formación integral evidencia que este concepto ha sido fundamentalmente desarrollado en relación con el objetivo general de la Conferencia: la integración del desarrollo educativo con el desarrollo económico-social. Se supone que la formación integral implica además un desarrollo armónico de la personali-

1/ Recomendaciones relativas a la educación, Boletín N°14, p. 106.

dad del niño y del adolescente, lo que no es especialmente tratado en la Conferencia.

Esto aparece bastante claro cuando se distingue entre exigencias sociales y exigencias psicológicas. Las exigencias sociales reclaman una formación integral; las psicológicas, una formación armónica. "Que al elaborarse los planes de estudio y los programas, se tengan en cuenta, no sólo las exigencias sociales de nuestro tiempo, sino también las condiciones psicológicas de los alumnos correspondientes a cada uno de los años de estudio que comprende la enseñanza media". 1/

De acuerdo con el tipo de "exigencias sociales" que se plantean a la educación en un período de cambio se pueden distinguir tres objetivos específicos, en los que se desagrega este objetivo general.

1. Formar los recursos humanos, en cantidad y calidad, requeridos por el desarrollo económico.
2. Formar un ciudadano apto para participar en una sociedad democrática.
3. Formar un individuo con aspiraciones de progreso en una sociedad integrada.

Al examinar estos objetivos específicos se comprobará que, cada una de estas materias tiene distinto desarrollo y jerarquía al interior del proyecto. Es muy evidente, por ejemplo, que el primer objetivo específico es el que tiene mayor extensión y concreción, de lo cual se puede deducir que se le atribuye mayor importancia que a los otros.

1. Formar los recursos humanos, en cantidad y calidad, requeridos por el desarrollo económico.

En el examen de la articulación que debiera existir entre sistema económico y sistema educativo se aclaró que le correspondía al sistema educativo, como su misión específica, preparar tanto los cuadros técnicos y directivos como la mano de obra calificada y semi-calificada para la expansión del sistema

productivo, no sólo proporcionando una calificación específica sino también desarrollando hábitos y actitudes favorables a la producción. El texto siguiente es bastante ilustrativo al respecto:

"En lo que se refiere a los objetivos cualitativos de la educación en función al desarrollo económico y social (...) se estuvo de acuerdo en que la educación latinoamericana puede contribuir eficazmente a dicho desarrollo si: a) Se desarrollan al máximo las capacidades de los educandos; b) Se les proporciona una cultura y una formación generales que los capacite para una gama lo más amplia posible de actividades económicas y los preparen adecuadamente para su eficaz desempeño dentro del cuadro general de la actividad social; c) Se procura formar aptitudes y hábitos favorables al trabajo productivo: iniciativa, perseverancia, espíritu de empresa, racionalización y sistematización del pensamiento y la acción; d) Se suministran los conocimientos y las destrezas indispensables para el trabajo productivo; e) Se fomenta una actitud favorable a la cooperación y el progreso social". 1/

La relación de la educación con el desarrollo económico se expresa con toda nitidez en el siguiente texto de la Conferencia: "Los programas de desarrollo económico a largo plazo señalan metas a la educación por cuanto deben indicar las necesidades de personal especializado requerido para incrementar la producción de bienes y servicios en los diversos sectores de la actividad nacional. El cálculo de las necesidades de ampliación de los servicios en las diversas ramas de la educación debe hacerse teniendo en cuenta tales metas finales (egresados) y las tasas de rendimiento que señalan las diferentes ramas de la enseñanza" 2/.

El análisis de este objetivo se profundiza examinando las pautas de acción que lo concretizan y que plantean al mismo tiempo los problemas que deberán enfrentarse para su cumplimiento.

1.1. Planificación educativa integrada a la planificación nacional.

Esta pauta de acción tiene para la Conferencia una enorme importancia, aunque se encuentre directamente orientada al 10

1/ Boletín N°14, p. 125.

2/ Boletín N°14, p. 124.

gro de este objetivo se presentarán exclusivamente los textos que permiten visualizar en forma sintética el grado de evolución y claridad alcanzado en la materia.

El texto siguiente es ilustrativo de la manera como se encara la concreción de esta pauta:

"Se estimó que el problema podría reducirse a no más de cuatro aspectos fundamentales, sin los cuales no se cumpliría con los requisitos mínimos de la técnica de planificación:

- a) Cómo lograr la compatibilidad de las metas educativas con las metas de las demás actividades de la economía;
- b) Cómo lograr la compatibilidad entre los recursos que se usarán en el sector educativo para conseguir esas metas y los recursos que deberán destinarse a los demás sectores, tanto sociales como económicos para conseguir las metas que se requieren en aquellos;
- c) En qué forma deberán formularse los planes educativos para que estas dos condiciones de compatibilidad puedan verificar se realmente, pues no es posible integrar el plan de educación con el general si el lenguaje técnico, propio de la planificación, que en él se habla, no corresponde al lenguaje técnico que se emplea en el plan industrial, en el plan de los servicios de salubridad, y así en todos los demás sectores; y
- d) Cuáles serían los requisitos y las necesidades de organización para crear un mecanismo eficiente de planificación que asegure, facilite y haga permanente y continua la planificación de los servicios educativos y su integración en el proceso planificador general" 1/.

En este texto se mencionan las principales dificultades para una planificación integrada: La búsqueda de un equilibrio entre los recursos asignados y las otras esferas de la actividad social, la compatibilización de las metas educativas con las económicas y los problemas prácticos de racionalidad o de lenguaje entre educación y economía. Se reconoce aquí la necesidad de "introducir elementos de racionalidad económica" en la educación creando y desarrollando organismos de planificación de tal manera que sea realmente posible alcanzar la compatibilidad entre las metas económicas y las educativas, entre la planificación educacional y la general.

El análisis crítico que fundamenta la pauta analizada, ilustra la amplitud del camino que se propone recorrer:

"El comité comprobó la falta de una metodología uniforme para la determinación de las metas de la educación dentro de los planes de desarrollo económico y social. Hasta el presente, los objetivos han sido señalados con independencia de los objetivos generales del desarrollo y sin que existiera una coordinación que las hiciera compatibles entre sí". 1/

La determinación de las metas educativas en función a las metas y necesidades del desarrollo económico constituye un problema teórico y práctico que deberán afrontar los países latinoamericanos. Los estudios y las investigaciones en esta área se presentan como requisito indispensable para poder encarar una planificación integrada. Se agrega a esto que "el problema es nuevo y no existe sobre él todavía la experiencia acumulada necesaria para poder extraer conclusiones definitivas" 2/.

El primer paso de este proceso será la "Formulación de un diagnóstico de la situación socio-económica y educativa, comprendido el estudio de los recursos humanos y el establecimiento de metas educativas generales en el país, así como el cálculo de costos que significaría cumplirlas" 3/.

Para que la planificación integrada sea posible se señala como indispensable que se creen, fortalezcan y doten de personal calificado los organismos especializados en este tipo de planificación. Las medidas que se recomiendan a este respecto son muy ilustrativas de lo que se ha venido diciendo.

"Establecer, o fortalecer donde ya existen, los organismos de planeamiento integral de la educación y dotarlos de la estructura, los recursos económicos y el personal adecuados para que cumplan sus funciones con eficacia;

Establecer una estrecha coordinación entre el organismo central de planeación económica y social y el planeamiento educativo, coordinación que debería ser orgánica y permanente e implicar la integración de objetivos, medios, normas y métodos de trabajo durante todas las etapas del proceso de planificación: investigación, análisis, programación, financiamiento, ejecución y evaluación de resultados;

1/ Id. ant. p. 124.

2/ Id. ant. p. 121.

3/ Id. ant. p. 128.

Facilitar dicha coordinación, procurando dotar a los organismos de planeamientos educativos de una estructura similar a la de los organismos centrales de planificación económica y social, buscando la participación permanente de especialistas en educación en los trabajos de los organismos centrales de planeamiento económico y social a la vez que de economistas y sociólogos en las unidades de planificación educativa." 1/

En síntesis, la planificación educacional integrada a la planificación general constituye una pauta de acción que hará posible que los sistemas educativos, jueguen a largo plazo un papel significativo en los procesos de desarrollo económico. Los principales problemas se ubican en la determinación de las necesidades de la economía en relación con la capacitación de mano de obra calificada, en la conformación de organismos estables y eficientes de planificación educativa coordinados con los que tienen a su cargo la planificación económica y en una eficiente utilización de los recursos existentes para el logro de las metas fijadas.

La planificación constituye en realidad una pauta de acción de carácter general, para el conjunto del proyecto educacional y también del nacional. Ha sido tratada aquí con motivo de la formación de los recursos humanos porque tiene una vinculación más estrecha con este objetivo. De hecho, se volverá a tratar este tema en el momento en que se analice el control del Estado sobre el sistema educativo, objetivo general siguiente.

1.2. Incorporar a los planes y programas materias y actividades de orientación profesional.

Se señala como pauta de acción la incorporación generalizada en todos los niveles de la enseñanza de una serie de servicios que tengan por objeto complementar la educación vigente de tal manera que se vaya adaptando a las nuevas circunstancias y asumiendo el papel que se pretende que desempeñe.

Ilustra bien esta pauta el siguiente texto:

"Que la acción educativa y orientadora del ciclo básico se complete con la organización adecuada de servicios de orientación educativa y profesional. La acción informadora, la difusión de guías profesiográficas, las entrevistas personales con los alumnos y el resultado de los exámenes psicotécnicos -junto con

1/ Id. ant. p. 131.

el conocimiento del mercado de trabajo- permitiría orientar al adolescente y aconsejar a los padres sobre la prosecución de los estudios y la elección de una profesión. Esta medida sería esencialmente importante para relacionar la formación del individuo con los planes de desarrollo cultural y económico de la sociedad" 1/.

En relación con la educación primaria se recomienda:

"Que la escuela procure dar a conocer al niño las distintas actividades de la producción mediante contactos directos o indirectos con profesiones y oficios, visitas a talleres y explotaciones agrícolas, y otras formas que se consideren oportunas para que el alumnado pueda apreciar las condiciones de trabajo y la contribución que éste supone para el mejoramiento del nivel de vida del hombre" 2/.

Y con respecto a la educación de adultos:

"Que se organicen centros de formación y perfeccionamiento profesional para adultos, en lo posible con la cooperación de las empresas" 3/.

1.3. Realización de planes de emergencia para cubrir necesidades de capacitación a corto plazo.

Esta pauta de acción se distingue de las otras que tiene como finalidad concurrir, en un corto plazo, a prestar apoyo a los planes de desarrollo económico. Entre las recomendaciones se señala:

"Formulación y puesta en práctica de programas de acción inmediata".... "que respondan especialmente a los siguientes propósitos".

Preparar, mediante programas de emergencia, el personal necesario para satisfacer las necesidades de las actividades económicas y sociales que deberán encarar los países en el proceso

1/ Id. ant. p. 109. Otro texto en el mismo sentido "Crear o ampliar el sistema de orientación escolar y profesional, de manera que los jóvenes dispongan de suficientes informaciones sobre las oportunidades educativas existentes y las oportunidades de empleo que ofrece la economía". Id. ant. p. 116.

2/ Id. ant. p. 106.

3/ Id. ant. p. 112.

de su transformación económica y social, lo que tendría especial aplicación a las reformas agraria, tributaria y administrativa y a las tareas de industrialización y planificación, a sí como a la propia educación"...

El texto ilustra en forma bastante completa el sentido de esta pauta que sugiere comenzar a actuar aún antes de disponer de los antecedentes que permitirán formular un plan educativo a largo plazo integrado con el plan nacional de desarrollo.

1.4. Fomento de la educación técnica y profesional.

Esta constituye una de las pautas fundamentales para asegurar el cumplimiento permanente del objetivo específico que aquí se analiza -formación de los recursos humanos para el desarrollo económico y que requiere tanto una extensión como una modificación de la educación vigente. Entre la recomendación de la Conferencia se destinó un capítulo especial a esta materia a pesar de haber considerado también en la propuesta para los distintos niveles.

Su incorporación en forma estable a la planificación educacional marca con nitidez la voluntad de modificar la tendencia que acentuaba los elementos humanísticos postergando una enseñanza con sentido práctico.

"Que la formación profesional sea programada como parte de un plan de educación que esté en armonía con una política nacional de desarrollo económico y social tendiente a elevar el nivel de vida mediante la utilización óptima de todo el potencial humano del país". 1/

Entre las medidas que se aconsejan para la concreción de esta pauta se pueden mencionar: "Que, dada la relación estrecha que existe entre la formación profesional y el empleo, se promueva la participación y cooperación continuas en la obra de formación profesional de todos los organismos públicos o privados y de las organizaciones interesadas en los problemas que ella plantea, especialmente la de empleadores y trabajadores". 2/

1/ Boletín N° 14 p. 114.

2/ Boletín N° 14 p. 115.

