UNESCO/MINEDECAL/9
Santiago de Chile, 13 de junio de 1966
Original español

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

CONFERENCIA DE MINISTROS DE EDUCACION Y MINISTROS ENCARGADOS
DEL PLANEAMIENTO ECONOMICO EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

(Convocada conjuntamente por la Unesco y la CEPAL)

Buenos Aires, 20-30 de junio de 1966

LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

Documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas

Nota: Este documento será sometido a una revisión completa antes de su publicación y distribución general.

INDICE

/V. ALGUNAS

/INTRODUCCION

LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

I. Introducción

Rasgo distintivo de la política latinoamericana de desarrollo durante los últimos años ha sido destacar, como uno de sus objetivos básicos, la rápida expansión de los "servicios sociales", mereciendo entre ellos la educación una prioridad muy alta. Expresiones visibles de la importancia atribuida a la enseñanza son el incremento en las tasas de escolaridad y la tendencia, manifiesta en la mayoría de los países, a aumentar los recursos asignados al sector en relación con el total del gasto público o del producto interno.

Esa orientación de la política de desarrollo se fundamenta en una evaluación de la experiencia anterior, que ha llevado a incorporar nuevos elementos en el concepto mismo de desarrollo. Las economías latinoamericanas han crecido a ritmos muy irregulares, sin que hayan podido afirmarse a largo plazo tasas razonablemente altas y sostenidas de crecimiento. Se ha puesto así de manifiesto la insuficiencia de una política circunscrita a las inversiones y aun a la modernización de determinadas instituciones claves; y ha cobrado fuerza la noción del desarrollo como un proceso de transformación social, con el énfasis consiguiente en las reformas económicas, sociales y políticas, como condiciones fundamentales de ese desarrollo. De otra parte, la misma experiencia enseña que los frutos de la expansión económica no han beneficiado por igual a los distintos sectores de la población. Los cambios que se requieren en la distribución del ingreso y el mejoramiento en las condiciones de vida de los estratos menos favorecidos no parece que puedan ser logrados como un resultado espontáneo del crecimiento económico, al menos con la premura que exigen las presiones sociales que dominan el escenario latinoamericano.

El fomento de la educación se presenta en estas condiciones al mismo tiempo como un objetivo que responde a ese concepto más amplio de desarrollo y como un instrumento para corregir una deficiencia que el crecimiento económico no ha tendido a superar por sí solo. Según ese enfoque, corresponden a la educación funciones más amplias que las tradicionales, ya sea en su

/calidad de

calidad de institución social o como instrumento fundamental en la formación y desarrollo de los recursos humanos; de esta manera, se sitúa esa actividad como parte integrante de la política de desarrollo, que tiene necesariamente que vincularse en forma muy estrecha con los demás componentes de esa política.

De no ser así, se correría el riesgo de que en la educación tendieran a repetirse fenómenos análogos a los que van superándose en los enfoques globales del desarrollo. Por ejemplo, colocar el acento en la necesidad de aumentar los recursos financieros podrá traducirse en una expansión cuantitativa apreciable de los servicios educativos, pero no por ello se estará asegurando que el crecimiento de la educación signifique de hecho un mejoramiento de la situación educativa. Aunque la población obtenga más beneficio directo de la expansión de los servicios educativos que de los mayores niveles de producción de bienes, la extrema desigualdad en la distribución de la educación podría seguir acompañando y reforzando la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza; podrían continuar restringidas a ciertos grupos las posibilidades de aprovechar plenamente la ampliación de los servicios educacionales; para amplios estratos, la sola disponibilidad de mayores posibilidades escolares podría resultar insuficiente, o agregar nuevos elementos de frustración. No está demás recordar que las altas tasas de deserción escolar, desde la instrucción primaria hasta la formación universitaria, no están determinadas sólo por la disponibilidad de servicios educativos, ni representan sólo un índice de uso ineficiente de los recursos públicos asignados a la educación, sino que reflejan la incapacidad de grupos importantes de la población para aprovechar tales servicios. En otro aspecto, la emigración creciente de profesionales y técnicos hacia otras regiones y la continua presión por ampliar la oferta de empleos públicos son índices de un desajuste entre la estructura actual de la enseñanza y la capacidad de absorción ocupacional del sistema económico

Consideraciones como éstas ilustran la magnitud de la tarea que está abierta a la tarea de planificación de la educación. Como en el campo estrictamente económico, no se trata sólo de ampliar lo existente y acrecentar la racionalidad y eficiencia interna del sistema actual, sino de prever los cambios ulteriores y delinear con suficiente claridad la imagen de la sociedad a que está llamada a servir en el futuro.

/Es fácil

Es fácil prever algunos de los órdenes de magnitud en los aspectos más significativos que habrían de tenerse en cuenta en América Latina, así como determinados cambios estructurales. Entre 1965 y 1980 la población aumentará de 236 a casi 364 millones de habitantes; la población escolar - comprendidos los niños entre 5 y 14 años - crecerá de 61 a 93 millones; la población en edad activa, de 136 a 212 millones de personas, y la fuerza de trabajo, de 77 a 120 millones de personas que tendrán que ocuparse en los distintos sectores de la actividad económica. Si se logra sostener un ritmo moderado pero persistente de crecimiento económico, el producto bruto interno de América Latina pasará de los 89 000 millones de dólares a que alcanzó en 1965 a unos 200 000 millones en 1980. En ese lapso, supuesta una mejor distribución del ingreso, los niveles presentes de producción agropecuaria tendrían casi que duplicarse y los de producción manufacturera - siempre que hubiera un mayor grado de integración de las economías - tendrían casi que triplicarse.

Ello implica el cumplimiento de condiciones de distinta naturaleza, y traerá también variadas repercusiones, aunque se trate de un ritmo de crecimiento económico que no llegue en promedio al 3 por ciento anual por habitante. El marco en que se desenvuelva la sociedad latinoamericana tendrá que ser distinto y habrán de producirse importantes cambios institucionales. Será mayor la corriente de bienes y servicios para atender las necesidades materiales y culturales de la población, pero también mayores las exigencias. En su sentido más restringido, esas proyecciones envuelven también un proceso importante de asimilación técnica, cambios apreciables en la estructura del empleo y mejoramientos sustanciales en las calificaciones necesarias para desempeñarlos con eficiencia, así como un aumento marcado en la productividad media por persona ocupada.

Sin embargo, desde el punto de vista de la planificación educacional, no se trata de un período tan dilatado que pueda obviarse la confrontación con la realidad presente.

En 1965, probablemente menos del 1 por ciento de la población ocupada en el conjunto de los veinte países latinoamericanos correspondía a la categoría de "profesionales" - aunque se la defina con alto grado de ambigüedad y holgura -, y no llegaba a 3 por ciento el personal calificado

/como "técnico",

como "técnico", formado en más de dos terceras partes por maestros primarios y por quienes desempeñaban tareas de registro contable. De algo menos de 54 millones de operarios y artesanos, una proporción inferior a 10 por ciento se conceptuaba como "calificados", y 35 millones de trabajadores no poseían calificación alguna. Dentro de la ocupación agrícola, apenas el 0.1 por ciento correspondía a las categorías ocupacionales de "profesionales y técnicos", y casi 80 por ciento a obreros no calificados.

Una hipótesis para el mismo año sobre el perfil educativo de la población ocupada lleva a estimar que poco más de 1 millón de personas tenían formación universitaria, completa o incompleta, 30 millones tenían una formación primaria de 3 o más años, y 37 millones de personas menos de 3 años de primaria o no tenían instrucción alguna. De 8.7 millones de personas con formación media, 6.2 millones corresponderían a las que habían recibido educación media general, en su mayor parte incompleta (4.7 millones); 1.8 millones de trabajadores tendrían formación técnica profesional de nivel medio (técnica), completa o parcial, y 720 000 personas habrían cursado escuelas normales. Sólo 5 por ciento de los operarios y artesanos tendrían algún grado de formación media, y aun dentro de la categoría de "administradores y gerentes", incluidos los del sector agrícola, menos de 10 por ciento tendrían algún grado de formación universitaria y a 45 por ciento sólo correspondería algún grado de instrucción primaria.

Sobra advertir sobre las reservas con que han de tomarse estas cifras, elaboradas con carácter hipótetico y para fines puramente ilustrativos. Pero se trata ciertamente del tipo de información que, recogida sobre bases más ordenadas y sistemáticas, habrán de servir de apoyo a los esfuerzos de planificación de la educación.

No podrían considerarse una estructura profesional y un perfil educativo similares a aquéllos para los 120 millones de personas que constituirán la población ocupada hacia 1980. La sola transferencia relativa de ocupación desde unos a otros sectores de la economía envuelve cambios en el grado de calificación del conjunto del potencial humano, aunque no se modificaran las exigencias dentro de cada sector. Pero es previsible que estas últimas también aumentarán considerablemente con el desarrollo económico de América Latina en los próximos años. Los programas de reforma agraria habrán de

/acompañarse de

acompañarse de un amplio esfuerzo de modernización de la agricultura, lo que acrecienta la necesidad de profesionales y técnicos y de obreros calificados y amplía u origina nuevas funciones complementarias en aspectos sociales, administración y manejo de cooperativas, etc. En la industria manufacturera, es probable que el aumento medio de productividad del personal ocupado en el conjunto del sector tuviera que representar una tasa no distante del 4 por ciento anual, en virtud del fortalecimiento de industrias más productivas y de mayor complejidad técnica, de la modernización de actividades manufactureras tradicionales y de una proporción creciente de la industria propiamente fabril en comparación con la importancia relativa de la artesanía.

De hipótesis como esas, aplicables también a otros sectores de la economía, se desprenden cifras que ayudan a ilustrar el orden de magnitud del esfuerzo que sería necesario desplegar en los próximos años. Por ejemplo, puede estimarse que hacia 1980 se requerirá una dotación de profesionales de alto nivel cercana a 1.2 millones de personas, lo que prácticamente duplica los efectivos actuales. Relativamente mayor sería el crecimiento necesario en el número de técnicos (sobre 5 millones en comparación con poco más de 2 millones estimados para 1965), lo que también significaría un mejoramiento respecto de las relaciones notoriamente inadecuadas que se observan en la actualidad entre personal superior y de niveles intermedios. En la categoría de operarios y artesanos, la proporción de calificados tendría que aumentar al menos a niveles del orden de 15 por ciento, lo que significaría casi triplicar la dotación actual aumentándola en más de 8 millones de personas.

A su vez, esos cambios en la estructura profesional de la población activa envolverían modificaciones igualmente marcadas en su perfil educativo, efectos que se acrecientan todavía más si se tiene en cuenta la necesidad de mejorar también los niveles de calificación en sus aspectos cualitativos. La situación presente muestra notables anomalías, pues se observa que el desempeño de funciones que exigen cierto grado de calificación no se apoya en una preparación de la extensión y características aconsejables. Se concibe así que hacia 1980 el número de personas con formación universitaria tuviese que superar los 2.4 millones de personas, y los 25.4 millones las personas con formación secundaria. Entre éstas, la proporción con educación profesional

/media (técnica)

media (técnica) probablemente tendría que exceder del 30 por ciento, lo que en términos absolutos significaría un aumento de 6.4 millones de personas respecto de los niveles presentes e impondría de hecho una de las modificaciones principales en la orientación de los sistemas educativos. Al mismo tiempo, las exigencias de personal calificado y semicalificado en la categoría de operarios y artesanos implicarían una reducción al mínimo en la proporción de integrantes de la población activa que no tuviese una formación primaria completa.

Sería errado traducir mecánicamente unas proyecciones hipotéticas de esta naturaleza en función de la cuantía de recursos adicionales que habría que asignar a la educación. Sólo una evaluación detallada de la eficiencia del sistema educativo hará posible conciliar esas exigencias de expansión cuantitativa, además de las que impone su mejoramiento cualitativo, con una asignación de recursos que ya se reconoce como relativamente alta y que en todo caso tendrá que seguir compitiendo con otras finalidades igualmente importantes del desarrollo futuro.

La magnitud del crecimiento cuantitativo queda ilustrada por la confrontación de esas proyecciones con la "oferta" actual del sistema educativo, medida por el número de egresados anuales. Aun suponiendo una tasa de retiro moderada, durante los próximos 15 años habría que formar un promedio anual de 120 000 profesionales de nivel universitario, en tanto que al presente egresan alrededor de 70 000 personas por año de las universidades latinoamericanas. Los mismos conceptos aplicados a la formación profesional media (técnica) - de nivel secundario o mediante carreras universitarias "cortas" - se resumen en una oferta bajo las condiciones presentes de 140 000 personas en comparación con requerimientos que no serían inferiores a las 480 000 personas por año. Por su parte, las necesidades previsibles de calificación de operarios y otras categorías profesionales destacan la importancia de la formación profesional fuera del sistema escolar propiamente dicho, y la necesidad consecuente de que la planificación de la educación no se limite al sistema formal sino que incorpore también en forma integrada los sistemas de formación extraescolar correspondientes a todos los niveles de formación y perfeccionamiento profesionales.

/La forma

La forma en que los sistemas educativos responderán en los próximos años a estas exigencias dependerá tanto de factores que hacen al propio esfuerzo planificado de educación como a otras influencias, derivadas más bien de las aspiraciones de distintos grupos sociales y que se manifiestan en el tipo de educación que demanda. Lo primero tiene que ver principalmente con el grado de integración efectiva entre la planificación de la educación y la planificación general del desarrollo, los propósitos que se definan como funciones esenciales de los sistemas educativos, la medida en que el esfuerzo educacional se vincule con la política de ocupación y con las transformaciones estructurales previsibles; a su vez, ello depende de la eficacia de la planificación general para ofrecer explícitamente un marco de referencia suficiente para orientar los programas educacionales. En cuanto a la "demanda" de educación, su consideración es de particular importancia desde el punto de vista de la viabilidad y aplicabilidad de las reformas educacionales, tanto menores cuanto más se alejen de lo que determinados estratos de población esperan obtener mediante la ampliación de sus oportunidades educacionales. Es característica, por ejemplo, la presión de los "sectores medios" en favor de la extensión de la educación secundaria general como paso a la universidad y acceso posterior a ocupaciones de cierta jerarquía social, lo que puede resultar inconsistente con la necesidad y conveniencia de ampliación de la formación técnica de niveles intermedios, además de las distorsiones que envolvería - admitido que fuere factible - un crecimiento cuantitativo de la matrícula universitaria acorde con la promoción de la educación media. Problemas similares aunque de otra índole se plantean en relación con la extensión de los servicios educativos a los sectores "marginales" de la población urbana y a la población rural en general, que suscitan sobre todo en este último caso más de algún desacuerdo todavía no superado sobre la orientación que habría de imprimirse al esfuerzo educacional.

Estos son, en sus rasgos generales, los principales temas que se tocarán en las páginas siguientes. Para ello, se comenzará por un examen del contenido y alcances de la planificación de la educación en América Latina, en sus aspectos conceptuales relativos a los propósitos que la inspiran y en las manifestaciones prácticas del esfuerzo desplegado hasta el momento.

/En segundo

En segundo lugar, se procurará trazar un marco cuantitativo de la situación presente y algunas proyecciones hipotéticas hacia 1980, en el que puedan apoyarse algunas consideraciones sobre la magnitud y orientación de la tarea que se confronta, así como algunos comentarios de carácter metodológico que pudieran facilitar la sistematización de los esfuerzos posteriores. Por último, se agregarán algunas reflexiones sobre el lugar de la educación en una política de desarrollo interpretado como un proceso de cambio social, mirado desde el ángulo de la "demanda de" educación por parte de distintos estratos de la población latinoamericana.

/II. CONTENIDO

II. CONTENIDO Y ALCANCES DE LA PLANIFICACION DE LA ENSEÑANZA EN AMERICA LATINA

1. Los propósitos de la educación y su cumplimiento efectivo

La ampliación del sistema educativo en beneficio de la colectividad se justifica sobre la base de dos criterios fundamentales: el de defensa de los derechos humanos y el de aprovechamiento óptimo del potencial humano. Ambos se reflejan en las directivas, muy similares en toda América Latina, que los gobiernos imparten al sistema educativo. El primero, recogido en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido objeto de refinamientos en una larga serie de declaraciones en el ámbito latinoamericano y en leyes nacionales. El segundo figura en lugar prominente en los planes nacionales de educación y mereció atención especial en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago en 1962.

Si se interpretaran al pie de la letra, el criterio de los derechos humanos y el del aprovechamiento del potencial humano podrían aparecer como contrapuestos o al menos indicativos de órdenes diferentes de prioridad para la ampliación de los sistemas de enseñanza. De hecho, sin embargo, suelen ser compatibles y hasta complementarios. Los dos exigen una educación general de tipo universal y uniforme, de tal duración y calidad que permita preparar a todos los niños para su buen desempeño en la vida cívica, en la producción y en el consumo de una sociedad moderna, condicionando el acceso a los tramos superiores de la escala educacional a la capacidad del individuo. Ambos favorecen la ampliación y diversificación de la enseñanza media y superior, de tal modo que los individuos puedan realizar todas sus potencialidades y desempeñar funciones sociales y ocupacionales cada vez más diferenciadas y complejas. Ambos buscan las posibilidades máximas de estudio, capacitación y perfeccionamiento intelectual sostenido para la población adulta. En realidad, los conflictos de corto plazo en cuanto a la prioridad que debe establecerse en la asignación de recursos que pudieran derivar de tales criterios (por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria en oposición al adiestramiento acelerado de técnicos de nivel intermedio) parecen tener mucho menor importancia que los que surgen en relación con otras finalidades del desarrollo que compiten con la educación en la distribución de los recursos disponibles.

/Se alude

Se alude a veces en declaraciones oficiales de política a otros dos propósitos o funciones de los sistemas educacionales. Aunque éstos han sido analizados desde diversos ángulos por sociólogos, educadores y líderes políticos, no pueden traducirse en objetivos cuantitativos con la misma facilidad que los objetivos relacionados con los derechos humanos y el aprovechamiento del potencial humano. Las dos funciones son hasta cierto punto compatibles, y de hecho todos los sistemas educativos las cumplen, en diversas proporciones, ya sea en forma deliberada o involuntaria. Sin embargo, llevadas al extremo ambas son incompatibles, pues por un lado, se espera que la enseñanza afirme los valores existentes o dominantes, los símbolos de jerarquía, las preferencias ocupacionales, etc. y los transmita a las nuevas generaciones, y por el otro se le pide que active la modificación de los valores y de las relaciones económico-sociales existentes.

Muchos informes regionales y nacionales dan una idea de la medida en que los sistemas educacionales de América Latina responden a propósitos y funciones como los señalados.[1/] Se deduce de ellos que en América Latina la mayoría de los niños no tienen todavía realmente la oportunidad de asistir a la escuela durante un período lo suficientemente prolongado como para lograr una alfabetización funcional y de hecho quedan excluidos de la educación media y superior. Es particularmente lento el avance hacia la diversificación y la nivelación de las oportunidades en la enseñanza media; se orienta en ella al alumnado hacia estudios que a la postre resultarán de escasa utilidad a menos que se completen con una preparación universitaria, nivel que no alcanzará la mayoría. Los diferentes grados de la enseñanza no forman un sistema orgánico, inspirado en fines comunes. En todos los ciclos, una rápida expansión ha significado la proliferación de escuelas sin personal docente idóneo, con recursos materiales mínimos y carentes de metas claramente definidas; se han rebajado las normas de calidad de la enseñanza en aras de preparar a mayor número de individuos, y la economía tiene cada vez mayor dificultad en absorber a un número creciente de técnicos

---

1/ Entre los más recientes figuran Educación y Desarrollo en América Latina: Bases para una Política Educativa, op.cit., y Evolución de la Situación Educativa de América Latina, 1956-1965 (UNESCO/MINEDECAL/6.)

/y profesionales

y profesionales titulados. Las funciones que podría desempeñar la educación como creadora, conservadora o renovadora de la estructura económica y social no han sido objeto de una estrategia nacional deliberada, salvo en uno o dos países.

En la educación, como en los demás sectores de acción social pública, así como en las propias economías, se han tomado los modelos y normas de las sociedades industrializadas urbanas y se han impuesto a realidades diferentes: sociedades estratificadas rígidamente - predominantemente rurales - en que la tradición educativa pone el acento en el título profesional y en los símbolos culturales que se estiman apropiados para élites determinadas ya por los lazos de parentesco. En la enseñanza, la importancia de modelos diferentes e incompatibles se remonta a mediados del siglo XIX, cuando se dictaron las leyes de enseñanza obligatoria; durante muchos años misiones procedentes de países extranjeros u organismos internacionales han estado colaborando en la modernización del sistema educacional y han reforzado esa tendencia. En este sentido, el intento de aplicar en forma sucesiva modelos de educación importados se asemeja a lo que ha ocurrido con las economías, en las cuales predominan desde hace tiempo concepciones en la esfera teórica y en la política aplicada que responden a otras realidades. En la educación, como en la economía y en los sistemas políticos, las estructuras tradicionales muestran una permeabilidad y una capacidad de adaptación sorprendentes para absorber modelos importados, para cambiar sin llegar a la transformación fundamental que ahora se considera indispensable para el desarrollo dinámico.[2/]

Las deficiencias de los sistemas educacionales han sido criticadas con notable franqueza por las autoridades educacionales de los países, en informes presentados a numerosas reuniones regionales sobre educación y materias afines.[3/] La necesidad de adpatar la educación a las realidades regionales

---

2/ La "permeabilidad" de las estructuras tradicionales a la modernización parcial se discute a fondo en el estudio de la Comisión Económica para América Latina, El desarrollo social de América Latina en la postguerra, (Solar Hachette, Buenos Aires, 1963).

3/ Los informes presentados por la mayoría de los países latinoamericanos a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, en los cuales se considera la educación conjuntamente con otros problemas económicos y sociales, presentan muchos ejemplos de autocrítica en esta materia.

/se ha

se ha convertido en un lugar común. Se han creado organismos de planificación de la educación en muchos países latinoamericanos; aumenta el número de expertos en materia de planificación y administración de la educación, y las estadísticas necesarias para la planificación se tornan paulatinamente más amplias y fidedignas. Cabría pensar entonces que las deficiencias son transitorias e inevitables en un período de rápida expansión. Sin embargo, antes de poderlas superar, sería indispensable concocer mejor las influencias menos manifiestas que han provocado las enormes discrepancias entre los objetivos de la educación y el funcionamiento del sistema educacional.

2. La experiencia reciente de la planificación educacional

Las consideraciones expuestas son útiles para evaluar, desde una perspectiva adecuada, el contenido y alcances de los esfuerzos desplegados hasta el presente en América Latina por planificar la educación.

a) Los progresos de la planificación general y de la planificación educativa

El proceso de planificación en América Latina ha avanzado considerablemente en los últimos años, sobre todo en dos aspectos fundamentales: todos los países han instalado oficinas nacionales de planificación y todos han elaborado - o están próximos a terminar - planes de desarrollo.

Anteriormente se habían preparado muchos planes sectoriales, a los que las recientes orientaciones de la planificación infundieron un nuevo sentido, al cambiar su carácter de esfuerzos parciales de racionalización, circunscritos a un solo sector y desvinculados del resto de la realidad económica y social, para convertirlos en partes integrantes de planes generales y económicos de desarrollo. Aunque todavía no se logra una coordinación efectiva ni entre los planes ni entre éstos y las medidas del gobierno, no hay duda de que se avanza hacia una mayor integración y uso de la planificación global.[4/]

Los avances de la planificación también se reflejan en el sector de la enseñanza, tanto en lo que toca a la organización como a la elaboración de planes. En todos los países latinoamericanos, salvo Haití, se han establecido organismos de planificación educativa. Estas oficinas corresponden a las

---

4/ Sobre la situación de la planificación en América Latina, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1964 (E/CN.12/) pp. 333-381.

/características y

características y a la organización peculiares de cada país, y así la planificación a veces está centralizada en el Ministerio de Educación o en la Junta o Consejo de Planificación para todos los grados de enseñanza, y otras veces se ajusta a las subdivisiones administrativas en ciclos o a la jurisdicción de los diferentes estados o provincias.

También en todos los países, excepto en la República Dominicana, que lo está preparando, se han elaborado planes o definido medidas y objetivos relativos a la educación, sea como capítulo del plan global o en un plan especial más detallado; pero hay diferencias notables en cuanto a la profundidad y el detalle con que se trata el problema educativo. En algunos casos, las referencias a la educación se limitan a la asignación de fondos fiscales, según las metas de matrícula, pero sin que se incluya un diagnóstico, análisis u orientación de política educacional. En otros se dan también algunas orientaciones fundamentales para la educación y en algunos se propone restructurar el sistema; por lo menos en un caso se incluye un capítulo que comprende un diagnóstico, objetivos y metas del sistema educativo.

Otro factor que ha llevado a definir algunos elementos primarios de planificación educativa ha sido la difusión del método del presupuesto por programa. La reclasificación de las partidas presupuestarias y el cambio de criterio en su control que envuelve ese sistema, hace posible medir con mayor certeza la importancia relativa de los recursos que se asignan a cada sector y actividad, y evaluar sus costos unitarios y rendimientos. En su aplicación a la enseñanza ello supone, como mínimo, la determinación detallada de las prioridades de gasto. Este sistema funciona actualmente en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela; en Panamá está en vías de implantación y en la Argentina y Chile se ha aplicado en forma parcial. En los cinco países centroamericanos se utiliza una metodología uniforme y sus cuentas del sector público han podido así consolidarse para fines informativos.

Además de esos elementos de planificación de la educación que incorporan los planes generales o los presupuestos por programas, se han elaborado planes específicos de educación en Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Uruguay; en México se aplica un plan dedicado a la enseñanza primaria en todo el país y otros especiales para los Estados de Jalisco y Veracruz.

/Estos y

Estos y otros antecedentes generales acerca de lo realizado hasta el presente en materia de planificación educacional en América Latina se reúnen en el cuadro 1. Cabe destacar que estos progresos de la planificación indican una orientación general de política, pero no implican necesariamente su aplicación concreta. Así, algunos planes representan hasta ahora más bien una etapa de análisis y de propuesta de soluciones; por el contrario, en otros países que aún no han elaborado un plan específico de educación, se han definido claramente algunas líneas directrices a seguir y las medidas de política que se ejecutan se ajustan a ella.

b) El contenido general de los planes educacionales

Se ha generalizado en los países de la región la consideración de la actividad educativa como parte integrante de las decisiones generales sobre la magnitud y composición de los gastos públicos. Para ello, se suelen fijar las metas de matrícula de cada grado de enseñanza y se determinan los recursos necesarios para atenderla. En el ciclo primario se distingue generalmente entre la matrícula urbana - cuya demanda se aspira a satisfacer en su totalidad a mediano plazo - y la rural - respecto de la cual se fija con frecuencia un procentaje relativamente alto. En cada caso, se calcula la matrícula en función de la población en edad escolar y de las metas fijadas y se deducen las necesidades de locales escolares y maestros y los gastos de capital y de funcionamiento. Además, se confrontan y compatibilizan los recursos que deberían dedicarse a educación con las demás asignaciones del sector público.

En algunos casos, aparte de este proceso que se refiere más bien a la racionalidad del gasto público que a la definición de una política educacional, se profundiza más en el problema. Los planes de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Uruguay y Venezuela, por ejemplo, incluyen la definición de ciertas medidas para adecuar la oferta educativa con las necesidades de mano de obra, puntualizando la necesidad de intensificar la especialización técnica en la enseñanza media, crear centros de educación técnica y llevar a cabo campañas masivas de capacitación de adultos. Pero ninguno de los planes globales - excepto los de El Salvador y Uruguay - va más allá de ciertas orientaciones cualitativas generales, pues no se incluyen proyecciones de ocupación por sectores y actividades ni niveles

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION

País	Problema educacional incluido en el plan global	Plan de educación independiente	Proyección de la ocupación por sectores	Determinación de los requerimientos de mano de obra	Proyección del gasto público en educación	Metas de matrícula			Propone reformas a la enseñanza			Programa de enseñanza profesional (técnica) extraescolar	Plan de alfabetización
						Primaria	Media	Superior	Primaria	Media	Superior		
Argentina	x		x		x	x	x	x	x	x		x	x
Bolivia	x				x	x	x	x					x
Brasil	x	x			x	x	x	x				x	
Colombia	x		x		x	x	x					x	
Costa Rica	x				x	x	x					x	
Cuba	x	x			x	x	x			x			x
Chile	x	x			x	x	x		x	x		x	
Ecuador	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x
El Salvador	x	x	x	x	x	x	x	x					x
Guatemala	x				x	x	x						
Haití	x				x								
Honduras	x				x	x	x						
México	x	x			x	x	x					x	x
Nicaragua	x	x			x	x	x	x					
Panamá	x				x								
Paraguay	x				x	x	x	x					
Perú	x				x	x	x	x				x	
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
Venezuela	x		x		x	x	x	x		x		x	x

/técnicos y

técnicos y profesionales y en consecuencia falta la determinación de las necesidades de mano de obra a las que debería adecuarse el planeamiento educativo. Faltan pues, las pautas necesarias para integrar efectivamente un plan de educación con los planes globales.