"Que para aumentar los medios de formación profesional y la eficiencia de éstos, se estudie, en primer término, la manera de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen los lugares de trabajo". 1/

Estas medidas ofrecen un especial interés por el tipo de vinculación que postulan entre educación y actividades productivas. Aquí pareciera vislumbrarse, en un ámbito distinto y más concreto que la planificación integrada, una forma de interacción entre sistema educativo y sistema productivo. En esta línea es importante el tipo de administración que se sugiere para el sistema específico de formación de aprendices y trabajadores adultos. Se propone que "tengan una estructura tripartita, es decir, cuenten con representación del gobierno, de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores". 2/

Estas dos medidas abren una alternativa frente al tradicional "aislamiento" del sistema educativo, que llevaba una vida totalmente independiente del plano económico. Planificación, interacción educo-productiva y administración tripartita, constituyen un todo coherente con el objetivo de formar recursos humanos para el desarrollo económico. 3/

Sin entrar en detalles, es necesario señalar que dentro de la educación técnico-profesional se distinguen distintos tipos de capacitación: los aprendices o de mano de obra manual calificada, el personal técnico medio y superior y el personal de supervisión aunque no se establece una relación entre el nivel de enseñanza y el tipo de personal que se procura en cada caso formar, se puede deducir fácilmente.

1/ Id. ant. p. 115.

2/ Id. ant. p. 115.

3/ Otro texto que refuerza la misma idea: "Relacionar los establecimientos de enseñanza con las empresas y organizaciones laborales a fin de obtener que les presten colaboración, ya participando en los consejos asesores que opinan sobre la orientación de la enseñanza, ya facilitando a las escuelas o universidades informaciones tecnológicas o equipo, ya recibiendo a estudiantes en calidad de practicantes". Id ant. p. 116.

Con respecto a la primera categoría -aprendices y mano de obra calificada- se sugiere que la formación o bien sea asumida por la educación media en su ciclo básico, o bien se atienda en programas especiales ligados directamente a las empresas. A este respecto la Conferencia no toma partido; sólo ofrece alternativas posibles. En todo caso se recomienda que, tratándose del primer ciclo de educación media técnico-profesional, se debería dejar abierta la posibilidad de que el alumno prosiga otros estudios -complementarios o superiores- si así lo desea.

La enseñanza media y superior se reservan para las otras categorías: "Que dentro del marco de la enseñanza media se procure prestar mayor atención a la educación técnica, industrial, agropecuaria, comercial y administrativa, y ello sin perjuicio de la modernización necesaria de la enseñanza media general. Convendría impartir esas enseñanzas en las mismas condiciones de flexibilidad y reconocimiento legal que los estudios de nivel medio, lo mismo de carácter general que técnico." 1/

"Que las universidades presten especial atención a la formación de técnicos y científicos requeridos para acelerar el proceso de transformación social y económica, de acuerdo con la evaluación de las necesidades nacionales de personal especializado de nivel superior". 2/

La Conferencia no toma partido claro sobre las opciones relativas al momento más conveniente para que en la enseñanza media se inicie una especialización técnica. Tampoco afirma la conveniencia de una formación general de carácter científico y tecnológico para que una vez superada la adolescencia, el joven pueda optar por realizar estudios según el tipo de trabajo que tenga oportunidad de desempeñar y el grado de desarrollo tecnológico que este requiera.

En síntesis, las cuatro pautas de acción examinadas son complementarias entre sí y tienen por objeto materializar una formación de recursos humanos de acuerdo con las necesidades de personal calificado del sistema productivo.

2. Formar un ciudadano apto para participar en una sociedad democrática.

1/ Id. ant. p. 108

2/ Id. ant. p. 111

En el análisis del objetivo fundamental de la Conferencia, se sistematizó la concepción social sobre la cual se basa el proyecto educacional. Desde el punto de vista estrictamente político, a pesar de que las referencias no son numerosas, se entiende que se postula un modelo democrático de gobierno.

En un terreno más específico, entre las desagregaciones de ese objetivo fundamental, las referencias son más escasas aún. Sólo es posible detectar una serie de recomendaciones que se refieren a la organización de los aprendizajes y que permiten deducir este objetivo específico. En el terreno de las pautas de acción tampoco se hace un tratamiento amplio de este tema, de manera que será suficiente citar la totalidad de los textos que incluye el informe sobre la materia.

2.1. Proporcionar una formación social crítica que permita al alumno hacer sus propios juicios.

Dentro de la propuesta general de educar para comprender el cambio social, en el apartado referido a la educación primaria, se incluye la siguiente recomendación "... convendría cultivar el esfuerzo de los escolares, eliminar las tendencias pedagógicas exageradamente infantilistas, y acentuar la finalidad de que el niño sea capaz de comprender situaciones nuevas antes que de memorizar conocimientos". 1/

Entre las orientaciones pedagógicas para el docente se sostiene que deberá procurar "ayudar al educando para que formule y mantenga sus propios criterios sin ceder a las propagandas abrumadoras que le acechan y, sobre todo, prepararlo para una época de cambios". 2/

Para que el maestro pueda poner en práctica estas orientaciones se indican algunos contenidos a introducir en la formación y el perfeccionamiento docente. En esos contenidos se pone de manifiesto también el tipo de procesos de enseñanza-aprendizaje que el proyecto propone: "El estudio de las ciencias sociales para explicarse y hacer comprender a los demás los cambios económico-sociales, la sociología rural y el entrenamiento práctico en el trabajo en comunidades". 3/

1/ Id. ant. p. 106

2/ Id. ant. p. 107

3/ Id. ant. p. 107

En materia de enseñanza media se señala: "Que la educación media persiga la formación integral del educando, considerado individual y socialmente". 1/

... "que al elaborarse los planes de estudio y los programas, se tengan en cuenta, no sólo las exigencias sociales de nuestro tiempo, sino también..." 2/

El texto más explícito en esta materia es el siguiente: "No hay que olvidar que más que adquirir nociones de mayor o menor utilidad, lo que importa es capacitar al alumno para aprender por sí mismo, desarrollar su espíritu crítico y fortalecer su carácter". 3/

Los enunciados de la parte doctrinaria de los informes sobre esta materia, aunque son pocos, coinciden con los textos citados.

2.2. Estimular la participación de los estudiantes en la conducción de la universidad.

Sobre la participación de los estudiantes en la administración del sistema sólo existe una referencia en el apartado que trata de la enseñanza superior:

"Que se asegure la participación activa y responsable de los estudiantes, junto con los profesores y graduados, en los organismos dirigentes de las universidades de acuerdo con sus estatutos". 4/

La participación del estudiante, práctica pedagógica para la participación política, se reserva exclusivamente al estudiante universitario, visualizado como futuro cuadro dirigente de la sociedad.

2.3. Asegurar la libertad de enseñanza y la investigación científica y cultural a nivel universitario.

1/ Id. ant. p. 108

2/ Id. ant. p. 108

3/ Id. ant. p. 109

4/ Id. ant. p. 111

A nivel universitario se establece como pauta de acción: "Que las universidades latinoamericanas creen y fortalezcan asociaciones regionales o nacionales de universidades y de institutos de enseñanza superior, sobre la base del respeto y la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza y de investigación científica y cultural, y que los organismos internacionales estimulen y faciliten la labor de dichas asociaciones".^{1/}

Esta pauta de acción es coherente igualmente con una formación de estudiantes universitarios y la participación de las universidades en su conjunto en una sociedad con rasgos de democráticos de gobiernos. La autonomía universitaria se encuentra precisamente destinada a asegurar el desarrollo de un pensamiento crítico y científico sin presiones contingentes de un determinado gobierno o Estado.

Como se puede apreciar las diferencias a este objetivo específico -formación de un ciudadano apto para participar en una sociedad democrática- son mucho más escasas que para el objetivo específico anterior.

3. Formar un individuo con aspiraciones de progreso en una estructura socialmente integrada.

Complementario a los objetivos específicos relativos a la formación de un individuo económicamente productivo, políticamente democrático se presenta la necesidad de formar una persona socialmente integrada. Además de medidas concretas, examinadas previamente, tendientes a contribuir a la conformación de una sociedad "sin marginados" ^{2/} la educación también contribuye mediante la conformación de actitudes y mediante un manejo de la información de las tendencias sociales modernas, al proceso de transformación social y económica.

^{1/} Id. ant. p. 110

^{2/} Nos referimos a las medidas educativas tendientes a proporcionar un tratamiento especial a las poblaciones indígenas, rurales y de adultos, especialmente tratándose de los procesos de alfabetización y educación básica. A manera de ilustración incluimos el siguiente texto "Que los programas de educación de adultos adopten las especiales modalidades que requiere la atención de grupos indígenas que, por razones de idiomas u otras causas, están al margen del movimiento económico, social y cultural de los países a los que pertenecen" p. 113 Boletín 14

En esta materia es necesario recordar el modelo social al cual la educación debe ser funcional para deducir des de ahí el tipo de formación que se procura a este respecto. La idea básica que inspira a este objetivo es la necesidad que una sociedad disponga de una cohesión social para poder avanzar en la vía del progreso. La existencia de conflictos sociales son elementos disfuncionales tanto para la estabilidad económica como así mismo para disponer de la voluntad afectiva de la población para avanzar, ya sea como productor o como consumidor.

Estos textos ilustran el tipo de formación que se procura con este objetivo y recuerden elementos del modelo social. "En resumen puede decirse que los sistemas educativos de América Latina no responden todavía plenamente a las necesidades de la población en edad escolar; que su estructura y orientación necesitan ser modificadas para satisfacer las aspiraciones del desarrollo económico y social y aminorar las disparidades existentes entre las diversas zonas y sectores de la población, facilitando la movilidad social indispensable para alcanzar un mayor grado de unidad nacional". 1/

"La rápida capacitación para nuevas ocupaciones modifica la estructura social y la composición del consumo. El planificador debe tomar en cuenta esos cambios para que sus predicciones sean acertadas. Un sistema escolar que forme a sus estudiantes exclusivamente para fines profesionales podría contribuir al fracaso del programa de desarrollo económico si no da a sus graduados la preparación necesaria para asumir las obligaciones sociales y políticas derivadas de su nueva situación económica.

La educación puede promover las actitudes necesarias para el desarrollo económico y social, pero puede también fomentar actitudes incompatibles con tal desarrollo. El sistema educativo puede proporcionar los medios para la movilidad social ascendente, o frustrar y sofocar las aspiraciones que ha ayudado a generar". 2/

El tipo de formación, de una manera u otra, se encuentra explicitado en el tipo de comportamiento que se espera que tenga el sujeto luego de haber participado en un proceso de en

1/ P. 90 Boletín 13

2/ P. 55 Boletín 13

señanza-aprendizaje. El texto siguiente ilustra bastante bien el tipo de comportamiento que se espera que los egresados del sistema escolar tengan en una sociedad "integrada".

"En el mejor de los casos, la escuela necesita estimular aspiraciones y al mismo tiempo enseñar al individuo a postergar su satisfacción dándole una idea realista de las exigencias del cambio social. La conciencia de intervenir y de participar en la transformación social, con la esperanza de un futuro mejor para la sociedad a la que pertenece y para sus hijos constituye una motivación poderosa para aplazar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo. A menos que sean traicionadas por una política inepta o por la rigidez social, tales aptitudes son admirables estabilizadores durante épocas de turbulencia que inevitablemente acompañan todo proceso de rápido cambio económico y social" 1/.

"Una de las misiones esenciales de la educación consiste en formar ciudadanos capaces y deseosos de racionalizar su conducta y de participar plenamente en la vida social. Un sistema de educación adaptado a las exigencias sociales puede ampliar los horizontes de los individuos, reforzar la adhesión a los intereses de la colectividad nacional, promover un consenso sobre los principios básicos de la sociedad que haga posible la comunidad de propósitos, así como los compromisos y los sacrificios implícitos en la tarea de poner en marcha y realizar los planes de desarrollo". 2/

Se pueden reconocer tres pautas fundamentales de acción para la concreción de este objetivo específico,

- 3.1. Favorecer en los estudiantes el sentido de colaboración social
- 3.2. Favorecer el estudio de las Ciencias Sociales
- 3.3. Recurrir a la colaboración de la comunidad en el desarrollo de tareas educacionales.

No son muchas las referencias que a este motivo se incluyen, lo que se encuentra reflejado en los textos que se traen a colación.

1/ P. 55 Boletín N° 13

2/ P. 96 Boletín N° 13

3.1. Favorecer en los estudiantes el sen
tido de colaboración social.

Existe sólo una referencia explícita entre las recomen
daciones de la Conferencia con motivo de la educación superior.

"Que, a fin de favorecer entre los estudiantes el senti
do de la colaboración social, las universidades promuevan la
creación de centros de trabajo voluntario, sin que perjudiquen
-por su organización, o por su magnitud- la tarea primordial de
estudio e investigación del alumnado universitario". 1/

En los demás niveles se hacen sólo referencias indirec
tas o generales pero que de ninguna manera desdican esta pauta
formulada a propósito de la educación superior. 2/

3.2. Favorecer el estudio de las Cien-
cias Sociales.

Entre las recomendaciones de la Conferencia que se re-
fieren al tipo de maestros se señala:

"Que las instituciones de formación y de perfeccionamiento
de maestros incluyan en sus planes y programas el, estudio de
temas económicos y sociales que permitan al futuro maestro apre
ciar la interacción de los factores demográficos, económicos y
sociales y la educación. 3/

1/ P. 111 Boletín N°14.