Los tres planes globales que más detallan las relaciones entre ocupación y educación son los de Venezuela, El Salvador y Uruguay.

En el de Venezuela, la consideración explícita del problema ocupacional llevó incluso a modificar las proyecciones preliminares del plan, adecuando la meta de aumento del producto e incorporando programas suplementarios tendientes a disminuir el desempleo. Entre estos últimos, se incluyó un plan de adiestramiento de obreros especializados y de formación de técnicos, que en 1966 alcanzaría a alrededor de 50 000 personas, a la par que establece - sin cuantificar - una selección preliminar de los oficios que podrían enseñarse a través del programa extraordinario (construcción, mecánica general y automotriz, secretariado y servicios rurales).

Los planes de El Salvador y de Uruguay incluyen también una evaluación relativamente amplia del potencial humano en relación con las metas de desarrollo económico propuestas; para él se efectuaron proyecciones del crecimiento de la población total, con sus características demográficas y económicas y se analizaron las metas de empleo y las necesidades de mano de obra por sectores y por niveles profesionales. En Uruguay, actualmente se está tratando de instrumentar la política ocupacional adaptando a ella la formación técnica y profesional, tanto a través del sistema formal como del extraescolar, y paralelamente se tiende a integrar la programación de los recursos humanos en el marco de la planificación global.

En pocos casos, los planes específicos de educación están efectivamente integrados con los planes generales de desarrollo, constituyendo de hecho un desglose y ampliación del capítulo respectivo del plan global e incorporando en términos más pormenorizados un diagnóstico de la situación educacional y una fundamentación detallada de la política aconsejada. En otros, representan un esfuerzo enteramente independiente, lo que necesariamente circunscribe su alcance a aspectos internos del sistema educativo y a la justificación para determinada cuantía de asignación de recursos, sin que quede asegurada su coherencia con otras definiciones fundamentales de la política de desarrollo ni la viabilidad de los objetivos que se proponen.

/c) Algunos

c) Algunos problemas y orientaciones señalados por los planes educativos

Para una apreciación más detenida de los alcances que asume hasta el presente el esfuerzo de planificación de la educación - conforme se expresa en los planes globales o en programas específicos - conviene examinar el tipo de problemas que plantean y las soluciones que sugieren, examen que se facilita refiriéndolo a los distintos grados de enseñanza, en el mismo orden que por lo general exhiben los mismos planes.

i) Educación primaria. Por lo general, los planes consideran con mayor preocupación dos de los problemas básicos de la enseñanza primaria latinoamericana: el ausentismo y la deserción escolar.

La preocupación por el ausentismo se traduce en la proposición de metas de incremento en la matrícula, que prevén en general la absorción en un lapso relativamente corto de la totalidad de la población urbana en edad escolar y un porcentaje variable aunque relativamente alto en el caso de la población rural. En la generalidad de los planes, esas metas conducen a una proyección de los gastos corrientes, aplicando una relación maestro-alumno; para calcular los gastos de capital, suelen utilizarse catastros sobre el estado de los edificios y estimar las nuevas necesidades de acuerdo con la cantidad y localización de la nueva matrícula. (Véase en el cuadro 2 un resumen de las metas de esta naturaleza que establecen los diferentes planes.)

La disminución de la deserción escolar constituye con frecuencia una meta simultánea al aumento de la matrícula, a través de la cual se procura dar mayor eficacia al sistema. A este respecto, los planes proponen una mayor asignación de recursos para aumentar la capacidad del sistema escolar; paralelamente, en algunos casos se amplían los años de enseñanza obligatoria (en Uruguay se agregan tres años de ciclo secundario y en Chile se estableció el ciclo primario de ocho años). Generalmente, no se consideran de modo explícito otras causas de deserción, y en consecuencia no se establecen otras medidas complementarias.

/Cuadro 2

País; 1) Año de creación del primer nismo de planificación global a/; 2 sistema actual; 3) del servicio de p ficación educativa; 4) Plan global d arrollo; 5) Plan de educación.		Metas de alfabetización	Metas de capacitación de maestros
Argentina: 1) 1961; 2) enero de 196 3) 1960; 4) Plan Nacional de Desarr 1965-69.		Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos.	
Bolivia: 1) 1953; 2) julio de 1963; 3) 1963; 4) Plan de desarrollo Ec mico y Social, 1962-71. Planes bienal de Desarrollo Económico y Social, 196 y 1965-66.		Dos campañas quinquenales (1962-66 y 1967-71); alfabetizar anualmente 60 000 personas en el primer quinquenio y 80 000 en el segundo. Incorporar la alfabetización a un programa mínimo de educación fundamental.	Programa de mejoramiento docente del SCIDE, (Servicio Cooperativo Interamericano de Educación). Creación del Instituto Superior de Educación Rural.
Brasil: 1) 1956; 2) julio de 1963; 3) 1962; 4) Programa de Acción Eco mica del Gobierno, 1964-67.		Para 1970 se calcula la existencia de 19 millones de analfabetos, o sea el 26% de la población total.	
Colombia: 1) 1951; 2) diciembre de 19 3) 1957; 4) Plan General de Desarro Económico y Social, 1962-70. Plan Cua trienal de Inversiones Públicas, 1961-	lar la rvicio ncliza- s de pesos		Obtención de títulos de 11 160 maestros en servicio. Formación de supervisores y directores de escuelas.
Costa Rica: 1) 1963; 2) enero de 1963 3) 1964; 4) Programa Nacional de De arrollo Económico y Social, 1965-69.			
Cuba: 1) 1960; 2) febrero de 1961; 3) 1960; 4) Plan de la Economía Nacion (anual); 5) Plan Cuatrienal de Educa- ción, 1962-65.	ción rsos o. Es- cas	Campaña de alfabetización. En 1961 el coeficiente de analfabetismo era del 3.9%.	Instituto Superior de Educación.
Chile: 1) 1939; 2) noviembre de 1964; 3) 1962; 4) Programa Nacional de Des arrollo, 1961-70; 5) Programa de Educa ción, 1965-70.	de e- der en 967 y	Programa de capacitación acelerada de adultos (alfabetizar 100 000 adultos mediante la creación de 2 600 centros de educación básica y comunitaria).	Programa nacional de perfeccionamiento del magisterio, (en 1965-66 asistieron 8 100 maestros).
Ecuador: 1) 1954; 2) agosto de 1961; 3) 1960; 4) Plan General de Desarroll Económico y Social, 1964-73; 5) Plan Ecuatoriano de Educación, 1964-73.		Plan Nacional de Alfabetización de Adultos, de 10 años, con tres ciclos de nueve meses cada uno: alfabetización, post-alfabetización y enseñanza primaria adaptada.	Cursos de capacitación: regulares, de vacaciones y seminario.
El Salvador: 1) 1962; 2) abril de 1962 3) 1951; 4) Plan General de Desarroll Económico y Social, 1965-69; 5) Plan Ge neral de Educación, 1965-69.			Aumentar la matrícula de la Escuela Normal Superior de 590 en 1965 a 1 600 en 1969.

Cuadro 2 (conclusión)

País: 1) Año de creación del primer org nismo de planificación global a/; 2) sistema actual; 3) del servicio de p nificación educativa; 4) Plan global desarrollo; 5) Plan de educación.	eñanza escolar	Metas de alfabeti- zación	Metas de capacitación de maestros.
Nicaragua: 1) 1952; 2) febrero de 19 3) 1959; 4) Plan General de Desarro Económico y Social, 1965-69; 5) Mejo miento de la situación educativa en Ni ragua; Plan General, 1965-75.			
Panamá: 1) 1959; 2) junio de 1959; 3) 1960; 4) Programa de Desarrollo Económico y Social, 1963-70	programa de to laboral de balboas). uelas agrí- onales y existentes boas).		
Paraguay: 1) 1948; 2) septiembre de 3) 1958; 4) Plan de Desarrollo Econ y Social, 1965-66.			
Perú: 1) 1962; 2) octubre de 1962; 3) 1958; 4) Programa de Inversiones Públicas, 1964-65 y 1966.			
Uruguay: 1) 1960; 2) enero de 1963; 3) 1961; 4) Plan de Desarrollo Econ y Social, 1965-74; 5) Plan de Desarr Educativo, 1965-74.	en la Uni- l Trabajo: diantes en 00 en 1974.		
Venezuela: 1) 1958; 2) diciembre de 1 3) 1959; 4) Plan de la Nación, 1965	a cursos del acional de Educativa: 200 traba- empleo y cupados; en	Reducir el analfa- betismo de 23.6% de la población mayor de 14 años en 1963, al 16.0% en 1965 y 4.0% en 1968.	

Otro tema sobre el que insisten los planes es el perfeccionamiento del personal docente, proponiéndose en algunos casos (Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador y México) una intensificación de la enseñanza normal y una campaña para la capacitación de los maestros sin título. En México, por ejemplo, en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio se graduaron 33 100 maestros entre 1945 y 1964; en Bolivia se creó el Instituto Superior de Educación Rural, con el objeto de formar personal docente, superior y especializado para al servicio educativo rural; en Chile se ejecuta un Programa Nacional de Perfeccionamiento del Magisterio; en el Ecuador, el plan recomienda cursos de vacaciones. Asimismo otros planes prevén la preparación intensiva de especialistas en formación de maestros, mediante una labor concurrente de las universidades y de las escuelas normales superiores.

El proceso de planificación de la enseñanza primaria recibió un notable impulso con la ejecución del "Proyecto Principal para la extensión y mejoramiento de la educación primaria en América Latina" que la UNESCO emprendió en 1957 por un lapso de diez años. Los propósitos de este proyecto consistieron en estimular el planeamiento sistemático de la educación, fomentar los servicios de educación primaria, impulsar la revisión de los planes de estudio de modo que aseguren la igualdad educativa, mejorar los sistemas de formación de maestros y preparar un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación. Para lograr estos fines, la UNESCO, entre otras medidas, suministró asistencia técnica, dictó cursos, organizó reuniones y seminarios y otorgó becas.

El problema de la alfabetización es tratado en los planes independientemente de la enseñanza primaria, en forma de campañas dirigidas a quienes no han sido incorporados al sistema escolar. Así, en la Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela se emprendieron planes de alfabetización de adultos a cumplir en períodos que comprenden entre cinco y diez años. Algunos van más allá de la simple alfabetización. El plan del Ecuador, por ejemplo, constó de tres ciclos, de nueve meses cada uno, de alfabetización, postalfabetización y enseñanza primaria adaptada; en otros casos, como en Guatemala, se prevé la alfabetización en lenguas indígenas.

/ii) La

ii) La educación media. Entre los principales problemas que afectan a la enseñanza media, varios de los planes regionales destacan la falta de capacidad y eficiencia del sistema, la insuficiencia de la enseñanza técnica y la concentración de recursos en las ramas preuniversitarias tradicionales. Tomando como punto de partida la falta de correspondencia entre el número de egresados de la escuela primaria y la capacidad de matrícula de la enseñanza media, en algunos planes se proyecta la matrícula probable y, de acuerdo con ella, se calculan las nuevas necesidades de locales escolares y profesores. En determinados casos, se va más allá de las precisiones de expansión cuantitativa para adentrarse en orientaciones generales tendientes a reformar el sistema a fin de adecuarlo en mayor medida a las necesidades del desarrollo económico; pero por lo general tales orientaciones se limitan a consideraciones sobre la división en ciclos y la posibilidad de articulación a distintos niveles entre la formación general y las especialidades técnicas.

Sin embargo, en algunos casos se trata de dar a la enseñanza profesional una creciente importancia; por ejemplo, el plan del Uruguay propone que la enseñanza técnica aumente progresivamente su importancia dentro del ciclo medio, hasta llegar a absorber el 40 por ciento de los efectivos en 1974.

iii) Educación universitaria. Respecto a la enseñanza superior, la mayoría de los planes señala la notoria insuficiencia de las universidades para absorber el creciente número de egresados de la escuela secundaria y las dificultades para solucionar el problema a corto y mediano plazo, pues no sólo se requiere una mayor asignación de recursos sino personal docente de alto nivel. La política que llega a esbozarse varía entre una selección rigurosa que limite el número de estudiantes que ingresa a cada carrera universitaria (como ocurre en Chile) o una mayor amplitud en la admisión, que suele conducir a una aglomeración excesiva en los primeros años y un débil porcentaje de egresados respecto a los inscritos (situación de la Argentina, con 4.9 graduados por cada 100 alumnos matriculados en el período 1954-62). Para aumentar la eficacia del sistema, disminuyendo la deserción y acelerando el proceso de estudio, se recomienda en varios planes la implantación de sistemas de becas, que libere a los estudiantes de la necesidad de trabajar paralelamente a sus estudios.

/Algunos planes

Algunos planes (entre ellos los de Argentina, Colombia, Ecuador y México) señalan el actual predominio de las profesiones liberales en la matrícula universitaria y el consiguiente déficit en las carreras vinculadas de manera más directa a las exigencias del desarrollo económico, preocupación que no suele, sin embargo, traducirse en proposiciones concretas y coordinadas encaminadas a corregirla. En algunos casos, se menciona también la insuficiente coordinación entre las diversas universidades y de ellas con el resto del sistema educativo. En este último sentido, viene registrándose una interesante experiencia en el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), creado en septiembre de 1948 pero cuya secretaría permanente comenzó a funcionar en 1959; este organismo ha elaborado y promueve la ejecución del "Plan para la integración regional de la educación superior centroamericana", que procura coordinar la enseñanza que imparten las universidades de los cinco países; para ello, ha creado institutos regionales de investigación, ha declarado como escuelas o centros regionales a determinados departamentos o facultades y ha constituído asociaciones de ciertas facultades y profesores.

iv) La formación extraescolar. En general, los planes no se refieren a la capacitación extraescolar, es decir, a la formación profesional que se realiza en instituciones oficiales y privadas, fábricas, etc. El plan de la Argentina señala brevemente que las reformas al sistema educacional formal se proponen producir efectos a largo plazo y que es necesario proveer un sistema de capacitación que compense en el corto y mediano plazo los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra. El plan de Venezuela profundiza en el tema de la programación del aprovechamiento de los recursos humanos, incorporando referencias particulares a la labor del Instituto Venezolano de Cooperación Educativa (INCE), dedicado a la formación, perfeccionamiento y especialización de trabajadores y aprendices; en tal sentido, el Plan proyectaba para 1966 una inscripción de 40 000 alumnos, a los que deberían agregarse otros 30 000 provenientes del programa extraordinario de formación acelerada y, consecuentemente, calculaba los fondos necesarios para cumplir estas tareas.

/III. LAS

III. LAS NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Al pasar revista a las realizaciones en materia de planificación de la enseñanza en América Latina hasta el presente, se aprecia el escaso grado de integración de ese esfuerzo con el de la planificación general del desarrollo. En efecto, los puntos de contacto no van mucho más allá de una complementación formal, del uso común de determinadas proyecciones demográficas, y de la ubicación de los recursos que se asignan a finalidades educacionales - estimados frecuentemente a base de criterios muy generales - en el cuadro total de la asignación de recursos.

Esa integración insuficiente se origina tanto en el propio proceso de planificación educacional como en la relativa debilidad de los planes generales en aspectos que tendrían precisamente que darle amplitud y orientación al esfuerzo educativo. En particular, las iniciativas en materia de planificación de recursos humanos no se han basado en una concepción de la planificación general. Aunque son numerosos los estudios efectuados en este campo, la mayoría de ellos representan esfuerzos parciales que no llegan a integrarse en una visión amplia del desarrollo económico y social. Lo anterior se aprecia más claramente al comprobar la escasa traducción de las metas de crecimiento económico global y sectorial en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, y la ausencia de definiciones explícitas de una política ocupacional y de absorción técnica, que no ofrecen el punto de partida imprescindible para proyectar en forma consistente con aquellos objetivos las necesidades de educación y calificación.

Esas debilidades a su vez están determinadas hasta cierto punto por la carencia de informaciones estadísticas, la ausencia de criterios normalizados para su sistematización y ordenamiento que obedezcan a los fines específicos de la planificación educacional, y la falta de orientaciones metodológicas que se ajusten a la realidad latinoamericana. En consecuencia, la mayoría de los países de la región no disponen de un cuadro fidedigno de la estructura profesional de la población ocupada, ni mucho menos sobre el perfil educativo de ésta o de la población total.

/En esas

En esas condiciones, los planes educacionales difícilmente podrían ir más allá de determinados objetivos de extensión cuantitativa del sistema vigente, de la definición de acciones encaminadas a darle mayor racionalidad y eficiencia, y de la apreciación de los recursos necesarios para esos propósitos. Las modificaciones cualitativas o de orientación que incorporen surgen de la constatación de fallas o problemas que la propia realidad pone de manifiesto, más que de una apreciación de los que surgirán en el futuro. Se pierde así el carácter previsor, uno de los atributos más importantes de la planificación, sobre todo cuando se trata, como ocurre precisamente en materia educacional, de acciones con un período relativamente extenso de "maduración".

De ahí que algunas proposiciones básicas que vienen aceptándose como criterios de orientación de la actividad educativa futura queden planteadas en términos excesivamente generales, lo que hace difícil su traducción a la práctica. Por ejemplo, al reconocer la necesidad de ampliar la educación media, no queda en claro qué proporción de sus egresados habría de continuar en la universidad ni en qué proporción debieran abrirse otros canales que les aseguren posibilidades de desempeño útil en la comunidad; admitida la urgencia de acrecentar la formación técnica, no se define con claridad el papel que podría corresponder en ella a la educación media o a niveles intermedios de preparación universitaria, ni se indican con precisión las magnitudes cuantitativas y la distribución por tipos de especialización; identificada la necesidad de elevar la proporción de operarios calificados, no se evalúa el volumen aproximado que ello envuelve, ni se demarcan los límites de responsabilidad y los grados de coordinación entre el sistema escolar y la formación extraescolar.

Sin embargo, ese tipo de órdenes de magnitud deberían constituir el marco de referencia fundamental para una planificación de la enseñanza que, además de los objetivos generales que le son propios, respondiera a las exigencias del desarrollo en cuanto a los recursos humanos necesarios.

En los párrafos siguientes se intenta elaborar un cuadro de esa índole para el conjunto de América Latina. En vista de la carencia de información sistemática sobre la mayoría de los aspectos mencionados, huelga señalar el

/carácter estimativo

carácter estimativo, y en algunos casos francamente hipotético, de las cifras de que se hará uso. Su inclusión obedece principalmente a propósitos ilustrativos, así como a la intención de apoyar en ellas algunas reflexiones adicionales sobre la materia, tanto con relación a la situación actual como a las perspectivas para los próximos quince años.

1. La situación presente

a) Población, ocupación y productividad

Para el año 1965, la población total de los 20 países latinoamericanos puede estimarse en unos 236.3 millones de personas. Casi 39 millones (16.5 por ciento del total) correspondían a menores hasta de 4 años de edad, y 61.1 millones (casi 26 por ciento) a niños en edad escolar, entendida como tal el tramo de 5 a 14 años. En otras palabras, la población de menos de quince años representaba algo más de 42 por ciento de la población total.

En el mismo año, la población económicamente activa alcanzaba a 77.9 millones de personas, es decir 33 por ciento del total. La participación de los hombres de más de 14 años en la población activa representaba una proporción del orden de 90 por ciento, en tanto que la misma proporción era inferior a 20 por ciento en el caso de la población femenina.

Conviene señalar, además, que la participación de niños de 10 a 14 años de edad en la población económicamente activa representaba cerca de 5 por ciento del total de población activa, y no menos de 15 por ciento del total de niños en ese tramo de edades.

En la actualidad, la tasa de crecimiento de la población económicamente activa se acerca al 2.9 por ciento anual, lo que en términos absolutos representa un aumento de 2.2 millones de personas por año. Esa tasa es prácticamente igual a la del crecimiento de la población total y apreciablemente más alta de la que se observó hasta no hace mucho, cuando la población en el grupo de edades de 0-14 años crecía con mayor rapidez que la de otros grupos en la mayoría de los países de la región. Para el futuro, cabe prever un leve descenso en la tasa de fecundidad, y consecuentemente alguna disminución en la importancia relativa del grupo de los menores de 15 años, lo que a su vez llevaría a un ritmo de incremento de la población activa algo más rápido que el crecimiento demográfico global. La tasa probable hacia 1980 podrá exceder del 2.9 por ciento anual, lo que significaría que la población en edad activa se duplicaría cada 23 o 24 años.

/A los

A los fines de evaluar el esfuerzo necesario de capacitación de recursos humanos, conviene tener en cuenta separadamente los factores que determinan el incremento neto, considerando el volumen de ingreso a la población activa, las bajas por retiro, y las muertes de personas activas. El primero se estima para 1960 en 2.7 millones de personas, y alcanzará probablemente a unos 5.1 millones en 1980; los retiros anuales de actividad - constituidos por las personas activas que pasan a la condición de inactivas por jubilación y otras causas - aumentarían de casi 410 000 a 715 000 personas entre iguales años; y las muertes anuales de personas activas lo harían de 630 000 a 810 000 personas, lo que envuelve un notorio descenso en la tasa de mortalidad.

Conviene también señalar apreciables diferencias a este respecto entre la población masculina y la femenina. La composición por edades de las entradas a la población activa se caracteriza en el caso de los hombres por el hecho de que entre 56 y 57 por ciento queda constituido por menores de 15 años, alrededor de 35 por ciento por jóvenes de 15 a 19 años, y sólo 10 por ciento por personas de 20 años y más. Aún más joven es esa estructura en el caso de las mujeres, ya que las proporciones correspondientes a esos tres grupos de edad resultan ser de 70 a 72, 26 a 27, y sólo 2 a 4 por ciento respectivamente. En uno y otro caso, es notablemente alta la proporción de personas excesivamente jóvenes en el contingente que se incorpora a la actividad económica, lo que en sí mismo limita las posibilidades de instrucción y capacitación previas y el logro de niveles satisfactorios de productividad.

Las diferencias son todavía mayores cuando se trata de los retiros. En el caso de la población activa masculina, las salidas de actividad cobran importancia a partir de los 50 años, ya que sólo 10 a 11 por ciento de esas salidas corresponden a hombres con edad inferior, en tanto que un 40 por ciento adicional queda constituido por personas con edades entre los 50 y 65 años. En el caso de la población femenina, los grupos de edad predominantes en los retiros de actividad son los de menores de 35 años, ya que alrededor de las dos terceras partes de los retiros femeninos corresponden a mujeres de menos de esa edad.

/Tales son

Tales son algunos de los indicadores demográficos que cabría tener en cuenta, en vista de su notoria importancia a los fines de la planificación de la educación y los recursos humanos. Desde otro ángulo, conviene complementarlos con los relativos a la estructura del empleo por sectores de actividad y la productividad media de la población ocupada en cada uno de esos sectores.

A este respecto, los antecedentes principales disponibles para 1965 se resumen en el cuadro 3. Se estima, en resumen, que el producto interno del conjunto de América Latina alcanzó ese año a unos 89 000 millones de dólares, lo que confrontado con una ocupación total cercana a los 77 millones de personas significan un producto por persona ocupada del orden de 1 150 dólares anuales.

Particularmente significativas son las diferencias de productividad sectorial que ponen de manifiesto esas estimaciones, pese al carácter excesivamente agregado de la clasificación con que se presentan. De hecho, cada una de esas agrupaciones sectoriales tendría que subdividirse en términos más homogéneos y procurando destacar la diversidad de estratos tecnológicos que suelen involucrar. Esa consideración es particularmente importante cuando se la refiere al sector de la industria manufacturera, que en las condiciones presentes de América Latina reúne actividades artesanales - que en términos de empleo representan casi la mitad de la ocupación total del sector - y actividades propiamente "fabriles", con diferencias de productividad que se estiman en proporción de 1 a 8; además, dentro del propio estrato fabril pueden identificarse diferencias notorias de modernidad, eficiencia y grado de absorción técnica. El sector de "otros servicios" representa, asimismo, una agrupación de actividades muy heterogéneas, que van desde el servicio doméstico hasta otros de alta especialización y calificación. Dentro de la propia agricultura, no cabe duda que se registra en América Latina una variada gama de situaciones, en la que quedan comprendidos segmentos relativamente pequeños (por lo menos en términos de ocupación) de explotaciones modernas, por lo general especializadas en determinados productos de exportación, y amplísimos grupos de productores de autoconsumo que trabajan con métodos rudimentarios.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DEL PRODUCTO Y LA OCUPACION EN 1965

Sector de actividad	Producto interno (millones de dólares)	Población ocupada (miles de personas)	Producto por persona ocupada (dólares por persona)
Agropecuario y pesca	19 348	35 499	545
Industrias extractivas	4 279	743	5 760
Industrias manufactureras	20 031	12 048	1 663
Construcción	2 869	3 706	777
Servicios básicos	6 731	4 185	1 608
Otros servicios	35 389	20 705	1 709
Total	88 647	76 886	1 153

/Sería, pues

Sería, pues, insuficiente relacionar los niveles presentes de productividad con la estructura profesional de la ocupación al nivel de sectores definidos con la amplitud con que se lo hace en el referido cuadro. De otra parte, cualquier previsión acerca de los cambios que en el futuro habrá de experimentar la economía latinoamericana destacará tanto las modificaciones que tendrán que operarse entre los sectores principales como las que inevitablemente habrán de acompañarlas en la estructura interna de cada uno de esos sectores, aspecto que se tocará más adelante con mayor detenimiento.

b) La estructura profesional de la población ocupada.

Sin perder de vista la reserva anotada acerca de las limitaciones que derivan de una clasificación sectorial muy agregada, no deja de ser ilustrativo un ensayo de vinculación entre aquella distribución ocupacional y la estructura profesional de la población ocupada.

A este respecto cabe considerar la estimación que se ofrece en el cuadro 4, referida también el año 1965 y al conjunto de América Latina, así como los coeficientes derivados que se presentan en los cuadro 5 y 6.

En general, esas cifras confirman la apreciación cualitativa - sobre la que parece haber concenso - en cuanto al grado de calificación relativamente bajo de la población activa latinoamericana, a la par que permiten complementarlo con alguna ilustración numérica sobre la magnitud del problema en términos cuantitativos. Resultan muy útiles además para caracterizarlo con algún detalle adicional, relacionar la estructura profesional con la distribución sectorial del empleo. Destaca, por ejemplo, el hecho de que las 600 000 personas que se califican como "profesionales", y que representan menos de 1 por ciento del total de la población activa, se ocupan en sus tres cuartas partes en el sector de servicios diversos. La agricultura emplea menos de 3 por ciento de ese grupo profesional, aunque absorbe 46 por ciento de la fuerza de trabajo, de manera que vienen a representar apenas el 0.1 por ciento de la ocupación agrícola total; en términos absolutos, se ocupan en toda la agricultura latinoamericana menos de 20 000 profesionales. Una cifra similar se emplea en las industrias extractivas, cuya participación en el empleo total es mucho más baja; en virtud de los altos niveles técnicos que caracterizan a estas actividades, la proporción de profesionales en su

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Miles de personas)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos				Personal de servicio
		Suma	Profesionales	Técnicos			Suma	Calificados	Semicalificados	No calificados	
Agropecuario y pesca	35 499	44	18	26	63	133	34 884	1 744	5 232	27 908	375
Industrias extractivas	743	30	18	12	12	52	625	62	135	428	24
Industrias manufactureras	12 048	194	49	145	309	948	10 464	2 093	5 232	3 139	133
Construcción	3 706	90	27	63	57	70	3 450	345	1 725	1 380	39
Servicios básicos	4 185	126	32	94	105	629	3 157	316	1 578	1 263	168
Otros servicios	20 705	2 308	460	1 848	1 773	6 749	1 262	126	252	884	8 613
Total	76 886	2 792	604	2 188	2 319	8 581	53 842	4 686	14 154	35 002	9 352