2/ Un texto que ilustra esto último es el siguiente: "Que
se oriente la actividad de la escuela para que el niño
adquiera los conocimientos, habilidades, hábitos y acti-
tudes propios de una educación que contribuya eficaz-
mente al desarrollo económico y social." p. 106 id. ant.
"Que la educación media persiga la formación de la per-
sonalidad integral del educando, considerado individual
y socialmente" p. 108 id. ant.

3/ P. 107 id. ant. Otro texto complementario al señalado
es "Que para responder a las exigencias que plantean a
la profesión docente las características de una socie-
dad en plena evolución, se tengan presentes en la for-
mación del futuro maestro las responsabilidades que ha-
brá de asumir en su vida profesional." p. 107 id. ant.

No existe entre las recomendaciones otra referencia directa como ésta, a pesar que en textos ya examinados en este trabajo en relación a los tipos de aprendizajes se favorecen aquellos en los cuales el alumno debe disponer de elementos suficientes para estructurar sus propios juicios críticos, "sus propios criterios sin ceder a las propagandas abrumadoras que le acechan y, sobre todo prepararlo para una época de cambio" 1/. Es coincidente con esto la propuesta de formación integral para responder a las necesidades de desarrollo económico y social, a la etapa de cambios y transformaciones sociales que es necesario desarrollar en el continente.

El egresado debe disponer de una capacidad intelectual para comprender las metas del desarrollo económico y social como así mismo la racionalidad y corrección de la propuesta que se presenta como medio para alcanzarlo. En esta medida estará en condiciones de compatibilizar "sus necesidades individuales de consumo" con una estrategia global, con un proyecto societal que intenta en forma equilibrada responder al mismo tiempo las metas de crecimiento económico y responder a necesidades y aspiraciones que este proceso naturalmente genera.

El siguiente texto sintetiza el sentido de esta pauta: "El estudio de las ciencias sociales para explicarse y hacer comprender a los demás los cambios económicos-sociales, la sociología rural y el entrenamiento práctico en el trabajo en comunidades". 2/

3.3. Recurrir a la colaboración de la comunidad en el desarrollo de las tareas educacionales.

"Que se movilicen todos los sectores de la producción y de la opinión pública, así como el de los beneficiarios, con el fin de que participen activa y sistemáticamente en los programas de alfabetización y educación de adultos. 3/

"Que se organicen centros de formación profesional para adultos, en lo posible con la cooperación de las empresas". 4/

-
- 1/ P. 107 Boletín N°14
2/ P. 107 Id. ant.
3/ P. 113 Boletín N°14
4/ P. 112 Id. ant.

Esta pauta de acción que se enuncia a propósito de la educación de adultos posee una propuesta institucional con motivo de la educación técnica y profesional. Se propone la conformación de un consejo de participación tripartita que en forma estable pueda compatibilizar las necesidades de formación como así mismo el sostenimiento de este tipo de enseñanza.

"Tengan una estructura tripartita, es decir, cuenten con representación del gobierno, de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores". 1/

"Cuenten para su financiamiento con una contribución de los diversos sectores de la producción". 2/

A nivel más concreto y próximo al desarrollo de las actividades de capacitación se recomienda la apertura de las empresas a la enseñanza de tal modo que la capacitación pueda estar ajustada a los requerimientos de aquellas.

"Relacionar los establecimientos de enseñanza con las empresas y organizaciones laborales a fin de obtener que les presten colaboración, ya participando en los consejos asesores que opinan sobre la orientación de la enseñanza, ya facilitando a las escuelas o universidades informaciones tecnológicas o equipo, ya recibiendo a estudiantes en calidad de practicantes". 3/

A lo largo de los informes de la Conferencia esta pauta es mencionada en términos generales para el conjunto del sistema educativo a pesar que en las recomendaciones sólo se incluyeron las menciones antes indicadas. Esto es coherente además con la concepción de la evolución de la sociedad en una estructura social cada vez más integrada donde la colaboración, la participación de la comunidad, la unión de esfuerzos entre todos los sectores sociales y de éstos con la cooperación internacional, permitirán alcanzar las metas del desarrollo económico y social propuestas.

En síntesis, hemos examinado el segundo objetivo general del proyecto educacional de la Conferencia de 1962 que se refería al tipo de formación que el sistema educativo debiera proporcionar. Pasaremos al tercer objetivo general que se formula en torno a la definición del grado de responsabilidad y participación del Estado en el desarrollo de la Educación.

1/ P. 115 id. ant.

2/ P. 115 id. ant.

3/ p. 116 id. ant.

Intervención decisiva del Estado
en el desarrollo educacional.

El tercer objetivo general del proyecto educacional de la Conferencia de 1962 se precisa en relación al grado de intervención del Estado en el desarrollo de la educación y la integración de otras iniciativas en este desarrollo.

En concordancia con el modelo de desarrollo económico y social donde se atribuye al Estado un papel de rector en la economía y un papel corrector en las políticas sociales, en materia educacional se le asigna una responsabilidad principal.^{1/} Esta responsabilidad principal debe ser entendida como aquella capacidad de control que tiene el Estado para dirigir el sistema educacional como así mismo con la obligación de destinar los recursos financieros necesarios para el logro de las metas educacionales que se propongan. En otras palabras, corresponde al Estado de manera principal el logro de los dos objetivos generales antes examinados: democratización del sistema para la formación integral de un egresado económicamente productivo, políticamente democrático y socialmente solidario. Es al Estado a su vez que le corresponde movilizar otras iniciativas de carácter privado para la consecución de los fines y objetivos definidos por este Estado. Es decir, las iniciativas privadas deben es

^{1/} "Hubo unanimidad en que el Estado le corresponde desempeñar una función primordial en el desarrollo de la educación y que gracias a ello todo miembro de la comunidad deberá tener derecho de acceso a las instituciones educativas sin discriminación alguna. El reconocimiento de ese principio no supone menosprecio ninguno al valioso aporte que en este campo ha prestado la iniciativa privada en la mayoría de los países. Sin embargo, para hacer efectivo aquel derecho, es sólo el Estado el que puede asegurar el carácter gratuito de la educación, por lo menos en la primaria, que sigue siendo la base insustituible de toda estructura nacional educativa orientada hacia el progreso". p. 77/78, Boletín N°14.

"es preciso contemplar los problemas educativos en un solo frente, desde lo elemental hasta lo universitario" p. 54 id. ant.

tar "subordinadas" a las líneas directrices de la conducción que reside en las manos del Estado.

En la medida que se reconoce el Estado como una institución democráticamente generada el Estado representa a la "soberanía popular", "la voluntad de la mayoría", la concreción de un "contrato social". El Estado en la concepción predominante de la Conferencia constituye una expresión de consenso en torno a metas sociales y económicas que benefician por igual a todos los sectores sociales. En el caso de favorecer a algún sector es a aquellos sectores más atrasados, más desfavorecidos de los beneficios del desarrollo económico para lograr en el plazo más breve posible una sociedad donde exista una mayor equidad en la distribución de los ingresos.

A juicio de la Conferencia el reconocerla necesidad y conveniencia de una intervención decisiva del Estado en el desarrollo educacional sólo está prolongando una característica presente en los países de América Latina desde la conformación de los sistemas educacionales. Se señala que esta particularidad de intervención estatal en la educación constituye una peculiaridad del continente en relación a otros donde la tendencia ha sido inversa y recién en la época contemporánea el Estado ha pasado a tener una mayor ingerencia en el desarrollo educacional.

"Las prerrogativas estatales en materia de educación son amplias, y suelen aplicarse con celo, sobre todo en lo que atañe a control y supervisión de la enseñanza. La participación que se da a los sectores no oficiales en determinados organismos que en el plano nacional o local desempeñan funciones de administración de las instituciones educativas o de ayuda a las mismas, en general es menor que en otras regiones del mundo: la representación de los padres de familia y de otras entidades sociales o económicas en Juntas o Consejos locales, provinciales o departamentales de educación, no existe o es limitada". 1/

1/ p. 79 Boletín N°13 "La alta dirección y orientación de la política educacional de todos los países latinoamericanos está a cargo de los Ministerios o Secretaría de Educación, de estructura y organización bastante similares en todos ellos, salvo en ciertos casos, como los de Uruguay y la Argentina, donde los Consejos Nacionales de Educación asumen funciones muy amplias en la administración educativa".

En otras palabras frente a la vieja polémica entre lo que se denominó Estado Docente o principio de subsidiaridad del Estado en Educación, el proyecto se define por el Estado Docente debiendo este asegurar la concurrencia de los demás sectores como recursos idóneos para el logro de los objetivos educacionales.

Este objetivo general se concretiza y explicita en dos objetivos específicos concebidos como íntimamente ligados entre sí:

1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación.
2. Racionalización de la administración mediante la planificación educacional.

Se dice que estos objetivos deben ser entendidos como íntimamente ligados entre sí por cuanto el desarrollo de los servicios de planeamiento constituye precisamente una forma de consolidación de un sistema nacional de educación, como queda claramente expresado en el siguiente texto:

"Se destaca la necesidad de impulsar los servicios de planeamiento educativo como parte del sistema nacional de educación". 1/

En estos términos estos dos objetivos podrían ser perfectamente entendidos como un solo objetivo: Planificación de un sistema nacional de Educación. En este examen los distinguiremos con el sólo objeto de hacer más claro su análisis.

1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación.

La Conferencia no se extiende mayormente en fundamentar la conveniencia de un sistema nacional sino por el contrario se limita a constatar una característica histórica común a todos los países que es coincidente con los nuevos objetivos que debe cumplir este sistema en relación a las exigencias del desarrollo

1/ P. 104, Boletín N°14.

económico y social. 1/

Un sistema nacional es entendido como institucionalidad única para la educación con distintos niveles -primaria, se cundaria, superior- y con una validez de carácter nacional. Es to se traduce en el hecho que es el Estado en que concentra la capacidad para sancionar planes y programas y por lo tanto el único con poder para emitir certificaciones con un reconocimiento legal 2/. Además supone una conducción única para todo el territorio, independientemente que la administración sea centralizada o no. Esto fundamenta la validez de los certificados de estudios cualquiera sea el lugar territorial donde estos sean e mitidos.

El sistema nacional de educación constituye así un eje en torno al cual se organizan las demás actividades e iniciativas educacionales. Los organismos no oficiales o privados pasan a formar parte de este sistema nacional sometiéndose a su conducción y control. En este sentido un sistema nacional se encuentra constituido por establecimientos oficiales y privados reconocidos por el Estado.

En la perspectiva de fortalecimiento del sistema nacional se señalan medidas destinadas a integrar actividades que por regla general quedaban marginadas del mismo. Así por ejemplo se sugiere que se integren los servicios de planeamiento, los servicios de asistencia social y económica a los escolares, servicios de investigaciones pedagógicas, de construcciones escolares, de producción de textos y material de enseñanza, y de bibliotecas escolares, de organismos de formación y perfeccionamiento docente, etc. 3/ Se procura que toda institución que se encuentre directa o indirectamente ligada con la educación pase a formar parte de un sistema integrado de educación con una conducción única con capacidad de planificar, fijar estrategias para su desarrollo.

1/ La articulación entre sistema educativo y social ha sido examinado a propósito de la sistematización del objetivo fundamental.

2/ Es indudable que esta capacidad de certificación puede ser perfectamente delegada o el Estado puede organizar a organismos no oficiales que otorguen certificación en la medida que sean controlados por el Estado.

3/ P. 103/104 id. ant.

Esta unificación de servicios en torno a un sistema nacional de educación implica un reconocimiento por parte del Estado de su contribución financiera fundamental. Esto significa que el servicio educacional junto a servicios como salud, transportes, comunicación, etc. son organismos que deberán ser mantenidos por el Estado al mismo tiempo que dirigidos.

Las pautas de acción para la concreción de este objetivo pueden señalarse en forma sucinta por cuanto son escasamente desarrolladas por la misma Conferencia.

1.1. Asegurar la articulación interna entre los distintos niveles y ramas de la enseñanza.

"Que los planes de estudio de los distintos ciclos y secciones de la enseñanza media se estructuren teniendo en cuenta la coordinación necesaria con los estudios realizados en la primera enseñanza y los conocimientos exigidos por la enseñanza superior. Estos planes de estudio deberían ser lo suficientemente flexibles como para que los alumnos del segundo ciclo, en caso necesario, puedan pasar de una a otra sección, previa equivalencia de cursos o exámenes de adaptación".1/

"Acentuar la unidad de los fines y objetivos de la educación y la articulación de los diversos tipos de escuelas y servicios en que se refleja la estructura del sistema nacional de educación". 2/

Estas medidas ilustran bastante bien la necesidad que el desarrollo del sistema nacional asegure una articulación interna que permita a sus estudiantes una movilidad interna funcional a su movilidad y a sus intereses académicos y profesionales.

1.2. Asegurar la Coordinación de los diversos servicios.

Esta pauta recomienda una coordinación interna de los servicios educacionales al mismo tiempo que de estos con los

1/ P. 108 Boletín N°14

2/ P. 104 id. ant.

demás servicios del Estado. Luego veremos esta misma pauta como una de las ideas básicas que da origen a la planificación educacional.

En este sentido se recomienda: "Que se impulsen los esfuerzos estatales para extender y mejorar la educación primaria con la gran fuerza potencial que representa la cooperación activa y responsable de todos los sectores sociales" 1/.