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Composición porcentual por sectores de actividad)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Administradores y gerentes		Operarios y artesanos				Personal de servicio
		Suma	Profesionales	Técnicos			Suma	Calificados	Semicalificados	No calificados	
Agropecuario y pesca	46.2	1.6	3.0	1.2	2.7	1.6	64.8	37.2	37.0	79.7	4.0
Industrias extractivas	1.0	1.1	3.0	0.5	0.5	0.6	1.2	1.3	1.0	1.2	0.3
Industria manufacturera	15.7	6.9	8.1	6.6	13.3	11.0	19.4	44.7	37.0	9.0	1.4
Construcción	4.8	3.2	4.5	2.9	2.5	0.8	6.4	7.4	12.1	4.0	0.4
Servicios básicos	5.4	4.5	5.3	4.3	4.5	7.3	5.9	6.7	11.1	3.6	1.8
Otros servicios	26.9	82.7	76.1	84.5	76.5	78.7	2.3	2.7	1.8	2.5	92.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1985

(Composición porcentual por categorías profesionales)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos				Personal de servicio
		Suma	Profesionales	Técnicos			Suma	Calificados	Semicalificados	No calificados	
Agropecuario y pesca	100.0	0.1	0.05	0.07	0.2	0.4	98.2	4.9	14.7	78.6	1.1
Industrias extractivas	100.0	4.0	2.4	1.6	1.6	7.1	84.1	8.3	18.2	57.6	3.2
Industrias manufactureras	100.0	1.6	0.4	1.2	2.6	7.9	86.9	17.4	43.4	26.1	1.2
Construcción	100.0	2.4	0.7	1.7	1.5	1.9	93.1	9.3	46.5	37.3	1.1
Servicios básicos	100.0	3.0	0.8	2.2	2.5	15.0	75.5	7.6	37.7	30.2	4.0
Otros servicios	100.0	11.1	2.2	8.9	8.6	32.6	6.1	0.6	1.2	4.3	41.6
Total	100.0	3.6	0.8	2.8	3.0	11.2	70.0	6.1	18.4	45.5	12.2

/estructura ocupacional

estructura ocupacional llega a 2.4 por ciento, al más alto dentro de esta agrupación de sectores, e indicativo de que ocupa 20 veces más profesionales que la agricultura por cada mil personas de ocupación total. La industria manufacturera aparece en una posición intermedia y, como consecuencia del alto peso relativo de la artesanía, mucho más cercana a los índices mencionados para la agricultura: absorbe poco más del 8 por ciento de los profesionales, los que a su vez representan sólo 0.4 por ciento de la ocupación manufacturera total. Este último índice es algo mayor en el caso de la construcción (0.7 por ciento) y los servicios básicos (0.8 por ciento), y considerablemente más alto en los otros servicios (2.2 por ciento) donde quedan comprendidos los profesionales independientes, así como los profesores de educación secundaria, médicos funcionarios y otros grupos.

De los 2.2 millones de personas que se incluyen bajo la denominación de "técnicos", por lo menos un tercio corresponde a los maestros de instrucción primaria, y otra proporción similar a contadores y auxiliares de contabilidad. De ahí que la relación entre profesionales y técnicos, - particularmente significativa a los fines de evaluar la eficiencia con que se aprovecha la formación de recursos humanos de niveles altos e intermedios - aparezca muy distorsionada si se atiende a las cifras globales. Excluidas aquellas categorías y definido el concepto de técnicos en forma más restringida, es probable que la cifra de técnicos no superara en mucho a la dotación existente de profesionales, con relaciones aún más desfavorables en algunos sectores y en especial el agrícola.

Habrá oportunidad en secciones posteriores de examinar con mayor detalle este tipo de relaciones, como base para formular algunas proyecciones hipotéticas sobre los requerimientos futuros. Entretanto, conviene señalar otro de los aspectos relevantes que se deduce de esas estimaciones, referido a los niveles de calificación de las personas comprendidas en la categoría de "operarios y artesanos", que en su conjunto representan 70 por ciento del total de la población ocupada. De los 54 millones de personas que la componen, 35 millones no poseen grado alguno de calificación, 14 millones se conceptúan como semicalificados y 4.7 millones (menos del 10 por ciento) como operarios y artesanos calificados. Una vez más, las relaciones inferiores extremas corresponden al sector agrícola (5 por ciento de obreros calificados), pero las proporciones no parecen ser sustancialmente mayores

/en los

en los otros sectores (10 por ciento de operarios calificados en las industrias extractivas, construcción, servicios básicos y servicios diversos, y 20 por ciento en la industria manufacturera).

c) El perfil educativo de la población ocupada

Pese a las notorias deficiencias que se han señalado, se concluiría de las estimaciones anteriores que cerca de 7 por ciento de la población activa corresponde a personas que desempeñan funciones administrativas y técnico-profesionales, lo que indicaría al menos en ese aspecto, una estructura profesional relativamente favorable. Tal conclusión tendría, sin embargo, que calificarse atendiendo al grado de formación efectiva de esos grupos profesionales, lo que requeriría a su vez de alguna información sobre el perfil educativo de la población ocupada correspondiente a cada una de las principales categorías profesionales.

En este aspecto, es aún más acentuada la ausencia de información sistemática sobre la realidad presente de América Latina, aunque se trata de antecedentes que deberían constituir la base esencial para una efectiva planificación de la educación. Reconocida esa carencia de información básica, considérese una vez más para fines ilustrativos un marco cuantitativo que ofrece al menos ciertos órdenes de magnitud que parecen razonables a la luz de los pocos antecedentes parciales y fragmentarios de que se dispone. Con tal finalidad, se presentan en el cuadro 7 los resultados de una hipótesis acerca del perfil educativo de la población ocupada en 1965, traducida en los cuadro 8 y 9 en términos de su composición porcentual por categorías profesionales y por grados de formación.

Una indicación aproximada del grado probable de validez de esas hipótesis la ofrece su confrontación con otras estimaciones elaboradas independientemente y referidas a la distribución por nivel educativo del total de la población de 15 y más años, ocupada o no ocupada. Estos últimos cálculos se basan en los censos de 1950 para 16 países de la región y de 1960 para 6 países 5/ y registran el número de años escolares aprobados. En resumen, se deduce de esos cómputos que el número de personas con más de 12 años de

5/ Los primeros comprenden Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana; los últimos, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: UNA HIPOTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Miles de personas)

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	1 060	660	230	170	-	-
Formación media	8 730	1 500	1 050	3 010	2 700	470
Secundaria general	6 240	640	930	2 580	1 620	470
Completa	1 490	280	350	860	-	-
Incompleta	4 750	360	580	1 720	1 620	470
Técnica	1 770	140	120	430	1 080	-
Normal	720	720	-	-	-	-
Formación primaria	67 096	632	1 039	5 401	51 142	8 882
Más de 3 años	29 700	370	580	3 000	21 548	4 210
Menos de 3 años y sin instrucción	37 396	262	459	2 401	29 602	4 672
Total	76 886	2 792	2 319	8 581	53 842	9 352

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: UNA HIPOTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Composición porcentual por categorías profesionales)

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	100.0	62.3	21.7	16.0	-	-
Formación media	100.0	17.2	12.0	34.5	30.9	5.4
Secundaria general	100.0	10.3	14.9	41.3	26.0	7.5
Completa	100.0	18.8	23.5	57.7	-	-
Incompleta	100.0	7.6	12.2	36.2	34.1	9.9
Técnica	100.0	7.9	6.8	24.3	61.0	-
Normal	100.0	100.0	-	-	-	-
Formación primaria	100.0	0.9	1.5	8.1	76.2	13.3
Más de 3 años	100.0	1.2	2.0	10.1	72.5	14.2
Menos de 3 años y sin instrucción	100.0	0.7	1.2	6.4	79.2	12.5
Total	100.0	3.6	3.0	11.2	70.0	12.2

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: UNA HIPOTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA, 1965

(Composición porcentual por grados de formación)

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	1.4	23.6	9.9	2.0	-	-
Formación media	11.4	53.7	45.3	35.1	5.0	5.0
Secundaria general	8.1	22.9	40.1	30.1	3.0	5.0
Completa	1.9	10.0	15.1	10.0	-	-
Incompleta	6.2	12.9	25.0	20.1	3.0	5.0
Técnica	2.4	5.0	5.2	5.0	2.0	-
Normal	0.9	25.8	-	-	-	-
Formación primaria	87.2	22.7	44.8	62.9	95.0	95.0
Más de 3 años	38.6	13.3	25.0	34.9	40.0	45.0
Menos de 3 años y sin instrucción	48.6	9.4	19.8	28.0	55.0	50.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

/escolaridad representaba

escolaridad representaba en 1950 un 0.9 por ciento del total, proporción que resulta ser 1.6 por ciento en 1960, aunque ambos índices no son estrictamente comparables desde el momento que no se refieren a los mismos países; la proporción correspondiente al tramo de 7 a 12 años escolares aprobados es de 6 por ciento en 1950 y 9.3 por ciento en 1960, subdividido a su vez en este último año en 5.9 por ciento correspondiente a una formación de 7 a 9 años y 3.4 por ciento con 10 a 12 años cursados; las personas con escolaridad de 1 a 6 años representaban 43.8 por ciento en 1950 y 52.5 por ciento en 1960, proporción esta última que se divide casi por igual entre 1 a 3 años y 4 a 6 años; finalmente, quienes no han aprobado siquiera un primer año representaban 49.3 y 36.6 por ciento respectivamente en los dos años mencionados.

Como es natural, puesto que se trata de meras aproximaciones, referidas además, a distinto número de países y períodos diferentes, las hipótesis expuestas sobre el perfil educativo no podrían coincidir con estas últimas cifras. Ello no resta interés, sin embargo, a una confrontación general. Por ejemplo, la diferencia en las estimaciones sobre proporción de personas con formación universitaria completa e incompleta (1.4 por ciento para la población ocupada en 1965, y 1.6 por ciento para la población total de más de 15 años en 1960) puede reflejar en alguna medida la proporción significativa de personas con calificación profesional que de hecho no forman parte de la población ocupada, influida probablemente por las menores tasas de participación de las mujeres en la población activa y los retiros prematuros de la actividad. En cambio, la primera hipótesis supone una proporción algo mayor (11.4 por ciento) de personas ocupadas con formación media que en el caso de la población total de más de 15 años (9.3 por ciento). De otra parte, la diferencia más grande se observa en el tramo de 4 a 6 años de escolaridad, en que probablemente la proporción que se ha supuesto para la población ocupada (48.6 por ciento) es relativamente alta, si bien cabe pensar que los coeficientes de participación de este grupo en el empleo efectivo son también mucho mayores, habida cuenta de los menores niveles educativos de la población femenina.

En suma, la hipótesis que se ha expuesto se confirma en alguna medida mediante estas otras estimaciones, que de paso ponen una vez más de manifiesto el carácter meramente estimativo de la base cuantitativa de que puede disponerse y la necesidad urgente de procurar una corriente sistemática de este tipo de informaciones.

/Aún con

Aún con tales reservas, cabría sugerir a partir de esa hipótesis una serie de conclusiones que vendrían a acentuar los aspectos negativos de la estructura profesional cuando se la mira desde el ángulo de la formación efectiva que suponen las distintas categorías. Baste señalar las situaciones aparentemente paradójicas que se desprenden a propósito de la altísima proporción de gerentes y administradores (alrededor de 15 por ciento del total) sin formación profesional escolar, y todavía más la de personas de esa categoría (alrededor de 45 por ciento) que no tienen una educación media completa. Entre las personas con funciones estrictamente profesional, 23 por ciento no habrían sobrepasado el nivel de la educación primaria, y casi 10 por ciento no habrían cumplido siquiera 3 años de escolaridad.

Por exageradas que parezcan tales apreciaciones, no cabe duda que llevan a puntualizar la necesidad de un análisis crítico de la estructura profesional en América Latina, conforme se deduce de las informaciones y la necesidad también de uniformar conceptos y definiciones que permitan evaluaciones más apropiadas. En cuanto al fondo del problema, ha ocurrido una superación de la insuficiencia de los sistemas escolares mediante la propia experiencia práctica y el concurso de variados sistemas de formación extraescolar. En otras palabras, el perfil educativo de la población ocupada no es tan adverso como aparece a juzgar por las estadísticas de escolaridad, sin que tampoco reflejen adecuadamente la realidad las cifras sobre la estructura profesional que se deducen de las estadísticas ocupacionales.

Otros aspectos importantes que ponen de manifiesto los mismos cuadros se refieren a las altísimas proporciones de la población ocupada con menos de tres años de escolaridad, corresponden no sólo a las categorías de operarios y artesanos y de personal de servicio sino incluso en la de empleados y vendedores.

Además de esas características generales del perfil educativo por grandes categorías profesionales, conviene detenerse en un examen algo más pormenorizado de la situación que presumiblemente se registra al presente en materia de personal calificado con formación completa o incompleta de nivel universitario y con formación profesional de nivel medio.

/Ambas categorías

Ambas categorías sumaban en 1965 unos 2.5 millones de personas, o sea poco más de 3 por ciento del total de la fuerza de trabajo, proporción que se reduce a 2.3 por ciento si se excluye a los maestros primarios.

Cálculos adicionales apoyados en información fragmentaria sobre la Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y los países centroamericanos, llevan a suponer que de la cifra algo superior a 1 millón de personas en que se ha estimado el número de profesionales de nivel universitario para 1965, alrededor de 700 000 corresponderían a quienes recibieron algún tipo de graduación, en tanto que el tercio restante no llegó a graduarse o egresó de carreras universitarias cortas. De los graduados, es probable que un 25 por ciento (180 000 personas) corresponda a científicos e ingenieros, una proporción ligeramente inferior (unas 170 000 personas) a médicos y profesionales afines, unas 90 000 personas a profesionales de ciencias económicas y (incluidos los contadores de nivel universitario) sociales, alrededor de 120 000 con formación en leyes, unos 130 000 humanistas y educadores y 20 000 profesionales de bellas artes y otras no especificadas. Esta estructura viene modificándose en alguna medida en los últimos años; en general, junto a un incremento sustancial en el número absoluto de egresados entre 1957 y 1964, ha aumentado mucho más lentamente la formación de profesionales del grupo de leyes, se ha acelerado proporcionalmente la formación de ingenieros agrónomos y profesiones afines, arquitectos, profesionales de ciencias naturales y ciencias sociales y educadores, en tanto que tiende a mantenerse la proporción de egresados de ingeniería civil y medicina.

La constatación de esas tendencias y el análisis de la existencia total de profesionales constituyen ciertamente aspectos básicos a los fines de planificación educacional, a la par que facilitan evaluar el sentido de los cambios que se requieren a la luz de ciertas relaciones significativas.

Por ejemplo, la disponibilidad actual de ingenieros y científicos representa una dotación de sólo 750 profesionales de esas especialidades por millón de habitantes (0.75 por mil), proporción que no difiere mucho de la correspondiente a la promoción anual en algunos países, en tanto que en los Estados Unidos y la Unión Soviética se gradúan anualmente más del doble de aquella relación por mil habitantes.

/De las

De las 180 000 personas comprendidas en el grupo de ingenieros y científicos, probablemente los ingenieros propiamente dichos no representen más de unos 90 000, de los cuales a su vez acaso más de la mitad se ocupan en la actividad de la construcción. Estos últimos, sumando a los arquitectos (algo más de 20 000), determinan coeficientes de profesionales de nivel superior por unidad de ocupación en este sector muy superiores a los que corresponderían a la industria, minería, servicios básicos y otros sectores. En la agricultura, por ejemplo, la existencia total de unos 24 000 ingenieros agrónomos significa una relación de 0.7 profesionales de esta especialidad por cada 1 000 trabajadores ocupados en este sector y quizás no más de 1 ingeniero agrónomo por cada 4 000 hectáreas bajo cultivo o 19 000 hectáreas de uso agrícola, sin tener en cuenta la notable proporción de agrónomos que de hecho no trabaja en el campo. Por último, las 40 000 a 50 000 personas en que puede estimarse el número de profesionales con formación en ciencias naturales, representan un coeficiente de 0.19 por cada mil habitante y probablemente una proporción apreciable del total tiene que dedicarse a la enseñanza de ramos científicos en la educación secundaria y universitaria.

Fuera de esa categoría de ingenieros y científicos, cabría distinguir la correspondiente a profesionales de alto nivel con formación en ciencias médicas, que probablemente representan al presente en América Latina una cifra del orden de las 170 000 personas (140 000 médicos y 30 000 odontólogos); en ciencias económicas, sociales, derecho, que probablemente alcancen a unas 210 000 personas (90 000 en economía y sociología y 120 000 en derecho); 130 000 en humanidades y educación; y 20 000 en bellas artes y otros.

Por su parte, la estructura de los profesionales de nivel intermedio es mucho más difícil de estimar que la de los profesionales de nivel universitario. Probablemente alrededor de 20 por ciento del total (unas 600 000 personas) corresponden a técnicos en determinados procesos productivos, incluidos los agrícolas; no más de 1 a 2 por ciento (unas 30 000 personas) a técnicos paramédicos y enfermeras

/graduadas; más

graduadas; más de 40 por ciento (alrededor de 900 000 personas) a técnicos comerciales y oficinistas; 35 por ciento (700 000 personas) a técnicos en pedagogía, es decir normalistas; y otras 20 000 personas a técnicos diversos. Estos órdenes de magnitud dependen naturalmente del rigor con que se defina el grado de formación, y serían muy superiores si se agregaran personas de capacitación profesional menos formalizada, o técnicos prácticos que aún si cursan determinadas escuelas profesionales pertenecen de hecho a niveles inferiores al intermedio.

Sin perder de vista esas reservas, resulta ilustrativo examinar las relaciones que se deducen de las apreciaciones anteriores entre los profesionales de nivel universitario y los de nivel intermedio. Esas relaciones son particularmente significativas en las profesiones tecnológicas y científicas, aunque al nivel presente de información las cifras fluctúan entre márgenes muy amplios según los criterios que se adopten para definir el nivel intermedio y la forma en que se los estime. Por ejemplo, adoptando alternativamente una definición muy amplia (que incluya formación incompleta) y otra restringida a los técnicos de nivel secundario superior, las relaciones entre ingenieros y científicos y los técnicos intermedios resulta ser de 1 a 2 y de 3.5 a 1, en uno y otro caso. En ciencias, donde el número de personal de laboratorio graduado de escuelas técnicas es pequeño, las mismas relaciones oscilan entre 5 a 1 y 10 a 1.

Por amplios que sean esos márgenes, parece razonable concluir de esas relaciones que la escasez de personal técnico intermedio es aún más acentuada que la de profesionales universitarios, lo que a sus efectos directos agrega un grado inevitable de subutilización de las capacidades de estos últimos al tener que desempeñar funciones que podrían atender técnicos de menor grado de calificación.

Algo similar ocurre en las profesiones médica. A la existencia de sólo 1 médico por cada 1 700 habitantes en promedio, se añade una dotación aún más insuficiente de personas de nivel intermedio con una formación profesional sólida. Probablemente la relación entre médicos y enfermeras graduadas y técnicos paramédicos sea apenas del orden de 1 a 0.25, excluidas las enfermeras que se forman mediante la sola práctica, complementada a veces con algún programa extraescolar, que de hecho constituyen un personal semitécnico o pertenecen más bien a la categoría de "personal de servicio" dentro del ramo de la salubridad.

/En el

En el grupo de ciencias económicas y sociales - que, en estos niveles intermedios incluye diversos tipos de técnicas económicas aplicables al comercio, oficinas, contabilidad y servicios financieros - el número de técnicos es mucho mayor, tanto en términos absolutos como en su relación con respecto al número de profesionales de nivel universitario. Contribuye a ello la amplia red de escuelas comerciales y cursos especializados. Puede estimarse que a través de las escuelas comerciales y cursos profesionales de nivel adecuado han llegado a formarse en América Latina hasta 1965 alrededor de 1.5 millones de técnicos comerciales de contabilidad, secretaría, biblioteca y archivo, de los que probablemente no más de 60 por ciento continúe incorporado a la población activa si se tiene en cuenta la alta proporción de retiro prematuro de la ocupación femenina. De este modo, la relación entre profesionales de nivel universitario y técnicos intermedios probablemente oscile entre 1 a 5 y 1 a 10, según la mayor o menor latitud con que se definan las calificaciones de estos últimos.

En lo que toca a los profesionales en derecho, no se puede hablar propiamente de personal intermedio, por lo menos en la realidad actual. En las profesiones humanísticas y de la educación, ha tendido a producirse una identificación de ambos conceptos; además de las 130 000 personas en que podría estimarse el número de graduados, habría que considerar por lo menos otras 90 000 que no llegaron a graduarse pero trabajan en el campo educacional o de otros servicios. Dentro del mismo campo de actividades, cabría considerar los 700 000 técnicos de enseñanza primaria formados en escuelas normales, si bien no es enteramente apropiada su calificación como "personal intermedio" en el mismo sentido que se aplica a otras profesiones.

/d) La

d) La oferta actual del sistema educativo

Las características hipotéticas del perfil educativo de la población ocupada que acaban de esbozarse son resultado de la forma cómo ha evolucionado a largo plazo el sistema educacional. Como uno de los propósitos que se han tenido en vista el formular esas hipótesis es establecer probables órdenes de magnitud de las exigencias de personal calificado que surgirán en el curso de los próximos 15 años, conviene complementarlas con la sistematización de algunos antecedentes acerca de la capacidad actual del sistema, que a su vez permita tener alguna idea de la necesidad de ampliar sus diferentes ramas y niveles. Al efecto, se considerarán separadamente el sistema educativo regular y los servicios de formación extraescolar; además, aunque su magnitud cuantitativa no sea muy grande, se añadirán algunas ilustraciones acerca de los movimientos migratorios de personal calificado.

i) El sistema educativo formal

Formación primaria. Se estima que en 1965 el número total de egresados de la enseñanza primaria en América Latina fue del orden de 2 millones de personas. En los últimos años se viene registrando además una tasa de aumento del orden de 8 por ciento acumulativo anual de tales egresados a consecuencia de una expansión relativamente rápida de la matrícula (alrededor de 5 por ciento por año) y un incremento apreciable en el coeficiente de retención del sistema primario, el que sigue siendo muy bajo en el conjunto de la región. Frente a poco más de 2 millones de egresados, la matrícula total en todos los cursos de la instrucción primaria abarca unos 33 millones de personas.

Enseñanza media. Quedan comprendidos en este nivel la enseñanza secundaria general, la enseñanza profesional (técnica) y la enseñanza normal. La ausencia de información fidedigna sobre el número de egresados de cada rama indica el retraso en sistematizar la provisión de estadísticas sobre esta materia.

Según una estimación burda en 1965 egresaron de la educación secundaria general cerca de 370 000 personas en toda América Latina, siendo la matrícula total en los distintos grados del orden de los 3.3 millones de personas.

/Alrededor de

Alrededor de la mitad ingresó a estudios superiores, en tanto que el otro 50 por ciento se incorporó directamente a la fuerza de trabajo o a la población inactiva no escolar. Por otro lado, el número de egresados de la enseñanza secundaria general se duplicó entre 1957 y 1965, lo que representa una tasa de expansión anual considerable.

En cuanto a la enseñanza profesional, probablemente la matrícula total alcance a 1.3 millones de personas, y a alrededor de 140 000 el número anual de egresados. De estos últimos, puede estimarse que alrededor de 100 000 corresponden a la enseñanza comercial, unos 36 000 a la técnica industrial y apenas 4 000 a la agrícola.

Las estimaciones relativas a la enseñanza normal llevan a cifras del orden de las 560 000 personas como matrícula total y alrededor de 50 000 egresados en 1965. Al igual que las otras ramas de la enseñanza media, la normal casi duplicó su matrícula entre 1957 y 1965; pero aun así se considera que una proporción cercana al 40 por ciento de los maestros primarios no son titulados.

En resumen, egresan actualmente de la enseñanza media unas 560 000 personas por año, de las cuales los dos tercios corresponden a enseñanza secundaria general, un cuarto a enseñanza profesional (técnica) y algo menos de 10 por ciento a la enseñanza normal.

Formación universitaria. Se estima que en 1965 el número total de graduados en las universidades latinoamericanas fue del orden de las 71 000 personas, y que su tasa de incremento en los últimos años ha sido de 8 a 9 por ciento anual.

Cerca de 15 000 de ese total optaron por la educación y las disciplinas humanísticas; casi 3 000 por bellas artes y arquitectura; 9 500 por derecho y casi igual número por ciencias económicas y sociales. Poco menos de 4 000 estudiaron ciencias naturales; alrededor de 8 000 ingeniería; algo más de 20 000 medicina y afines; y apenas algo más de 2 000 profesiones relacionadas con la agricultura.

/Estos y

Estos y otros antecedentes sobre el sistema escolar son bien conocidos, de manera que basta dejar registradas estas cifras generales a fin de apoyar en ellas, en secciones posteriores, algunos comentarios sobre las necesidades futuras de expansión. Entretanto, conviene señalar otros antecedentes, sobre la formación extraescolar, cuyo aporte a la formación de personal calificado no siempre se destaca suficientemente.

ii) Los servicios de formación extraescolar

La formación de profesionales universitarios, de técnicos de nivel medio (técnicos industriales, contadores, técnicos agrícolas) y profesores de enseñanza primaria y secundaria constituye, como es lógico, responsabilidad principal del sistema educativo formal. En cambio, en la formación profesional de obreros, campesinos, empleados de comercio, funcionarios públicos, gerentes y personal directivo, participan numerosas instituciones que no integran ese sistema.

De hecho, en los países industrializados buena parte de la preparación profesional al nivel del obrero y al nivel medio tiene lugar en las propias empresas, bajo diferentes modalidades. En América Latina, viene dándose igualmente una acentuada tendencia a que gran número de instituciones participen en la preparación de mano de obra, de diferentes niveles y sectores económicos; entre ellas figuran empresas industriales, comerciales y agrícolas, bancos, servicios públicos, fuerzas armadas, sindicatos, gremios empresariales, asociaciones culturales, centros de productividad, determinadas escuelas privadas que por la naturaleza de la enseñanza que imparten no quedan comprendidas en el sistema formal de educación, y entidades especializadas de formación profesional.

Estas últimas se han desarrollado en América Latina solamente en el período de postguerra, al menos con formas modernas de organización, y se han difundido con particular rapidez en los países con un desarrollo industrial relativamente acelerado que hizo indispensable recurrir a nuevos medios de formación de personal calificado. Al comienzo, su campo de actividad fue bastante reducido y se amplió con posterioridad tanto en el sentido vertical - incluyendo la formación no sólo de obreros calificados y semicalificados, sino también de personal supervisor, de capataces y técnicos de producción - como en sentido horizontal - comprendiendo una gama mayor de actividades técnicas para la industria y otras actividades.

/Algunas de

Algunas de esas instituciones especializadas, bien conocidas por sus siglas, son el SENAI y el SENAC del Brasil, el SENA de Colombia, el SENATI de Perú y el INCE de Venezuela. Entre otras organizaciones que desempeñan funciones similares figuran el CONET en la Argentina, la Universidad del Trabajo del Uruguay, y el Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica de Chile, próximo a reorganizarse y constituir el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP); además, se han creado recientemente el ARMO (Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra) en México, el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) en Costa Rica, y el SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional). La institucionalización de la formación profesional extraescolar a niveles superiores al de los operarios está menos desarrollada. En alguna medida cumplen esa función los centros de productividad, mediante la organización de seminarios y cursos para personal dirigente de empresas y para personal administrativo de distintos niveles.

A estas actividades contribuye en proporciones variables el esfuerzo estatal, de empresarios y de sindicatos de trabajadores. Por ejemplo, en el caso de las instituciones especializadas se registra cierto predominio de las autoridades estatales en los casos de Argentina, Chile, México y Uruguay, de asociaciones de empresarios en el Brasil y el Perú, y un equilibrio relativo entre unas y otras en los casos de Colombia y Venezuela; por su parte, los sindicatos participan en el consejo directivo del SENA (Colombia) y tienen un representante en el consejo del SENATI (Perú). Los centros de productividad funcionan principalmente bajo iniciativa estatal en Argentina y Chile, y de asociaciones empresarias en la mayoría de los otros países latinoamericanos. En cualquier caso, se trata de entidades que gozan por lo general de bastante autonomía en su gestión administrativa y operan con gran flexibilidad en materia de programas y tipos de formación.