1.3. Fortalecimiento de los sistemas de supervisión y de evaluación del rendimiento escolar.

Los servicios de supervisión constituyen uno de los mecanismos importantes de un sistema nacional para asegurar su homogeneidad y su marcha. Se recomienda: "Que se reestructuren y reorienten los servicios de supervisión escolar para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación impartida, así como el nivel de los recursos que se le destinan". 2/

A propósito de la evaluación se señala: "Que en la evaluación del rendimiento escolar se atienda tanto a los aspectos cuantitativos como a los cualitativos. En lo que se refiere a los primeros, convendría tener en cuenta, entre otras cuestiones, la regularidad de la asistencia escolar y el porcentaje de los alumnos que terminan el ciclo de estudios correspondientes. En el orden cualitativo se aconseja considerar hábitos, actitudes, conocimientos y habilidades que desarrollan o adquieren alumnos y la contribución de los establecimientos escolares a la satisfacción de las necesidades educativas y al desarrollo de las comunidades. Dicha evaluación ha de permitir establecer una relación entre los recursos financieros y humanos que se destinan a la educación y su rendimiento". 3/

Tanto la evaluación como la supervisión están guiando el fortalecimiento del sistema nacional al mismo tiempo que sirven de justificación de su existencia. Sería muy difícil que otro organismo pudiera establecer sistemas eficientes de evaluación global de la educación como así mismo la aplicación de criterios comunes de supervisión.

1/ P. 105 id. ant.

2/ P. 104 id. ant.

3/ P. 104 Boletín N°14

2. Racionalización de la administración educativa mediante la planificación.

La idea de racionalización debe ser entendida como la necesidad de alcanzar un máximo aprovechamiento de los recursos existentes para el logro de los objetivos propuestos. Esta tarea es entendida fundamentalmente como una empresa de carácter técnico, posterior a las definiciones propiamente políticas que determinan la orientación y los objetivos a perseguir por la acción de gobierno.

En el origen mismo de la convocatoria de la Conferencia está la idea de planificación de la educación de la misma manera como se había alcanzado la propuesta de planificación de la economía. En materia educacional se trata de introducir una racionalización económica con la debida adaptación que ella requiere. Es decir, la necesidad de evaluar el rendimiento de los recursos invertidos en educación en función a los beneficios alcanzados.

Como se puede apreciar en los siguientes textos la necesidad de la planificación es entendida como un avance científico adquirido por las sociedades desarrolladas.

"Durante varias décadas se polemizó sobre los principios y la necesidad del planeamiento. Si es deseable o no el planeamiento o si puede conciliarse con tal o cual ideología son cuestiones superadas: ahora se trata más bien de cómo se puede mejorar su práctica. La cuestión por consiguiente, ha pasado a ser de procedimiento y método". 1/

De un período que el planeamiento pudo identificarse con economías de países totalitarios ha pasado a universalizarse y a perder su carácter de opción ideológica. "Los términos planeamiento y planificación han perdido ya la significación política que tuvieron en un tiempo. En efecto, lo que está ligado a la estructura y a la peculiar orientación política de cada país no es planeamiento en cuanto a técnica o instrumento, sino los objetivos que el gobierno fija al elaborar los planes y el

1/

P. 91 Boletín N°13.

espíritu en que está inspirada su acción".1/

El texto siguiente sintetiza en buena forma la idea central del modelo económico y social que inspira a su vez el planeamiento educacional "...la antigua doctrina del laissez-faire haya sido superada por la que sostiene que el desarrollo social debe ser deliberadamente favorecido. Este concepto de evolución social acelerada encierra en sí mismo la idea de planeamiento." 2/

En este marco debe entenderse la conclusión de la Conferencia y que formula el objetivo que examinamos: "La educación debe transformarse en un instrumento mucho más eficaz que en la actualidad para los fines del desarrollo económico" lo que implica "distribuir los recursos limitados de que se dispone entre los múltiples objetivos de todo orden que con ellos se pretende alcanzar". 3/

En otras palabras este objetivo puede ser entendido como aumentar la "eficacia de la educación" para tener una educación "más eficiente". 4/

Las pautas de acción para introducir el planeamiento en la educación son muchas, sobre todo que la Conferencia en su conjunto tenía como propósito global este objetivo. De todas maneras existen algunas que es necesario destacar y que precisan el tipo de orientación que se recomienda en su implementación.

-
- 1/ P. 91 Boletín N°13 El siguiente texto completa la misma idea rastreando sus orígenes en la historia de sociedades de diverso carácter. "No podría ser de otro modo, ya que la moción de planeamiento puede encontrarse en los orígenes mismos de la cultura occidental, en los esfuerzos por someter al método científico el estudio de los fenómenos naturales y sociales, así como en la aspiración de incrementar la capacidad previsora del hombre y de contribuir deliberadamente al progreso social. p. 91 id. ant.
- 2/ P. 91 id. ant.
- 3/ P. 121 Boletín N°14
- 4/ Esta distinción fue desarrollada anteriormente.

2.1. Establecer un sistema nacional de planificación educativa integrado al proceso de planificación nacional.

El siguiente texto es ilustrativo del tipo de lineamiento que esta pauta establece: "Establecer una estrecha coordinación entre el organismo central de planeación económica y social y el de planeamiento educativo, coordinación que debería ser orgánica y permanente e implicar la interacción de objetivos, medios, normas y métodos de trabajo durante todas las etapas del proceso de planificación-investigación, análisis, programación, financiamiento, ejecución y evaluación de resultados".

En esta perspectiva se sugiere la aplicación de las modalidades de la planificación económica en todos aquellos aspectos que ahí se señalaron. Por ejemplo en materia de presupuesto se plantea:

"Realizar un estudio exhaustivo de las fuentes de recursos financieros internos para la educación, a fin de analizar la posibilidad de obtener una mayor contribución, incorporando nuevas fuentes no utilizadas y estimulando la cooperación y la participación directa de la comunidad".

"Racionalizar los servicios para obtener un mayor rendimiento de los recursos disponibles, valiéndose entre otros instrumentos de las técnicas modernas de los presupuestos por programa".

Establecer el monto de la ayuda externa compatible con las necesidades totales de los planes de desarrollo económico y social, en especial para hacer efectivos los programas de acción inmediata".

"Realizar estudios detallados de los costos de inversión y operación de los servicios como base para una estimación más realista de las necesidades financieras futuras."

"Efectuar estudios sobre las características de cada región y el nivel de educación existente, a fin de establecer en lo posible normas y procedimientos racionales de administración por niveles, ramas y regiones, para lograr la mejor utilización de los recursos".

"Intensificar la capacitación de los funcionarios con el fin de aplicar con mayor eficacia los procedimientos mencionados"
1/.

Este texto ilustra en buena medida lo que decíamos anteriormente al sentido que asume la planificación en el terreno educacional. Entre las medidas concretas que se sugieren para su implementación está la creación de centros y oficinas de planificación a nivel nacional y regional.

"Establecer o fortalecer donde ya existen, los organismos de planeamiento integral de la educación y dotarlos de la estructura, los recursos económicos y el personal adecuado para que cumplan sus funciones con eficacia".1/

2.2. Descentralización administrativa.

Una de las pautas de racionalización que se contemplan se refiere a la necesidad de superar el excesivo burocratismo mediante medidas de descentralización administrativa con el objeto de imprimir una mayor agilidad a los servicios ministeriales.

"Intensificar la política de progresiva descentralización administrativa de la educación, a fin de fomentar la aportación de los gobiernos locales y regionales para su sostenimiento y estimular la cooperación comunal en los programas de desarrollo educativo, por el sistema de autoayuda".2/

Otro texto donde esto mismo se consagra es el siguiente:

"Que se proceda a una organización racional de los ministerios de educación y de sus departamentos o secciones, así como una descentralización de la autoridad y de ciertas funciones en el plano de los estados, los departamentos, las provincias o las regiones y aún localidades dentro del país sin perjuicio de acentuar la unidad de los fines y objetivos educativos...".3/

2.3. Tecnificación de la administración educacional.

1/ P. 131 id. ant.
2/ P. 129 id. ant.
3/ P. 104 id. ant.

Otra pauta importante que se señala para la racionalización es la tecnificación o la modernización de los medios con los cuales se tiene organizado el servicio educacional.

"Que se procure... la tecnificación de los servicios de educación... y se tienda, por este medio, a eliminar la influencia de la presión partidista y de otros intereses ajenos a la educación que perturban su desarrollo".

Para la implementación de esta pauta, como en las anteriores es necesario tener presente aquella pauta general que enunciábamos en el primer objetivo general de la cooperación internacional.

En síntesis, luego de haber sistematizado los tres objetivos generales del proyecto, corresponde sistematizar el papel que el proyecto educacional atribuye al sector docente en la implementación de estos objetivos y que será materia del capítulo siguiente.

TERCERA PARTE: LA INSERCIÓN DEL SECTOR DOCENTE EN EL PROYECTO EDUCACIONAL.

CAPITULO V: El Papel Asignado al Sector Docente en el Proyecto Educativo del 62

Luego de haber examinado el objetivo fundamental y los objetivos generales del proyecto educativo de la Conferencia, el examen del papel del docente constituye una lectura complementaria destinada a precisar el contenido de la propuesta. No se trata propiamente de una desagregación más de los objetivos como tampoco de un desglose de alguno de sus aspectos, por el contrario se trata de precisar el tratamiento que se da a uno de los actores que estarán encargados de su puesta en práctica. Se parte de la base que según sea el tratamiento que se dé a los distintos actores del sistema educativo se está concretizando el alcance de las diversas definiciones adoptadas con motivo de los objetivos y pautas de acción.

El tratamiento al docente compromete al conjunto del proyecto educativo en la medida que hemos visto que en este proyecto se identifica, prácticamente, educación con sistema es

colar 1/. Esto quiere decir que en materia de aprendizajes ins
titucionalizados se supone en todos los casos la presencia y
conducción de un docente "que tiene a su cargo" la capacitación
de alumnos. El docente, independientemente del papel específico
que el proyecto pueda asignarle tiene en esta consideración
una función protagónica: la de enseñar.

A partir de la constatación del docente como eslabón
necesario e imprescindible en la misión de educar del sistema e
ducacional, la Conferencia se pronuncia precisando su papel.

En estos términos el examen del papel asignado al docente
debiera comprender, por una parte el análisis de los objetivos
fundamentales y generales del proyecto educacional que preci
san el marco en el cual le corresponderá actuar. Por otra parte
te, su cuota de responsabilidad en la implementación de dicho
proyecto y las modalidades y características que se espera que
tenga su aporte. En un análisis de estos dos grandes aspectos
estaríamos en condiciones de precisar el papel global y específico
que tiene el sector docente como actor del sistema escolar.

En este capítulo nos limitaremos a examinar aquellas de
finiciones destinadas a precisar el papel específico de los doce
ntes como partes, actores protagónicos del sistema escolar, en
tendiendo que la determinación del marco general ha sido hecha
en los capítulos anteriores.

En función de esto, el examen que hacemos en este capítulo
viene a complementar el proyecto educacional explicitando
sus objetivos y pautas de acción, al mismo tiempo que dichas de
finiciones constituyen la delimitación básica sobre la cual se
espera que el docente se encuadre.

Cuando hablamos del sector docente nos estamos refiriendo
a todo el personal permanente y funcionario del sistema educa
tivo, tanto aquel que se encuentra directamente ligado con ta
reas de enseñanza-aprendizaje como todo aquel personal que cumple
tareas administrativas y técnicas de apoyo, cualquiera sea
la jerarquía que éstos posean. Más adelante veremos las diversas
categorías que el proyecto del 62 distingue para formular sus
recomendaciones. De todas maneras, existe una natural tendencia
a identificar el término docente con aquel funcionario que se enen

1/ Esto fue examinado con motivo de la sistematización
del obojtivo fundamental.

cuentra directamente ligado con la responsabilidad de la enseñanza con los alumnos. Esto se explica en el hecho de que el mayor porcentaje de docentes en términos generales, son aquellos que trabajan directamente con los alumnos. El resto de personal de apoyo a dicha tarea no sobrepasa por regla general el 10% del total del personal.

Para el análisis del discurso que asigna un papel al sector docente podemos distinguir varios aspectos, íntimamente relacionados entre sí, que en conjunto precisan el papel del docente en la implementación del proyecto educacional. Estos elementos son: la importancia atribuida en el mismo discurso; el status laboral asignado; rol asignado en los procesos de enseñanza-aprendizaje; formas de control de la tarea docente y formas de participación en la formulación de políticas educacionales y conducción del sistema educativo; condicionamientos generales del papel del docente: formación y perfeccionamiento, condiciones de trabajo y condiciones de empleo.

Con el examen de estos aspectos se puede precisar con bastante nitidez la responsabilidad que se asigna al docente en la implementación del proyecto educacional mediante el examen del margen de poder que el respectivo proyecto le atribuye a las normas con las cuales éste debe ejercerse. 1/

1. La eficiencia de las instituciones educativas de los docentes.

El logro del objetivo fundamental del proyecto educacional -convertir a la educación en un factor de desarrollo económico y social- y de sus objetivos generales -democratización de la educación-; formación de individuos económicamente productivos, políticamente democráticos, socialmente solidarios, e in

1/ En los estudios sobre sector docente no existe unanimidad sobre los conceptos de papel, rol, función, misión, funcionalidad, etc. El proyecto educacional que aquí se analiza tampoco precisa estos términos, jerarquizando el concepto de papel como el más general. El problema de la funcionalidad social del docente debe entenderse en el marco de la funcionalidad social del sistema educativo y por lo tanto sobrepasando la problemática del papel docente. El concepto de rol se ha reservado para la asignación de la tarea docente con motivo de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

tervención decisiva del Estado en el desarrollo educacional- se encuentra determinado en último término por los "soportes" humanos del sistema educacional. El conjunto de la propuesta educacional anteriormente examinada se encuentra, en esta forma, determinada al concurso eficiente de los hombres designados para su implementación.

En este marco corresponde a los docentes una "responsabilidad" decisiva en el éxito o fracaso de la política educacional enunciada, correspondiendo al propio sistema educacional el proporcionar las condiciones para asegurar que esta responsabilidad pueda ser realmente cumplida. El docente representa el nexo entre los enunciados o propósitos de la política educacional y su efectivización. El educador posee así una importancia fundamental derivada de su ubicación, de su función al interior del sistema educacional.

A partir del reconocimiento del docente como elemento substancial para el logro de los objetivos de la política educacional, su estudio y tratamiento especial pasan a constituir uno de los aspectos claves para encarar de manera realista y racional las metas propuestas.

"Es imposible entender las cuestiones que plantea la educación como factor de desarrollo si no se estudian y tienen en cuenta los aspectos sociales que circundan la existencia del educador de nuestros días".1/

Los aspectos sociales que confluyen en la persona del educador y que poseen importancia para tener una correcta cuenta de cuál será su verdadero desempeño son aquellos relacionados con las nuevas circunstancias provocadas por la transformación social. Así se reconoce que el magisterio necesariamente se encuentra enfrentado a nuevas presiones sociales que deberá poder responder de una manera acorde con los objetivos generales del modelo económico y del modelo social propuesto.

Estas nuevas presiones deben ser entendidas como la necesidad que asume el sistema educativo y por lo tanto el docente, en convertirse en un instrumento de "selección y ascenso social".2/

1/ P. 61, Boletín especial N°14

2/ P. 61 id. ant.

Los "ideales del magisterio" se convierten en una definición de la sociedad que se desea construir. En otras palabras, estos ideales nos obligan a precisar las siguientes preguntas "a) para qué tipo de sociedad educar; b) qué tipo de hombre formar como miembro futuro de semejante sociedad".1/

Ligado a este aspecto se encuentra otro que retomaremos en el apartado siguiente que se refiere a la neutralidad del docente en la respuesta a esas preguntas. Se afirma "Dicho de otra forma: para el educador, el proceso del llamado desarrollo económico es completamente neutral; lo que le importa y más debe interesarle es la conformación final de ese proceso, es decir, el tipo de estructura social en que termine y cristalice, o sea, la forma de vida humana que esa sociedad permita realizar". 2/

Es necesario tener en cuenta que la transformación de la sociedad deberá también afectar positivamente al docente"... si el educador en su conjunto es el soporte humano de la educación concebida como factor de desarrollo económico y de la transformación social, a su vez es un reflejo y un resultado de lo que produzca esa misma mutación". De aquí deriva uno de los problemas fundamentales para el éxito del proyecto educacional. Se afirma, "...no puede pedirse al educador que actúe como factor eficaz en la transformación económica y social de la sociedad en que vive, si no disfruta en ella del reconocimiento colectivo que le sostenga y ampare en su labor". Este reconocimiento colectivo ligado a elementos como la retribución, prestigio, constituyen elementos claves para la selección de los educadores en las distintas capas sociales. El sistema educativo debe reclutar su personal en las capas sociales más altas posibles para asegurar una influencia positiva en la conformación de la estructura social integrada. "Sin embargo, semejante selección, determinada a veces de modo, por así decir mecánico constituye el problema inicial y al mismo tiempo fundamental, pues de él depende la eficacia posterior de los sistemas educativos".

1/ P. 62 id. ant.

2/ P. 62 id. ant. El carácter técnico del docente y su ubicación de neutralidad serán luego analizados como una de las propuestas básicas que este proyecto hace relación al docente.

Ligado a la naturaleza social de la selección del profesorado -como supuesto de la eficacia de su actividad posterior-" se plantea el problema de su capacitación, de su idoneidad profesional acorde con las nuevas exigencias del desarrollo educativo. Como luego veremos más en detalle, la formación y el perfeccionamiento del docente constituye uno de los instrumentos fundamentales para su desempeño eficiente como agente del sistema educacional.

El siguiente texto sirve como síntesis de lo que aquí se ha venido expresando: "Se reconoció que el problema capital de la enseñanza es el de la formación de maestros y se insistió en la necesidad de asegurar su adecuada preparación y su perfeccionamiento constante, y de otorgarles retribuciones sustancialmente más elevadas que las actuales, tanto por razones de justicia como para atraer y mantener en la profesión docente a personal de alta calidad".^{1/}

2. El docente es considerado un técnico calificado de mando medio.

El "status laboral" atribuido al docente al interior de la teoría del capital humano, que inspira a la Conferencia del 62 puede ser entendido como un técnico calificado de mando medio en relación de dependencia.

Durante la Conferencia se maneja la concepción de división del trabajo en dos grandes sectores. Por una parte los trabajadores manuales y por otra parte, los empleados cuya función está eminentemente marcada por una función de carácter "intelectual".

Entre los trabajadores "manuales" o cuyo aporte supone fundamentalmente un esfuerzo de carácter físico se distingue la mano de obra no calificada o mínimamente calificada y la mano de obra calificada. En esta categoría es necesario incluir a los obreros, artesanos, campesinos, etc.

Entre los empleados se distinguen diversas categorías según el grado de calificación profesional que estos poseen. Se supone que esta calificación a su vez está determinando los niveles de mando al interior de una organización productiva o de servicio como es el caso de la educación. Se puede reconocer la categoría de técnico, de técnico medio o mando medio, y el de téc-

^{1/}

P. 101 id. ant.

nico superior o "profesional propiamente tal". 1/

En estas cinco categorías gruesas que aparecen claramente distinguidas en la Conferencia es necesario considerar que el "docente propiamente tal" -grupo mayoritario de los funcionarios del sistema educativo y que desempeña su función frente a los alumnos- es ubicado entre los técnicos de mando medio. En la misma categoría se incluyen los directivos y los supervisores del sistema escolar.

En una categoría separada de los docentes o como docentes que forman parte de los niveles de dirección del sistema educativo se ubica a los planificadores y expertos de alto nivel técnico.

El concepto de mando medio proviene de la división social de trabajo al interior del sistema productivo. En este sistema se está suponiendo una vía de mando, de dirección o de conducción del proceso productivo nitidamente jerarquizada. En el sistema productivo existe una instancia de decisión y una instancia de ejecución. En la instancia de decisión o dirección superior se pueden distinguir a su vez diversas formas de organización, ya sean estas personales o colegiadas, o simplemente si se recurre a consejos planificadores o asesores de esta función. En la línea de ejecución a su vez se distinguen categorías de mando que van del mando medio (nivel superior de esta línea) hasta la mano de obra no calificada o semi calificada que participa en la producción. A nivel de mando medio a su vez se contemplan diversas modalidades de organización o de distribución de este mando. Pueden existir diversas categorías que por regla general se les denomina como tareas de coordinación y de control, independientemente que participen directamente en la producción. El mando medio posee poder, dispone de capacidad de mando pero a nivel de subordinación con los mandos superiores.

Para la determinación del status laboral del docente se ha trasladado esta nomenclatura sobre todo en aquellas disposiciones que determinan el nivel de calificación que debe disponer el docente, las condiciones de empleo que debiera tener de-

1/ El término de profesional es utilizado en diversas acepciones. En este caso nos referimos a aquel técnico que supone que se encuentra capacitado para cumplir la labores de conducción y de planificación.

recho y las condiciones de trabajo que debiera disponer para un desempeño eficiente de su labor. En materia de prestigio y de reconocimiento legal se le intenta asimilar a técnicos de mando superior o profesionales de carácter liberal.

El proyecto parte de la base que el docente es un mando medio y propone que pase a ser un técnico calificado de mando medio. Es decir, se propone como línea de acción el asegurar que este mando medio disponga de las herramientas suficientes para ejercer una función que por regla general se encuentra escasamente preparada. Es precisamente a partir de esta constatación donde adquiere especial relevancia los problemas de formación y de perfeccionamiento de los docentes. 1/

La presentación de algunos textos nos sirve como testimonio de lo expuesto y a la vez de síntesis de la concepción con la cual el proyecto del 62 trabajó en la determinación del papel del docente.

La equivalencia de los docentes con otras ocupaciones (productivas). "Que el personal docente, directivo y de supervisión de la enseñanza media esté retribuido de acuerdo con la importancia de su misión, de tal modo que su sueldo sea análogo al de funcionarios y empleados a quienes se exigen estudios y responsabilidades equivalentes. En los ascensos y promociones se debería considerar, entre otros factores, la eficacia de la labor realizada". 2/

El principio de "a mayor eficacia mayor remuneración" está expresado en el texto anterior. El principio "a mayor calificación técnica corresponde una mayor remuneración" se puede observar en el siguiente texto: "Que las reformas de los planes de formación de maestros vayan acompañados de medidas que supongan incentivos económicos y sociales capaces de estimular interés por la carrera del magisterio y la permanencia de personal calificado en los cuadros docentes". 3/

1/ Se entiende por formación aquella capacitación del docente adquirida con anterioridad a la obtención del título. El perfeccionamiento, como aquellas actividades de capacitación posteriores al título o en ejercicio de la docencia.

2/ P. 110, Boletín especial N°14

3/ P. 107, Boletín N°14

La consecución de condiciones de empleo similares a otros cuadros técnicos provenientes de la producción: "Que se concedan al personal docente la estabilidad del cargo y otras garantías estatutarias, el disfrute de seguros sociales, el mejoramiento de situación social, etc., a fin de contribuir a dignificar la carrera del profesorado medio y de poder atraer hacia la función elementos valiosos que -sobre todo en lo que se refiere a los profesores del ciclo profesional- encuentran mayores incentivos en los sectores de la producción". 1/

Para la realización de esta "homologación" entre docentes y empleados de la producción se sugiere la realización de estudios evaluativos de funciones que ilustran la aplicación de la racionalidad económica de personal utilizada para la formulación de pautas políticas para los docentes.

"Llevar a cabo un estudio sobre evaluación de las funciones magisteriales comparándolas con las demás actividades profesionales y ocupacionales calificadas, en concordancia con el nivel de vida de cada país, a fin de determinar un justo régimen de salarios para los maestros".

Como se ha visto en los textos anteriores entre los docentes se reconocen tres categorías docentes, directivos y supervisores. Esta distinción no es conceptualizada específicamente por la conferencia de tal manera que debe ser entendido en sentido general. Los directivos comprenden los directores de los establecimientos. Los supervisores deben ser entendidos como funcionarios de control y de apoyo jugando de nexo entre línea de ejecución y la línea de conducción del sistema educacional.

Los planificadores son un nuevo personal que se estima necesario para el desarrollo educacional. Se recomienda que este personal en lo posible forme parte de las instancias de conducción: "Organizar unidades de planeamiento educativo con la jerarquía necesaria para que participen en las decisiones de política educativa. Para ello deberían estar vinculadas institucionalmente con órganos encargados de la ejecución de los planes y con los sectores representativos de las actividades nacionales, tanto públicas como privadas." 2/

1/ P. 110, id. ant.

2/ P. 131, id. ant.

Este texto es bastante claro tanto en la ubicación de los planificadores que es necesario formar como en la nítida distinción de las líneas diversificadas de ejecución y de desisiones políticas.

En síntesis, la concepción que guía la atribución de un status laboral al docente lo considera como un mando medio que es necesario calificar para que ejerza su función en forma eficiente y adecuada. Como luego veremos la formación y el perfeccionamiento juegan un papel fundamental. En un segundo lugar influyen en forma importante las condiciones de empleo. Por último las condiciones de trabajo condicionan el ejercicio de la labor docente. Estos tres aspectos serán examinados posteriormente como condicionantes del papel docente.

3. Rol flexible para la implementación de modernos y eficientes procesos de enseñanza-aprendizaje.

La obtención de los objetivos generales del proyecto educacional implican una profunda modernización de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Se supone que un docente formado adecuadamente para esta modernización estará en condiciones de hacerlos efectivos cualquiera sea el nivel en el cual ejerza su labor. Se espera que los posibles condicionamientos sociales del bajo rendimiento escolar sean paulatinamente resueltos mediante el mejoramiento de los niveles de ingreso y de vida de la población fruto tanto de las políticas redistributivas de la riqueza como así mismo de las acciones específicas del sistema educacional destinadas a eliminar estas causas de fracaso y de déserción escolar.

En este marco corresponde al docente lograr un mayor rendimiento escolar incorporando los avances de la ciencia y de la técnica en su labor docente. Las innovaciones recomendadas para la modernización de los planes y programas deben ser entendidas como pautas de acción destinadas a la modernización de la labor docente. Algunos textos sirven para ilustrar esta tendencia.