En suma, la formación extraescolar es resultado de la acción de variadas instituciones, con distintos orígenes y finalidades, y tipos de capacitación también muy diversos. El cuadro 10 ofrece un panorama más sistemático sobre los servicios de formación profesional, atendiendo al carácter del organismo respectivo, las modalidades predominantes de formación que emplean y la naturaleza de los programas que emprenden. Por su parte, en el cuadro 11 se

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: LOS PRINCIPALES SERVICIOS DE FORMACION PROFESIONAL

Agencias de formación profesional	Modalidades de formación	Programas
Empresas de producción y de servicios	Entrenamientos no organizados Tendencia de grandes empresas en ciertos rubros (metalúrgico, mecánico, bancos y otros para organizar el entrenamiento de su personal)	Adaptación de nuevos obreros, trabajadores agrícolas, empleados y supervisores (corta duración) Promoción de ese personal Aprendizaje de nuevas técnicas Transferencia de ocupación
Servicios públicos (incluidas las fuerzas armadas)	Entrenamientos no organizados Pequeños servicios de entrenamiento y cursos eventuales	Adaptación de nuevos funcionarios Promoción de funcionarios Aprendizaje de nuevos conocimientos
Servicios de formación profesional (SENAI, SENAC, SENA, INCE, SGT, CONET, SENATI, Universidad del Trabajo)	Aprendizaje Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados adultos Perfeccionamiento de supervisores (TWI y otros programas) Formación y perfeccionamiento de técnicos y administradores Formación en empresas	Aprendizaje (4 - 36 meses) Cursos vespertinos, nocturnos y sabatinos de calificación y perfeccionamiento (10-700 hr) Seminarios para supervisores (2-200 hr) Cursos técnicos y de administración (1-3 años) Asistencia a empresas para organización del entrenamiento Cursos de formación y perfeccionamiento del personal docente Cursos por correspondencia (12-36 meses)
Escuelas profesionales públicas (Ministerio de Educación, Universidades) y otros	Formación de obreros, empleados y trabajadores rurales Formación de técnicos Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados	Cursos de formación de obreros trabajadores rurales y empleados (2-5 años) Cursos técnicos (2-4 años) Cursos vespertinos de calificación y perfeccionamiento para obreros y empleados (más de 12 meses) Cursos para docentes (2-4 años)
Escuelas profesionales, particulares (Salesianos y otras organizaciones religiosas y laicas) Universidades	Formación de obreros, empleados y trabajadores agrícolas Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados	Cursos de formación de obreros, trabajadores agrícolas y empleados (2-5 años) Cursos vespertinos, nocturnos, sabatinos y dominicales para obreros y empleados (12-36 meses)
Instituto de administración y Gerencia (públicos y privados)	Perfeccionamiento de supervisores (TWI) Perfeccionamiento de gerentes y administradores	Cursos para supervisores (TWI y otros) (20-150 hr.) Cursos y seminarios para gerentes y administradores (4-50 hr.)
Cursos por correspondencia (nacionales y extranjeros)	Formación de técnicos (principalmente en electrónica, reparación de artículos y diseño industrial)	Cursos técnicos (1-3 años)

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, materiales mimeografiados.

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ANTECEDENTES SOBRE ALGUNOS DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE FORMACION PROFESIONAL

Servicios de formación profesional latinoamericanos	País	Año de creación	Sectores económicos atendidos	Organización	Financiamiento	Principales programas
SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)	Colombia	1957	Industria, comercio, agricultura, minería, transporte, servicios, const. civil	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el Gobierno) Comité de Planeación. Consejos Seccionales. Direcciones Seccionales. (nombramiento de la DN)	Empresas y servicios públicos descentralizados 20 trabajadores $100 000 1% de los salarios pagados	Aprendizaje para menores capacitación trabajadores adultos. Formación en empresas
SENAC (Servicio Nacional de Aprendizagem Comercial	Brasil	1945	Comercio, bancos, servicios	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales. Direcciones Regionales (nombramiento del CN)	Empresas comerciales 1% sobre el montante de las remuneraciones pagadas con base en las contribuciones a la previsión social	Formación secundaria comercial. capacitación de empleados
SENAI (Servicio Nacional de Aprendizagem Industrial)	Brasil	1942	Industria, minería, transportes, const. civil	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales Direcciones Regionales (nombramiento del CN)	Empresas industriales 1% sobre las remuneraciones pagadas con base en las contribuciones a la previsión social	Aprendizaje de menores capacitación de obreros formación en empresas
SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial)	Perú	1961	Industria manufacturera	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales Direcciones Regionales (nombramiento por los CN)	Industrias manufactureras con más de 15 trabajadores. 1% sobre remuneraciones hasta S/6 000.00	No ha iniciado sus actividades en forma regular
S.C.T. (Servicio de Cooperación Técnica)	Chile	1960	Industria, minería, agricultura, transporte, servicios, comercio y bancos, const. civil	Dirección Nacional (bipartita) Gerente Nacional (nombrado por el Directorio)	Aportes de la CORFO y pagos por servicios prestados por las empresas	Capacitación de obreros y supervisores formación en empresas formación de obreros

/Cuadro 11 (Conclusión)

Cuadro 11 (conclusión)

Servicios de formación profesional latinoamericanos	País	Año de creación	Sectores económicos atendidos	Organización	Financiamiento	Principales programas
INCE (Instituto de Cooperación Educativa)	Venezuela	1959	Industria, minería, agricultura, transporte, servicios, comercio y bancos, const. civil	Consejo Nacional Administrativo (tripartito) Comité Ejecutivo (nombramiento del Gobierno)	Empresas de todos los sectores económicos 1% remuneraciones pagadas 1/2% utilidades anuales pagadas a los trabajadores 20% del Gobierno de los totales anteriores	Formación en empresas capacitación de trabajadores aprendizaje de menores
CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica)	Argentina		Industria, agricultura, comercio y bancos, transporte, servicios, minería, const. civil	Consejo Nacional (bipartite) (nombramiento del Gobierno)	Fondos públicos 1% remuneraciones pagadas por las empresas (impuesto del aprendizaje)	Formación secundaria, industrial, comercial y agrícola capacitación de trabajadores aprendizaje de menores
UT (Universidad del Trabajo)	Uruguay		Industria comercio y bancos agricultura transportes	Consejo Directivo (nombramiento universitario)	Fondos aportados por la Universidad	Formación secundaria industrial, comercial y agrícola capacitación de trabajadores

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, materiales mimeografiados.

/reúnen algunos

reúnen algunos antecedentes - antigüedad, sectores económicos a que se atiende, organización, financiamiento y programas - relativos a los principales servicios especializados de formación profesional fuera del sistema escolar existentes en países de la región.

Desafortunadamente, no se dispone de antecedentes comparables sobre la magnitud del esfuerzo de formación extraescolar. Una estimación prudente del número de trabajadores que en las condiciones presentes podrían atenderse mediante programas rápidos de adiestramiento o cursos de duración relativamente larga sólo en las instituciones especializadas, lleva a cifras del orden de las 250 000 personas. Probablemente un número varias veces mayor recibe algún tipo de entrenamiento en las propias empresas y servicios en que trabajan, de gran diversidad en cuanto a la forma en que se realiza y los métodos que se emplean.

En cualquier caso, se trata de cifras cuya magnitud absoluta es suficientemente grande como para tener en cuenta que por ese medio se está contribuyendo en medida significativa a la formación de los recursos humanos que requiere el desarrollo latinoamericano. Por lo mismo, no parece aconsejable que perdure la escasa vinculación que ha existido hasta ahora entre los servicios de formación extraescolar y el sistema formal de educación, ni que aquéllos continúen al margen de las definiciones de política y la planificación educacional.

iii) Los movimientos migratorios de personal calificado

A los efectos de evaluar la relación entre la "oferta" del sistema educativo - incluídos los servicios de formación extraescolar - y las necesidades del desarrollo económico, cabría tener en cuenta la medida en que aquélla se ve complementada o disminuida por movimientos migratorios de personal calificado. Aunque lo general sea escasa la magnitud de tales movimientos, sus efectos pueden ser significativos si se atiende no tanto a su relación con el volumen total de la fuerza de trabajo como a determinadas especializaciones o sectores.

De hecho, se registran en América Latina movimientos simultáneos de inmigración y de emigración de personal calificado, además de los que tienen lugar entre los propios países latinoamericanos, acerca de cuya magnitud hay muy escasos antecedentes.

/Los programas

Los programas de cooperación técnica internacional han constituido sobre todo en los últimos años, un medio de reforzar las propias disponibilidades con técnicos y expertos extranjeros altamente calificados. Su contribución se caracteriza por ser de naturaleza temporal y limitada a los niveles más altos de calificación, lo que de hecho la circunscribe a aspectos de orientación más que de realizaciones concretas de determinadas acciones en el campo económico y social. En las condiciones presentes, no alcanza tampoco un volumen apreciable el ingreso de personal extranjero vinculado a inversiones privadas externas[6/], principalmente en el sector de industrias extractivas y algunas actividades manufactureras, el que además suele caracterizarse igualmente por su transitoriedad y alto grado de rotación. Otra modalidad es la inmigración selectiva de mano de obra calificada y personal técnico especializado sobre bases de permanencia ilimitada.

Ejemplo típico de esta última forma es el programa del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), cuyos resultados recientes se muestran en el cuadro 12. De acuerdo con ese programa, en el período comprendido entre enero de 1964 y abril de 1966 se colocaron unos 1 000 trabajadores calificados en la industria privada latinoamericana; la mayoría de las solicitudes de colocación provinieron de la industria textil (28 por ciento), la industria mecánica y metalúrgica (25 por ciento), y la industria química (20 por ciento).

Paradójicamente la salida de técnicos y profesionales altamente especializados de América Latina que emigran hacia países desarrollados, particularmente a los Estados Unidos tiene mayor importancia que el ingreso de personal calificado desde el exterior. A juzgar por las estadísticas de inmigración de ese

---

6/ Dos encuestas estadounidenses muestran que en 1956 había unas 22 000 personas de esa nacionalidad empleadas en países en proceso de desarrollo como resultado de inversiones privadas norteamericanas, de las cuales dos tercios correspondían a profesionales o administradores de empresas. El total aumentó aproximadamente a 35 000 en 1965, de los que probablemente un tercio corresponde a norteamericanos empleados en América Latina.

/Cuadro 12

Cuadro 12

PROGRAMA LATINOAMERICANO DEL COMITE INTERGUBERNAMENTAL PARA LAS MIGRACIONES EUROPEAS

(Trabajadores con ocupación conocida trasladados en 1965)

Grupos ocupacionales	Número total de trabajadores a/	Profesionales y otros trabajadores muy calificados que han emigrado acogiéndose a los programas de migración selectiva	Trabajadores que han emigrado acogiéndose a otros programas
Total	1 491	519	972
Arquitectos, ingenieros, topógrafos	45	35	10
Enfermeros	42	23	19
Personal docente universitario	31	28	3
Maestros secundarios y otros	209	160	49
Dibujantes	13	12	1
Técnicos mecánicos	21	16	5
Otros profesionales	283	51	232
Trabajadores agrícolas y rurales	313	65	248
Pescadores	10	4	6
Fabricadores de herramientas, maquinistas, plomeros, soldadores	193	68	125
Electricistas y operarios en electrónica	24	10	14
Carpinteros, mueblistas y ebanistas	37	8	29
Otros trabajadores productivos	202	32	170
Trabajadores de los servicios	68	7	61

Fuente: Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME).

a/ Este informe no incluye a los dependientes de los trabajadores que puedan haberse trasladado bajo los auspicios de un programa de migración de trabajadores. Se han excluído también las personas en edad de trabajar cuya profesión no se ha especificado.

/país, en

país, en el período 1941-50 el total de inmigrantes procedentes de América Latina - excluido México por las características particulares de los movimientos migratorios fronterizos - fue del orden de las 43 000 personas, y casi 95 000 en el período 1951-58. El proceso se acentúa notablemente en los últimos años: 19 000 personas en 1959, 23 000 en 1960, 26 000 en 1961, 32 000 en 1962 y 35 000 en 1963.[7] Aunque se trate de cifras globales, es de presumir - sobre todo al excluir a México - que una proporción relativamente alta corresponde a profesionales y personal calificado, a lo que habría que añadir las emigraciones a otros países, probablemente de magnitud inferior.

Un examen más detallado de las características de esa emigración referido al caso particular de la Argentina, lleva a concluir que entre 1950 y 1964 salieron de ese país como inmigrantes a los Estados Unidos más de 5 000 profesionales y técnicos.[8] Cerca de 60 por ciento de ese total correspondió a ingenieros, médicos y profesores.

En el caso de Chile, la emigración hacia los Estados Unidos fue en 1963 de 1 153 personas, de las que algo más de una cuarta parte correspondían a profesionales universitarios.[9] Es interesante mencionar que una consulta sobre las motivaciones de esa emigración señaló que en 24 por ciento de los casos - proporción probablemente sesgada por la resistencia a remover ese objetivo - obedecía a la atracción de mejores remuneraciones, 29 por ciento a aspiraciones de progreso profesional, 16 por ciento a la búsqueda de mayor reconocimiento al trabajo técnico o científico, y 13 por ciento por mejores oportunidades de investigación.

Aún en ausencia de otros antecedentes que precisen la dimensión del problema, los datos parciales son suficientes para insinuar que la emigración de personal calificado latinoamericano alcanza proporciones apreciables respecto de los niveles presentes de formación profesional en la región. En consecuencia, parece urgente profundizar en las causas que la motivan y los medios que podrían emplearse para reducirla, ya que la continuación de tendencias como las esbozadas representa no sólo una pérdida de esfuerzos de capacitación, sino también un desperdicio de talento y calificación técnica inconsistente con los requerimientos del desarrollo interno.

7/ Informaciones recopiladas por el CINE.

8/ Véase "La emigración de ingenieros dentro del contrato de las migraciones internacionales en la Argentina, un caso de "brain drain" latinoamericano", Ing. Enrique Oteiza, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

9/ Véase "La emigración de recursos humanos de alto nivel y el caso de Chile", Unión Panamericana, 1965.

e) El concepto de "escasez" de mano de obra calificada

Las cifras mencionadas en las secciones anteriores configuran un cuadro de evidente escasez relativa de personal calificado, aún a los niveles presentes de desarrollo. Los índices explícitos de esa escasez no son, sin embargo, fácilmente identificables, y el problema queda más bien encubierto mediante la sustitución de unas categorías profesionales por otras de menor calificación, la formación incompleta o parcial, o la capacitación acelerada a través de servicios extraescolares.

Cierto grado de escasez en determinadas categorías de personal calificado es normal en cualquier país, pues lo contrario supondría la existencia de reservas que, a su vez, significarían una subutilización de potencial humano capacitado. En los propios países industrializados los reajustes estructurales a que dan lugar los continuos cambios tecnológicos e institucionales producen fricciones ocupacionales y la necesidad de reajustes también continuos en la formación de personal de todos los niveles profesionales; pero tales reajustes se facilitan en el caso de esos países por la disponibilidad de mecanismos adecuados de previsión de las necesidades de personal calificado, por la amplitud y eficiencia del sistema de instrucción extraescolar y, sobre todo, por la base educativa que caracteriza a su población. Distinto es el caso de los países en desarrollo, donde es más generalizada la escasez de mano de obra calificada y no se cuenta con los mismo medios para superarla con rapidez, aparte que el problema no aparece siempre suficientemente claro.