"Convendría cultivar el esfuerzo de los escolares, eliminar las tendencias pedagógicas exageradamente infantilistas, y acentuar la finalidad de que el niño sea capaz de comprender situaciones nuevas antes que memorizar conocimientos". 1/

1/ P. 106, id. ant.

(El docente debe) "ayudar al educando para que formule y mantenga sus propios criterios sin ceder a las propagandas a-brumadoras que le acechan y sobre todo, prepararlo para una época de cambios." 1/

"Que se emprenda una acción eficaz para impedir el recargo ininterrumpido del número de materias y, sobre todo, el aumento inconsiderado del contenido de los programas de cada materia. La oportunidad de seguir algunos cursos opcionales podría contribuir a obviar esta dificultad. No hay que olvidar que más que adquirir nociones de mayor o menor utilidad lo que importa es capacitar al alumno para aprender por sí mismo, desarrollar su espíritu crítico y fortalecer su carácter." 2/

"Habría que procurar dar a la didáctica empleada por el maestro un carácter funcional y activo que contribuya a acentuar el lazo que debe existir entre los conocimientos proporcionados por la escuela y las necesidades y exigencias de la vida." 3/

"La evaluación del rendimiento escolar se atienda tanto a los aspectos cualitativos como cuantitativos". 4/

"Que en la educación de adultos se ofrezcan oportunidades y modalidades de trabajo que despierten interés y hagan comprender el valor de la lectura y del cálculo, de la recreación sana, del cooperativismo, de las habilidades ocupacionales, etc." 5/

Estos textos son suficientes para ilustrar que la propuesta de aprendizaje implica un rol bastante más flexible para el docente que aquel de la enseñanza tradicional. En este caso se proporciona al docente una mayor iniciativa y margen de acción para adaptar los aprendizajes a las características de los alumnos y a las necesidades e interés de los alumnos para lograr así una educación más adaptada a las necesidades de la comunidad y del desarrollo económico. Los textos dejan traslucir una ma-

1/ P. 107 id. ant.

2/ P. 109 id. ant.

3/ P. 109 id. ant.

4/ P. 104 id. ant.

5/ P. 112 id. ant.

por flexibilidad en las relaciones con los alumnos, en la determinación del objeto de estudio, en las formas de relacionarse con la realidad, en la determinación de la cantidad de información que es necesario que adquieran, etc. En definitiva se propone una educación menos enciclopédica, menos memorística, menos dogmática lo que necesariamente requiere, al mismo tiempo que un docente más calificado, el desempeño de un rol más flexible para la incorporación de las condicionantes sociales y psicológicas de los alumnos.

4. Escaso énfasis en las formas de control y de participación.

En la misma medida que no se hace énfasis en las formas de control, no se acentúan las formas de participación de los docentes. En este sentido se observa una gran coherencia con su carácter de mando medio. No se le plantea la posibilidad de participar en la conducción del sistema educativo como tampoco en la formulación o planificación de políticas, salvo en algunas menciones como fuente de información y de consulta para una más ajustada planificación a la realidad docente donde se deberán aplicar las decisiones.

Por otra parte no se establecen formas especiales de control pero se reconocen jerarquías de docentes-directivos y supervisores.

Estos elementos son coherentes también con un rol más flexible del docente donde deberá compartir el poder con las otras dos categorías de docentes recién señaladas.

5. La formación y el perfeccionamiento es considerado como el condicionamiento fundamental del papel del docente.

El énfasis en la formación y perfeccionamiento de los docentes debe ser entendido como la ampliación de la teoría del capital humano a la formación de los recursos humanos requeridos para el desarrollo educacional. De la misma manera como es necesario adecuar las políticas de capacitación personal en función de los requerimientos futuros del sistema productivo se establece la necesidad de planificar en cantidad y calidad la demanda real de docentes para la implementación del proyecto educacional.

En este sentido se hace necesario desarrollar estudios sobre los recursos docentes existentes, su cantidad y su calidad (titulados o no) y proyectar la futura demanda que derivará de la eminente expansión y diversificación del sistema educacional. En función de este tipo de estudio se debe prever la creación o ampliación de los centros de formación de docentes y las acciones de titulación de aquellos docentes que desempeñan sus funciones sin aún disponerlo.

"Para alcanzar las metas que se han señalado se consideró necesario contar con recursos humanos y materiales, de cuya disponibilidad dependerá su logro. De inventario de recursos humanos disponibles y de su comparación con las necesidades puede deducirse el programa de formación de personal de los servicios educativos." 1/

"Que se estudien con la antelación suficiente las necesidades de maestros y se adopten las medidas necesarias para formar el número de los que se requieran..." 2/

La importancia atribuida está claramente expresada en la siguiente recomendación: "Que la formación y el perfeccionamiento del magisterio se reconozcan como las medidas más importantes y decisivas para obtener un mayor rendimiento cuantitativo y cualitativo de la escuela. Por lo tanto, convendría mejorar los planes de estudios de los establecimientos para la formación de maestros." 3/

Un rápido exámen de las recomendaciones de la Conferencia que se refieren a esta materia nos proporciona una visión de la magnitud y de la orientación que se presenta conveniente para la implementación de un plan de perfeccionamiento y de formación.

En relación a la flexibilidad del rol docente por la modernización de los procesos de enseñanza-aprendizaje se recomienda:

Que... se introduzca en los planes de formación y perfeccionamiento de los maestros las siguientes materias o actividades:

1/ P. 125, id. ant.

2/ P. 105, id. ant.

3/ P. 107, id. ant.

- a) El ejercicio del método científico para habituar al a lumno a analizar los hechos e ideas y que forme criterios propios;
- b) El estudio de las ciencias sociales para explicarse y hacer comprender a los demás los cambios económicos y sociales, la sociología rural y el entrenamiento práctico en el trabajo en comunidades;
- c) El conocimiento de la dinámica de grupos;
- d) La preparación en técnicas de investigación educacional;" 1/

Como recomendación de carácter general en esta misma perspectiva se señala: "Que para responder a las exigencias que plantean a la profesión docente las características de una sociedad en plena evolución, se tengan presentes en la formación del futuro maestro las responsabilidades que habrá de asumir en su vida profesional". 2/

Para elevar el nivel de capacitación de los profesores de enseñanza media se recomienda "Que sea cual fuere el sistema de formación del personal docente para la enseñanza media en vigor -centro especializado o facultad universitaria- parece conveniente que el centro de formación sea de nivel superior." 3/

Se recomienda no sólo concentrar los esfuerzos en la formación sino que a la vez en el perfeccionamiento desde el cual parte importante de los problemas inmediatos de capacitación pueden ser resueltos (profesores no titulados por ejemplo) tratando de asegurarles una continuidad.

"Que la diversificación de los cursos y la renovación de los métodos de enseñanza requieren que los servicios de formación profesional desarrollen actividades sistemáticas de perfeccionamiento de personal directivo y docente en servicio y de formación de personal de instrucción nuevo tanto para la enseñanza en escuelas o centro como para actividades de formación en la empresa. Para ese propósito deberían poseer divisiones técnicas centrales encargadas de la investigación de normas metodológicas, la elaboración de material didáctico y la organización de cursos de perfeccionamiento y formación de personal docente o, alternativamente, un centro nacional para la formación del personal que comprenda divisiones técnicas como las descriptivas". 4/

1/ P. 107 id. ant.

2/ P. 107 id. ant.

3/ P. 109 id. ant.

4/ P. 116/117, id, ant. (otro texto complementario en p.110)

En materia de formación de planificadores se contemplan las siguientes medidas: "Que los organismos internacionales competentes incluyan dentro de sus programas de asistencia técnica la formación de especialistas nacionales en las diversas disciplinas del planeamiento educativo mediante instituciones regionales de capacitación, así como el envío de misiones asesoras a los países latinoamericanos que las soliciten".^{1/}

En materia de cooperación internacional se señala la prioridad que debe tener este tipo de actividad: "Que las organizaciones internacionales y los organismos públicos o privados de cooperación presten preferente atención a la formación del personal nacional necesario para el desarrollo de la educación."^{2/}

En síntesis, ese conjunto de recomendaciones intentan proporcionar sugerencias para la implementación de acciones en este campo a juicio de la Conferencia "decisivo" para el éxito o fracaso de un proyecto educacional como el que se está proponiendo.

6. Consideración especial de las condiciones de trabajo del docente para una mayor eficiencia.

Entre los elementos que son considerados como condicionantes del papel de docente se señalan las condiciones de trabajo. Por condiciones de trabajo entendemos las circunstancias de tiempo, lugar y recursos que rodean a la situación de aprendizaje.

Para el mejor desempeño del docente se señala: "Que se examine la posibilidad de redistribuir y de ajustar en ciertos casos justificados el número de alumnos por maestros, de tal modo que se conjuguen las exigencias pedagógicas y el empleo de las nuevas técnicas didácticas con las posibilidades de los países en materia de educación".^{3/}

"Que se tenga presente que la aplicación de métodos eficaces exige que la escuela media esté debidamente dotada de ma-

^{1/} P. 132 id. ant.
^{2/} P. 135 id. ant.
^{3/} P. 106 id. ant.

terial de enseñanza moderno: libros de texto adecuados, medios audiovisuales, aparatos para demostraciones, laboratorios, talleres, campos de experimentación, bibliotecas, etc." 1/

7. Necesidad de un mejoramiento urgente de las condiciones de empleo de los docentes para atraer a la docencia a un personal de buen nivel.

"Muchos de los problemas (de formación y perfeccionamiento) tienen su raíz y explicación en la situación profesional del personal docente. En primer término, la remuneración del profesorado de todos los grados de la enseñanza es insuficiente, especialmente de los maestros primarios, que en algunos países ni siquiera pueden cubrir el mínimo vital que exige el sostenimiento de su familia. A ello se une con frecuencia la falta de seguridad y estabilidad en el desempeño de la función docente por la carencia de regulaciones legales que las garanticen o por incumplimiento de ellas, si las hay." 2/

Sobre la base de apreciaciones similares a ésta se ilustran las precarias condiciones de empleo en las cuales se encuentra el docente ejerciendo su función. Entre las pautas que se señalan a este respecto que tiene por objeto tener una influencia directa en el personal que será seleccionado para ejercer puestos en el sistema educacional están los textos siguientes:

"Que las reformas de los planes de formación de maestros vayan acompañadas de medidas que supongan incentivos económicos y sociales capaces de estimular el interés por la carrera del magisterio y la permanencia de personal calificado en los cuadros docentes". 3/

"Que se conceda al personal docente la estabilidad del cargo y otras garantías estatutarias, el disfrute de seguros sociales, el mejoramiento de la situación, etc., a fin de contribuir a dignificar la carrera del profesorado medio y poder atraer hacia esta función elementos valiosos que -sobre todo en lo que se refiere a los profesores del ciclo profesional- encuen-

1/ P. 109 id. ant.

2/ P. 77/78 Boletín N°13

3/ P. 107 Boletín N°14

tran mayores incentivos en los sectores de la producción."1/

En estos dos textos se aprecia en forma bastante clara la importancia que se le atribuyen a medidas destinadas a mejorar las condiciones de empleo como así mismo la influencia inmediata que se espera que éstas tengan tanto en la calidad de la educación como en la conformación del cuerpo docente.

8. Reconocimiento de las organizaciones profesionales y sindicales del magisterio como interlocutores válidos para emprender en mejor forma los planes educacionales.

Si bien no existen referencias especiales a las organizaciones sindicales del sector docente se les menciona con las recomendaciones referentes a la necesidad de contar con el máximo de recursos existentes y a la necesidad de contar con una información -por parte de los docentes- sobre lo que realmente sucede en la realidad. Si bien son referencias indirectas se reconoce su existencia y la conveniencia de ser consideradas en los momentos de la planificación de las políticas.

1/ P. 110 id. ant.

CAPITULO VI: Consideraciones Finales y Perspectivas de Estudio.

Por el carácter que tiene este estudio no corresponde presentar "conclusiones" o "resultados". Lo que en este capítulo se intenta es reunir algunas consideraciones surgidas en el mismo proceso de lectura, que tienen trascendencia tanto des de el punto de vista temático como metodológico para la prosecu sión de estudios en este mismo campo de investigación.

Es decir, aquí no se presentan resultados que no hayan sido de alguna manera mencionados en los capítulos anteriores, como tampoco se pretende dar por agotada una problemática de es tudio que a nuestro juicio recién se inicia en forma sistemáti- ca.

1. El proyecto educacional analizado posee un alto grado de coherencia.

El proceso de lectura fue estructurado sobre la base del principio metodológico de la "organicidad" del texto anali zado. Es decir se partió de la base de que la propuesta educa- cional de la Conferencia del 62 poseía una racionalidad recons- truible a partir de los supuestos de "coherencia" y de "consis

tencia" 1/. Una vez "reconstruido" el discurso es posible hacer algunas consideraciones sobre el grado de coherencia y de consistencia efectivamente encontrado en los documentos seleccionados.

El sólo hecho de haber sido posible organizar el discurso en diversos niveles de desagregación y concreción está de mostrando un alto grado de coherencia.

El objetivo fundamental se desagrega lógicamente en los tres objetivos generales del proyecto.

Estos tres objetivos generales se estructuran sobre la base de los siguientes criterios.

Apertura o definición de los grupos sociales que deben incorporarse al sistema educacional y los niveles educacionales que se espera que alcancen;

Tipo de egresado que se pretende formar para que se inserte de determinada manera en la estructura económica, política y social;

Responsabilidad que debe asumir el Estado en relación con los objetivos propuestos y concurso de otras instituciones no estatales o privadas para su consecución.

Los tres objetivos generales se articulan perfectamente y se complementan, aunque alguno de ellos esté más desarrollado que los otros.

Si bien el desarrollo o explicitación diferenciada de los objetivos pudiera estrar mostrando algún énfasis especial en la magnitud o apertura del sistema educacional en desmedro de una concepción más cualitativa de cambio educacional, ésta no debe ser entendida como incoherente. Por el contrario, los diversos análisis entre los distintos objetivos generales sólo nos está demostrando en forma matizada características que asume el proyecto analizado. En un análisis comparativo de diversas propuestas educacionales podríamos mostrar con mayor nitidez el significado de estos "matices" y la concepción dominante que de alguna manera los explica. En el caso del proyecto analizado es evidente que la racionalidad económica que predomina en el dis-

1/ Estos conceptos han sido previamente explicitados en el capítulo II de la presente exposición.

curso da pie para justificar que aquellos objetivos ligados a esta confusa racionalidad, son los que poseen un mayor desarrollo.

El problema del desarrollo de los objetivos o del énfasis atribuido a alguno de ellos en relación a los otros, en los momentos que los objetivos generales se desagregan en específicos y pautas de acción, constituye sin lugar a dudas un campo de estudio específico. Es decir el examen de la coherencia no nos proporciona elementos suficientes para abordar el desarrollo diferenciado de los objetivos, a pesar de abrirnos un nuevo campo de estudio sólo realizable mediante estudios comparativos.

El hecho de descubrir un alto grado de coherencia entre los distintos niveles de concreción del proyecto demuestra que estamos frente a una propuesta educacional que ha logrado resolver en esta materia importantes problemas relativos a la formulación de propuestas educacionales. Así, por ejemplo, la propuesta analizada ha logrado avanzar en la explicitación de la articulación entre sistema educativo y sistema social. Ha explicitado con bastante claridad los aportes que se espera que hagan los sistemas educativos a necesidades específicas del plan de desarrollo económico y social. Por otra parte, propone un instrumento de racionalización de esta articulación: un sistema único de planificación económica y social. En otras palabras define una articulación mediante aportes específicos a necesidades específicas y además propone un instrumento operativo para que esto sea efectivamente logrado.

En estos términos, el examen de la coherencia del discurso nos ha permitido descubrir con gran claridad por una parte la intencionalidad social que sustenta a las opciones educacionales y, por otra, la racionalidad con la cual el proyecto educacional debiera concretarse.

2. El proyecto del 62 posee diversos niveles de consistencia. Gran consistencia en la funcionalidad económica del sistema educacional, menor consistencia en su dimensión política y social.

Como se ha dicho, la consistencia tiene relación con las referencias empíricas con las cuales se fundamenta un objetivo. La consistencia se liga al análisis crítico de la realidad que se pretende transformar con la propuesta educacional.

Sobre esta materia la exposición realizada en los capítulos anteriores muestra, por sí sola, las diversas gradualidades de esta consistencia.

En todas aquellas materias directamente ligadas a las necesidades de desarrollo económico el proyecto explicita con gran precisión tanto la orientación como las actividades que deberán realizarse para el logro de dichos objetivos. Existen en esta materia juicios críticos sobre las características del sistema económico y sobre las causas que han venido influyendo o impidiendo un mayor crecimiento. Sobre esta base se formulan con bastante precisión cuáles deberán ser las contribuciones del sistema educativo para formar individuos económicamente productivos, tanto en cantidad como en calidad. Se llega a detallar así mismo las medidas que deben tomarse para hacer efectiva una planificación de recursos humanos adecuada a las necesidades presentes y futuras del mercado de trabajo determinado fundamentalmente por el proceso de industrialización y modernización de las sociedades latinoamericanas.

No sucede lo mismo en materia de estructura política y social. Se puede observar con bastante nitidez una inexistencia casi total de juicios críticos sobre la política, sobre las características de los diversos Estados existentes en la región. Algo semejante se observa sobre la estructura social, a pesar que aquí se pueden encontrar referencias críticas generales que sustentan los objetivos de integración social y de superación de conflictos de clases.

En materia de consistencia política se puede afirmar que el proyecto es "inconsistente" para fundamentar y orientar la acción a este respecto. En otras palabras, si bien el proyecto aboga por la construcción de un Estado democrático y por un aporte educacional y su consecución, no incluye mayores razones para esta opción como tampoco incluye pautas de acción para concretar medidas que hagan posible alcanzar los objetivos políticos señalados.

Si bien en materia de estructura social es posible admitir juicios críticos globales por la naturaleza sobre la cual los objetivos deben pronunciarse, no existe consistencia en las propuestas de acción incluidas en el proyecto. En la perspectiva de formar un individuo socialmente solidario debiera haberse encontrado un mayor énfasis en la modificación de los procesos de aprendizaje que permitieran visualizar una manera o un cauce para lograr dichos objetivos. Lo que se encuentra son iniciativas puntuales que se sugiere adoptar pero de ninguna manera se encuentra ni una crítica ni una respuesta alternativa a la altura de los objetivos propuestos sobre esta materia.

La consistencia diferenciada que se descubre de la lectura del proyecto del 62 constituye probablemente uno de los campos de estudio y reflexión de mayor trascendencia que este trabajo ha abierto. Habrá que seguir examinando la evolución de este planteamiento observando con detención en qué medida esta inconsistencia política y social de la propuesta educacional ha sido efectivamente superada por los trabajos posteriores, y por las nuevas propuestas de reformas.

Lo que hemos observado en materia de consistencia del proyecto nos da pie para dos consideraciones complementarias. Por una parte se reafirma el predominio de una racionalidad económica de la propuesta educacional analizada. Por otra parte, si bien se propone una expansión significativa del sistema y un avance de la eficiencia y eficacia del mismo no se propone una modificación substancial de la educación.

Los procesos de aprendizaje de carácter tradicional continúan siendo entendidos como el instrumento básico con el cual el sistema educativo debe cumplir su misión social de educar.

3. El diseño y formulación de políticas se demuestra como un campo específico y operativo de estudio.

Una de las lecciones que ha dejado este trabajo es la percepción de la complejidad que encierra la formulación de una política educacional, como así mismo la relación que ella guarda con las definiciones que cotidianamente se aplican en la práctica docente.

La percepción que la formulación de una política educacional se encuentra directamente ligada a definiciones de poder político no resuelve el problema de que éstas sólo serán efectivas en la medida que respondan a los requerimientos y posibilidades de la propia realidad. En la medida que un objetivo no refleje debidamente las alternativas que la realidad social objetivamente presenta, será un propósito cuyo efecto será de mantención más que de modificación de la educación. En este sentido, la formulación de políticas puede ser un campo puramente "ideológico", procurando acrecentar las distancias entre el pensamiento y voluntad de cambio con sus posibilidades reales. O por el contrario, la formulación de políticas puede ser entendida como un campo de participación y de conocimiento científico de la realidad educacional.

El presente estudio, a nuestro juicio ha mostrado un campo específico de investigación para avanzar en materia de formulación de políticas educacionales en la medida que ha mostrado

la necesidad que un proyecto posea un conocimiento empírico de la realidad y en una coherencia sustentada en una racionalidad compartida por los actores mismos del sistema educacional.

En estos términos el diseño y formulación de políticas educacionales se convierte en un campo directamente ligado a la práctica docente en la medida que se percibe la relación entre los objetivos generales de una política y sus formas concretas de implementación.

En este caso es el docente el encargado de concretar, luego de una larga serie de mediaciones, los objetivos de una política educacional. De la misma manera se puede concebir que la reformulación de una política puede recorrer un sentido inverso o ligar permanentemente el nivel de máxima concreción con el de mayor generalidad. En otras palabras, se puede percibir que la formulación de políticas educacionales implica una comprensión global de la realidad educacional en la medida que establece un proceso dialéctico de carácter permanente entre lo particular y lo general, entre las consideraciones micro-sociales y macro-sociales que determinan la función social del sistema educacional.

En términos operativos el trabajo sobre políticas educacionales requieren instrumentos metodológicos para evaluar una política educacional, determinando en qué medida sus objetivos generales han sido efectivamente alcanzados a través de una práctica educativa. En esa misma medida, se avanza en una acumulación de experiencias que pueden ir traduciéndose en una mejor comprensión de lo que debería procurar una política educacional y sobre todo, en una comprensión distinta de las estrategias a que el sistema educacional puede recurrir para ejercer una funcionalidad social alternativa a la que actualmente se encuentra desempeñando el sistema.

4. El esquema de lectura abre perspectivas para estudios y experiencias de investigación-acción.

La continuación de este trabajo indudablemente permitiría disponer de mayores antecedentes para plantear en mejor forma las posibles articulaciones que se pueden concebir entre educación y sistema social. En este sentido sería muy útil realizar estudios sobre los avances o retrocesos de los planteamientos emanados de eventos y organismos internacionales de la región posteriores a 1962. Asimismo sería importante hacer un estudio comparativo entre las recientes reformas y los planteamientos de la Conferencia del 62 de tal manera de poder apreciar en qué medida la racionalidad, tanto en la consistencia como en la coherencia, ha sido modificada, mantenida o profundizada.

El "contextuar" mayormente este tipo de estudio debiera ser una exigencia de futuras investigaciones en este campo. Así ppr ejemplo, sería interesante poder determinar la relación de los regímenes políticos autoritarios o democráticos, con la instrumentación que se ha venido haciendo de los sistemas educativos de la región.

Además de promover una prclongación de este tipo de estudios, este trabajo, a nuestro juicio, abre perspectivas cualitativamente distintas de las que aquí se han empleado. Nos referimos al hecho que, en la medida que podemos ligar la práctica docente a los enunciados generales de una política educacional, estamos en condiciones de proponernos el desarrollo de investigaciones que tengan como eje la acción deocente.

No es el momento de explicitar las implicancias metodológicas que tendría un estudio sobre esta materia que desarrolle formas de trabajo denominadas de investigación-acción 1/. Baste señalar que la complejidad de los procesos de cambio educacional entendidos como parte de un proceso de cambio social, obligan incorporar simultáneamente a la acción -como eje de reflexión- al mismo tiempo que a los actores como sujetos sociales en condiciones de profundizar la comprensión de los problemas educativos y simultáneamente anticipar las alternativas de un cambio educacional.

1/ Para esto se puede consultar el trabajo del mismo autor "Experiencia de planeamiento educativo comunitario (seis principios metodológicos) UNESCO, OREALC 1979".

B I B L I O G R A F I A

1. La mayor parte de las referencias bibliográficas contenidas en el trabajo, remiten a los boletines especiales editados por UNESCO en 1962 conteniendo los materiales más importantes de la Conferencia:

- Boletín Trimestral N°13. Enero-Marzo 1962
Proyecto Principal de Educación
UNESCO-América Latina
Santiago de Chile. 137 p.

Sumario:

- Editorial
- La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de América Latina (Síntesis Informativa)
- Situación Demográfica, Económica, Social y Educativa de América Latina.

Introducción

- I. El condicionamiento demográfico.
- II. Las bases económicas.
- III. Los aspectos sociales.
- IV. El estado de la educación.
- V. Integración del planeamiento educativo con el plan teamiento económico y social.

Guía para las discusiones.

Bibliografía Anotada: Educación y Desarrollo Económico

- Boletín Trimestral N°14. Especial, Abril-JUNIO 1962
Proyecto Principal de Educación
UNESCO América Latina
Santiago de Chile, 228 p.

Sumario:

- La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina.
- La IV Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto N°1.

2. Para la realización de este trabajo se utilizó la Documentación empleada durante la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, archivada en la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO. El Centro de Documentación de esta oficina tiene organizado este Archivo en cuatro tomos:

TOMO 1. INDICE DE DOCUMENTOS

1. Temario y lista de documentos.
2. "Proyecto de Reglamento".
3. "Guía para las discusiones".
4. "Situación demográfica, económica, social y educativa en América Latina".
5. "El analfabetismo en América Latina" por Julio Castro.
6. "Educación e integración económica y cultural de los grupos indígenas", por Gonzalo Rubio Orbe.
7. "El planeamiento de la educación en relación con el desarrollo económico y social", por Marshall Wolfe.
8. "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina", por el Centro Latinoamericano de Oceanografía.
9. "Valores reales y profesados en política educativa" por Anisio S. Texeira.
10. "Los programas cooperativos de educación patrocinados por la Administración de Cooperación Internacional".
11. "La relación entre salud y la educación en el desarrollo económico y social", por la Oficina Sanitaria Panamericana.

TOMO II: INDICE DE DOCUMENTOS.

12. "La Educación y el significado social del desarrollo: un estudio preliminar", por K.H. Sipvert y Frank Bonilla.
13. "Evaluación cuantitativa y cualitativa de la mano de obra, en relación con las necesidades educativas y de formación profesional concomitantes con el desarrollo económico", por la Oficina Internacional del Trabajo.

14. "La formación profesional en América Latina y los problemas del desarrollo económico, por la Oficina Nacional del Trabajo.
15. "La Educación como fuente del desarrollo económico", por Theodore W. Shults.
16. "Los beneficios económicos y sociales de la inversión en la enseñanza", por The Economist Intelligence Unit Limited.
17. "Los medios de información y el desarrollo económico y social", por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
18. "Notas sobre financiamiento y costos de la educación de algunos países de América Latina", por Consultores de la UNESCO y la CEPAL.
19. "Brasil: Inventario de las necesidades de educación para el desarrollo económico y social", por J. Roberto Moreira, Olga de Olivería y Silva María Leda Rodríguez de Almeida.
20. "Planeamiento integral de la educación en relación con el planeamiento económico y social", por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

TOMO III. INDICE DE DOCUMENTOS

21. "La Educación primaria en América Latina; problemas y perspectivas", por la UNESCO.
22. "La Universidad Latinoamericana", por Roberto Munizaga Aguirre.
23. "La Educación Media en América Latina", UNESCO.
24. "Desarrollo económico y educación en América Latina" por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina.
25. "Servicios bibliotecarios y de documentación", por el Centro Regional para el Hemisferio Occidental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
26. "La alfabetización y la educación de adultos", por el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina de la UNESCO.

27. "La enseñanza de planificación en América Latina", por la Sociedad Interamericana de Planificación.
28. "Bibliografía sobre educación y desarrollo económico y social" (Fuentes Americanas), por María T. Cano y Adelaida G. Farrah.
29. "Science Education Programs and Plans", by The Organization of American States.
30. "La educación en una comuna de Santiago (San Miguel)" por Irma Salas y Enrique Saavedra.
31. "Estructura Agraria y educación en América Latina", por Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
32. "Educación Agrícola", por Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
33. "El problema de la educación en materia de nutrición y alimentación en América Latina", por la Oficina de Nutrición de la FAO en América Latina.
34. "Compendio de estadísticas relativas a aspectos demográficos, económicos y sociales de la educación en América Latina", por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.
35. "El fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y sus programas de educación y adiestramiento en América Latina", por Roberto L. Darée.
36. "El desarrollo económico en América Latina. Consideraciones Sociológicas", por José Medina Echavarría.
37. "Manpower structure, educational requirements and economic developments needs", by ECLA Secretariat and UNESCO.

TOMO IV. INDICE DE DOCUMENTOS

38. "Informes Provisionales de la Conferencia".
39. "Discurso pronunciado por el Relator General, señor Don Agustín Nieto Caballero al presentar el Informe de la Conferencia".

II. DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIONES

I. LIBROS

1. "Y así fue creciendo ... La vida de la Mujer Pobladora". Salomón Magendzo; Gabriela López; Cristina Larraín; Inés Pascal. 251 pp. Primera Edición 1983. Segunda Edición 1985.
2. "Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar". Vol. I y II. Guillermo Briones; Eduardo Castro; Adriana Delpiano; Rafael Echeverría; Verónica Edwards; Marcela Gajardo; Consuelo Gazmuri; Luis Eduardo González; Ricardo Hevia; Carmen Luz Latorre; Gabriela López; Abraham Magendzo; Salomón Magendzo; Iván Núñez.
3. "La Cultura Escolar ¿Responsable del Fracaso?. Gabriela López; Jenny Assaél; Elisa Neumann. 400 pp. Septiembre 1984.
4. "Desigualdad Educativa en Chile". Guillermo Briones; Loreto Egaña; Abraham Magendzo; Alejandro Jara. 390 pp. Marzo 1985.
5. "Evaluación de Programas Sociales". Guillermo Briones. 258 pp. Julio 1985.

II. DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Nº 1 "Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización". Iván Núñez; Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. *
- Nº 2 "La Educación y los Ingresos en una Economía en Crisis". Guillermo Briones. 40 pp. Noviembre 1983.
- Nº 3 "El Problema de la Participación en la Educación Popular: Análisis crítico de una Experiencia". Adriana Delpiano; Abraham Magendzo; Rosita Aguirre; Héctor Contardo. 67 pp. Enero 1984.
- Nº 4 "Calidad de la Investigación y su Relación con la Cultura. Síntesis de una Investigación en un área indígena de Guatemala". Abraham Magendzo. 21 pp. Marzo 1984.
4. Educación y Democracia Nº 4.
"Formación y de la Personalidad Democrática en el seno de la familia como base para una democratización de la sociedad". Salomón Magendzo. 18 pp. Julio 1984.
5. Educación y Democracia Nº 5.
"Democratización de la Educación en América Latina: una reflexión conceptual". Abraham Magendzo. 40 pp. Marzo 1985.
6. Educación y Democracia Nº 6.
"Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización". Iván Núñez; Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. (Reeditado).

* Agotado. Reeditado como Educación y Democracia Nº 6.

III. SERIE EDUCACION Y DEMOCRACIA

1. Educación y Democracia N° 1.
"Programa Alternativas Democráticas para la Educación Chilena". 49 pp. Agosto 1984.
2. Educación y Democracia N° 2.
"Actores y Estrategias para el Cambio Educacional en Chile. Historias y Propuestas". Iván Núñez. 50 pp. Agosto 1984.
3. Educación y Democracia N° 3.
"Mujer y Dinámicas Subjetivas en el Proceso de Democratización". Salomón Magendzo; Cristina Larraín; Inés Pascal; Alejandro Jara. 17 pp. Mayo 1984.
4. Educación y Democracia N° 4.
"Formación y de la Personalidad Democrática en el Seno de la Familia como base para una Democratización de la Sociedad". Salomón Magendzo. 18 pp. Julio 1984.
5. Educación y Democracia N° 5.
"Democratización de la Educación en América Latina. Una reflexión conceptual". Abraham Magendzo. 40 pp. Marzo 1985.
6. Educación y Democracia N° 6.
"Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización". Iván Núñez; Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. (Re-edición, agosto 1985).
7. "El Control Autoritario expresado en los currículos del MI N° 1000 de Educación en el período 1970-1981". Salomón Magendzo; Consuelo Góngora. 33 pp. Verano 1981.
8. "Análisis de la Educación Media Técnica Profesional". Abraham Magendzo; Luis Eduardo González. 34 pp. Diciembre 1981.
9. "Asistencia Estudiantil en el Período 1964-1981". Carmen Luz Laterra. 32 pp. Diciembre 1981.
10. "Perfiles Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1964-1980". Carmen Luz Laterra. 39 pp. Diciembre 1981.

IV. PIIIE-ESTUDIOS

1. "Experiencias en la Evaluación de la Efectividad y Costos de Programas Pre-escolares No-formales en Comunidades Marginales. Elementos para el Diseño de Alternativas". Carmen Luz Latorre; Salomón Magendzo. 50 pp. Agosto 1980.
2. "Cambios en el Sistema Educacional bajo el Gobierno Militar". Rafael Echeverría; Ricardo Hevia. 34 pp. Agosto 1980.
3. "Educación Formal de Adultos". Verónica Edwards. 50 pp. 1981.
4. "La Política Educacional del Gobierno Militar". Rafael Echeverría. 25 pp. (1981).
5. "Mercado de Trabajo, Ocupación y Educación Universitaria en la Economía Neo-liberal". Guillermo Briones. 31 pp. 1981.
6. "Las Universidades chilenas en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1973-1981". Guillermo Briones. 50 pp. 1981.
7. "Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979". Rafael Echeverría; Ricardo Hevia; Gabriela López. 18 pp. Abril 1981.
8. "Juventud, Recreación y Educación Extraescolar". Luis Eduardo González. 44 pp. Noviembre 1981.
9. "El Control Autoritario expresado en las Circulares del Ministerio de Educación, en el período 1973-1981". Salomón Magendzo; Consuelo Gazmuri. 33 pp. Noviembre 1981.
10. "Análisis de la Educación Media Técnico Profesional". Abraham Magendzo; Luis Eduardo González. 59 pp. Diciembre 1981.
11. "Asistencialidad Estudiantil en el Período 1964-1981". Carmen Luz Latorre. 32 pp. Diciembre 1981.
12. "Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980". Carmen Luz Latorre. 39 pp. Diciembre 1981.

13. "Taller de Atención de niños con Problemas de Aprendizaje con la Participación de Educadores Comunitarios". Lilliana Vaccaro; Ernesto Schiefelbein. 61 pp. Diciembre 1981.
14. "Análisis crítico de la Reforma de Educación Media Chilena". Eduardo Castro. 45 pp.
15. "Cambios Propuestos a la Educación Media". Abraham Magendzo; Adriana Delpiano. 41 pp. Enero 1982.
16. "Los Alcances y Perspectivas del Programa Campaña Nacional de Alfabetización". Adriana Delpiano. 39 pp. Enero 1982.
17. "Cambios en la Situación del Magisterio". Iván Núñez. 81 pp. Enero 1982.
18. "Segmentación y Heterogeneidad Educativa en Mercados Laborales Urbanos. El Caso del Gran Santiago 1976-1980". Guillermo Briones. 36 pp. Enero 1982.
19. "Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967-1980". Abraham Magendzo. 38 pp. Febrero 1982.
20. "Desarrollo de la Educación chilena hasta 1973". Iván Núñez. 63 pp. Marzo 1982.
21. "Educación Popular y Movimiento Obrero, un Estudio Histórico". Iván Núñez. 37 pp. Abril 1982.
22. "Educación Pre-escolar en Chile: Un análisis descriptivo". Gabriela López. 55 pp. Mayo 1982.
23. "El Magisterio chileno: Sus primeras organizaciones gremiales: 1900-1935". Iván Núñez. 119 pp. Junio 1982.
24. "Las organizaciones del Magisterio chileno y el Estado de Compromiso: 1936-1973". Iván Núñez. 141 pp. Junio 1982.
25. "Evolución de la Política Educacional bajo el Régimen Militar". Iván Núñez. 147 pp. Junio 1982.
26. "La Educación Colaborativa, un Aporte al Desarrollo del Potencial Humano". Salomón Magendzo. 35 pp. Octubre 1982.

27. "Educación Universitaria, Movilidad ocupacional e ingresos. Santiago de Chile 1981". Guillermo Briones. 41 pp. Octubre 1982.
28. "Cambios en la Administración Educacional: el Proceso de Municipalización". Ricardo Hevia. 86 pp. Noviembre 1982.
29. "Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981". Rafael Echeverría. 145 pp. Noviembre 1982.
30. "La Educación Popular en Chile: Un esfuerzo de sistematización". Marcela Gajardo. 58 pp. Diciembre 1982.
31. "La Distribución de la Educación en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1974-1982". Guillermo Briones. 71 pp. Julio 1983.
32. "La Reforma Educacional Neo-Liberal: Cambios en la oferta de Servicios Educativos 1979-1982". Alejandro Jara; Héctor Contardo. 221 pp. Agosto 1982.
33. "El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativo: 1973-1983". Loreto Egaña; Abraham Magendzo. 135 pp. Septiembre 1983.
34. "Programa de Apoyo Educativo y Salud Mental a la Familia Retornada". Informe de Actividades de la Primera Etapa. Agosto 1984-Enero 1985.
35. "El Cambio Educativo en Chile: Estudio Histórico de Estrategias y Actores: 1920-1973". Iván Núñez. 46 pp. Julio 1985.
36. "El Problema de la Recomposición de los Actores Campesinos en una Perspectiva de Democratización". Gonzalo Tapia; Gonzalo Vío. 49 pp. Agosto 1985.
37. "La Desigualdad Educativa en las Areas Rurales de Chile". Guillermo Briones. 70 pp. Mayo 1985.
38. "Dos estudios sobre Educación, Tecnología y Trabajo". Guillermo Briones. 26 pp. Diciembre 1985.
39. "Juventud en Chile". Luis Eduardo González. 210 pp. Diciembre 1985.

V. MATERIAL EDUCATIVO DE TALLERES DE APRENDIZAJE

a) Unidades de Trabajo de Monitores con un colectivo de niños:

PRIMERA UNIDAD	"Nuestros amigos del Taller".
SEGUNDA UNIDAD	"Nosotros también trabajamos".
TERCERA UNIDAD	"Recorramos nuestra población".
CUARTA UNIDAD	"Preparemos juntos un paseo".
QUINTA UNIDAD	"Conozcamos Chile y su gente".
SEXTA UNIDAD	"Vamos todos a jugar".

b) Cuadernillos para el trabajo individual de los niños, en torno a los temas de las Unidades:

Cuadernillo	Nº 1	PRIMERA UNIDAD
Cuadernillos	Nº 2-3-4	SEGUNDA UNIDAD
Cuadernillos	Nº 5-6-7	TERCERA UNIDAD
Cuadernillos	Nº 8-9	CUARTA UNIDAD
Cuadernillos	Nº 10-11-12-13	QUINTA UNIDAD
Cuadernillo	Nº 14	SEXTA UNIDAD

c) Cartillas de Capacitación de Monitores y Coordinadores:

Niños 1:	El niño y el adulto.
Niños 2:	El aprendizaje en los niños.
Lecto-Escritura 1:	
Matemáticas 1:	Las Tarjetas Par-Impar.
Matemáticas 1:	El Abaco.
Comunidad 1:	La Familia.
Técnicas Manuales	
El Juego Infantil	