La escasez suele quedar encubierta por un apreciable grado de sustitución de personal altamente calificado por personal con mucho menor preparación, o francamente inadecuado para las funciones que desempeña. De ahí la dificultad en evaluar la escasez en términos cuantitativos, pues las principales deficiencias son cualitativas. Los propios títulos profesionales y nomenclaturas ocupacionales suelen estar poco normalizados, o definidos con ambigüedad e inducen, por lo tanto, a errores de interpretación, circunscribiendo las posibilidades de evaluar el grado efectivo de escasez a determinadas categorías de personal insustituible, perfectamente definidas por sus funciones y condiciones precisas de idoneidad. Se registran, en suma, importantes desniveles entre las calificaciones óptimas requeridas y las del personal disponible.

/No son

No son menores las dificultades de evaluar los efectos de la escasez de personal calificado. Los bajos niveles de productividad en la producción de bienes y suministro de servicios básicos son susceptibles de cuantificarse, y lo son la escasa eficiencia o mala calidad de otros servicios. Aunque se trate en parte de resultados de esa escasez, difícilmente podrían separarse de otros factores causales a menos que se realizara un análisis muy minucioso de las "funciones de producción". Aún así, no parecería aventurado afirmar que las pérdidas de productividad del trabajo y de capital ocasionadas por la escasez cuantitativa y cualitativa de formación vocacional son muy grandes, y equivalen probablemente a varias veces los costos de formación del número correspondiente de personal calificado del nivel apropiado.

Mirado el problema desde otro ángulo, es probable que la superposición de estratos técnicos muy diversos que caracteriza al desarrollo económico de América Latina - particularmente patente en el desarrollo industrial, pero apreciable también en el de otros sectores - se vincule también a la insuficiencia de personal calificado. Frente a su escasez, es posible concentrar el personal con mejores calificaciones en unas cuantas actividades o empresas, pero es distinto el caso si se trata de procurar aumentos más generalizados de productividad y eficiencia.

El problema adquiere mayor relieve si se proyecta hacia el futuro. Hasta ahora, el obstáculo ha sido sorteado en cierta medida gracias a una sorprendente capacidad de adaptación e improvisación de operarios, dirigentes y técnicos. Ello es posible cuando predominan las actividades productoras de bienes de consumo corriente, materiales primarios e intermedios para la construcción, y en general tipos de fabricación que no requieren gran cantidad de mano de obra muy calificada; pero será muy difícil seguir avanzando sin un gran esfuerzo de capacitación cuando se trate de iniciar o ampliar actividades especializadas y de mayor complejidad técnica. Un ejemplo de particular importancia a los fines del esfuerzo de planificación, son las dificultades que plantea el estudio y elaboración de nuevos proyectos para el desarrollo de diversos sectores de la economía, lo que requiere el uso intenso de gran

/cantidad de

cantidad de personal altamente calificado y que cubra una amplia variedad de profesiones y especializaciones; su sustitución por personal con calificaciones inferiores es muy difícil y envuelve el riesgo de incurrir en los enormes costos sociales que significan las decisiones inadecuadas en esa materia, en tanto que la contratación de consultores extranjeros y otras formas de asistencia técnica exterior no pueden adquirir la magnitud que sería necesaria.

Consideraciones de esta naturaleza se tendrán en cuenta más adelante, al discutir algunas proyecciones hipotéticas de las necesidades de personal calificado hacia 1980 y los mejoramientos que cabría razonablemente esperar en el perfil educativo de la población trabajadora latinoamericana.

/2. Algunas

2. Algunas proyecciones hipotéticas hacia 1980

Las estimaciones e hipótesis reunidas en la sección anterior podrían servir de base a algunas conclusiones útiles sobre determinadas orientaciones que parecería necesario destacar en los esfuerzos latinoamericanos de planificación de la educación. Sin embargo, quedan sujetas, a dos tipos de reservas que conviene no perder de vista.

La primera deriva del carácter mismo de esas hipótesis, cuyos fines puramente ilustrativos justifican su excesiva generalización al referirlas al conjunto de América Latina, pero no por ello dejan de resultar extremadamente frágiles si se las refiere a determinadas situaciones nacionales. Es bien sabido que las diferencias entre países latinoamericanos en aspectos básicos de su desarrollo económico y social y en el de su propio progreso educativo, son demasiado pronunciadas como para que tenga suficiente sentido práctico un "diagnóstico" regional, o una política y ciertas metas educacionales definidas al nivel latinoamericano. Para decirlo en pocas palabras: ya sea que se atienda a los fines generales de la educación o a los más específicos de formación de recursos humanos de determinadas calificaciones técnicas, no puede dejar de tenerse en cuenta que los distintos niveles de ingreso por habitante, la diferente distribución urbano-rural de la población, la estructura diversa de la economía, el grado distinto de industrialización y otras diferencias igualmente significativas, determinan requerimientos educacionales que son también distintos de un país a otro, y potencialidades - humanas y financieras - también distintas para atender con eficiencia a esos requerimientos.

La otra reserva a que quedan sujetas las conclusiones que pudieran irse perfilando de las estimaciones e hipótesis presentadas hasta el momento proviene de que estas últimas se refieren a la situación presente, en tanto que la planificación educacional tiene que tender no sólo a corregir desequilibrios ya manifiestos sino que anticiparse a las necesidades futuras. Esta condición de la planificación educativa es al mismo tiempo más importante y relativamente más fácil para los países poco

/desarrollados que

desarrollados que para los países industrializados. Más importante porque, precisamente por tratarse de economías en vías de desarrollo, su crecimiento envuelve transformaciones estructurales más rápidas, que imponen mayor celeridad en el proceso de absorción del progreso técnico y cambios también más rápidos en las necesidades de recursos humanos para incorporar ese progreso. Relativamente más fácil, porque se trata en buena medida de asimilar un progreso técnico ya disponible en otras economías, y porque la propia experiencia del desenvolvimiento histórico de éstas facilita prever el sentido y amplitud de los cambios estructurales que cabe esperar en el crecimiento de las que se encuentran en etapas más retrasadas de desarrollo.

No cabe, sin embargo, llevar muy lejos el alcance de esta última consideración, ya que en muchos sentidos el desarrollo latinoamericano está exhibiendo características muy distintas a las que, en otro contexto histórico, mostraron las economías hoy industrializadas. Tales diferencias son particularmente notorias a propósito del problema educacional, lo que a su vez tiene importancia especial para todo el tema de la formación y capacitación de recursos humanos.

Los análisis del desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas sugieren que la combinación de altas tasas de crecimiento demográfico y bajo ritmo global de crecimiento, unida a otros factores institucionales, han ido conformando una estructura ocupacional que pueda calificarse de deformada. Si bien el desempleo no ha llegado a adquirir magnitudes muy amplias, ha tendido a generalizarse una grave situación de subempleo, hasta el punto de que se estima de que en gran número de países latinoamericanos afecta - bajo modalidades visibles o encubiertas - a proporciones del orden de 20 y aun 30 por ciento de la masa trabajadora. Las proporciones de empleo agrícola y no agrícola, y la intensidad de las migraciones rural-urbanas se han visto influídas por factores de distinta naturaleza, de manera que no se han ajustado a los aumentos de la productividad agrícola y la capacidad de absorción en actividades urbanas, añadiendo nuevos elementos de distorsión en la estructura ocupacional. Al tradicional subempleo rural se ha venido añadiendo así una proporción apreciable de subempleo en ocupaciones urbanas, particularmente en determinados sectores de servicio.

/No es

No es ésta oportunidad para precisar los términos de ese problema, sino apenas para mencionarlo, reafirmando de paso la necesidad de que los planes de desarrollo incorporen la definición explícita de una política ocupacional, que a su vez constituya marco esencial de referencia para planificar la formación y desarrollo de los recursos humanos y consecuentemente para los esfuerzos de planificación de la educación. En cambio, parecería pertinente complementar las estimaciones e hipótesis ya presentadas acerca de la situación presente con algunas ilustraciones similares que contribuyan a esclarecer los efectos de determinados cambios futuros previsibles, mediante proyecciones también hipotéticas de las principales variables hacia el año 1980.

a) Crecimiento y cambios en la estructura demográfica, del producto y la ocupación

La evolución probable de las principales relaciones demográficas lleva a estimar que la población total de los 20 países latinoamericanos alcanzará hacia 1980 a unos 364 millones de personas. Previsiblemente, su estructura por edades no sufrirá modificaciones de importancia, aunque es probable que sea algo menor el crecimiento de la población de menos de 15 años de edad y algo mayor el de la población de 65 años y más, de manera que la cifra global quedaría determinada por unos 152 millones de personas en el primer grupo de edades, algo más de 197 millones entre 15 y 64 años, y poco más de 14 millones de personas de más de 64 años. Dentro del estrato más joven, la población en edad escolar (7 a 14 años) puede representar unos 72 millones de personas, en comparación con los 40 millones que se registraron en 1960.

De otra parte, en virtud de los cambios en la estructura de edades y otros factores de efectos contrapuestos, podría aumentar levemente la tasa de participación en la fuerza de trabajo, de manera que la población activa alcanzaría en 1980 a unos 120 millones de personas, lo que representaría un aumento de 45 millones de trabajadores con respecto de la ocupación estimada para 1965, es decir, un promedio de absorción de 3 millones de personas por año durante los primeros 3 quinquenios. Desde otro ángulo, la población rural se aproximaría a los 150 millones de personas, en tanto que la urbana excedería de los 215 millones, magnitud esta última equivalente a algo más de 59 por ciento de la población total.

/Es mucho

Es mucho más difícil prever la evolución probable de las otras magnitudes que completan ese cuadro demográfico a los fines de evaluar la magnitud del esfuerzo educacional y de formación de recursos humanos que puede requerirse. Considérense, sin embargo, algunos cálculos hipotéticos que pueden ofrecer al menos un interés ilustrativo.

En 1965, la productividad media por persona ocupada en el conjunto de las economías latinoamericanas era del orden de los 1 150 dólares anuales. Si se acepta como punto de partida la hipótesis de que esa productividad aumente a lo largo de los próximos 15 años a una tasa media anual de 2.5 por ciento - superior a la experiencia del pasado, pero bien modesta como objetivo del esfuerzo futuro de desarrollo - esa productividad llegará en 1980 a unos 1 700 dólares anuales por persona ocupada. A su vez, esta cifra, unida a la proyección de una ocupación total de 120 millones de personas, se traduciría en una cuantía global del producto interno latinoamericano equivalente a unos 200 000 millones de dólares, lo que significaría más que duplicar el nivel absoluto del producto registrado en 1965 (poco más de 88 000 millones de dólares).

Aun partiendo de un ritmo de crecimiento del producto inferior al 3 por ciento anual por persona, el incremento global en el período de 15 años resulta bastante considerable, y en todo caso suficientemente grande como para esperar que su composición por sectores experimenta también modificaciones significativas. Como es lógico, estas últimas no dependen sólo de su expansión cuantitativa, sino también de otros factores esenciales de la política de desarrollo. Sin entrar en su consideración detallada, acéptese al menos como criterios generales algunos supuestos adicionales que en mayor o menor grado dan por descontada la presencia en el desarrollo ulterior de un proceso amplio de reforma agraria, una distribución más progresiva del ingreso y una mayor vinculación económica entre los países de la región. En tales condiciones, sería difícil admitir un crecimiento de la producción agrícola que no representara cuando menos una tasa media anual de 1.5 por ciento por habitante; un

/crecimiento de

crecimiento de la industria manufacturera que por lo menos equivalga a una elasticidad respecto al crecimiento del producto total de 1.3; y un crecimiento comparable de los servicios básicos, probablemente algo menor para los transportes y relativamente más alto para el suministro de electricidad y otros servicios complementarios.

Estos y otros criterios de naturaleza similar llevarían en definitiva a una proyección hipotética del nivel y estructura del producto como la que se resume en el cuadro 13. En el mismo cuadro se extiende esa proyección hipotética a una estimación de la estructura ocupacional que sería consistente con el crecimiento previsible de la población activa y ciertos supuestos sobre cambios de la productividad en cada sector de actividad económica. Estos últimos ofrecerán algunos rasgos claramente distintivos. Por ejemplo, es probable que el rápido crecimiento de la industria manufacturera - cuyo producto casi se triplicaría en los próximos 15 años, lo que equivale a una tasa media anual de casi 7.5 por ciento - envuelva al mismo tiempo la incorporación de nuevas actividades de alta productividad y complejidad técnica, la modernización de ramas tradicionales, y una creciente traslación relativa de recursos desde la artesanía y la pequeña industria a la industria fabril propiamente dicha; como resultado de todo ello, sería difícil suponer un aumento de la productividad media de la población ocupada en el conjunto del sector manufacturero a un ritmo inferior al 4 por ciento anual, lo que a su vez se traduciría en un incremento pequeño de la participación de este sector en la ocupación total.

Por su parte, las proyecciones relativas al sector agrícola envuelven el supuesto de que la polítiía vinculada a la reforma agraria acentuaría de manera especial los esfuerzos por aumentar los rendimientos por unidad de superficie, en tanto que sería más moderado el crecimiento de la productividad por persona ocupada (del orden de 2 por ciento por año); aún así, resulta una disminución significativa en la proporción de la ocupación total que absorbería este sector, lo que supone a su vez la continuación de un proceso relativamente intenso de migración rural-urbana.

/Cuadro 13

Cuadro 13

AMERICA LATINA: UNA PROYECCION HIPOTETICA DEL PRODUCTO Y LA OCUPACION HACIA 1980

	Producto bruto (millones de dólares)		Ocupación (miles de personas)		Composición sectorial del producto (porcentajes)		Estructura ocupacional (porcentajes)	
	1965	1980	1965	1980	1965	1980	1965	1980
Agropecuario y pesca	19 348	36 600	35 499	49 300	21.8	18.0	46.2	41.1
Industrias extractivas	4 279	9 000	743	1 000	4.8	4.5	1.0	0.8
Industrias manufactureras	20 031	58 000	12 048	20 000	22.6	29.0	15.7	16.7
Construcción	2 869	7 000	3 706	7 200	3.3	3.5	4.8	6.0
Servicios básicos	6 731	21 000	4 185	8 500	7.6	10.5	5.4	7.1
Otros servicios	35 389	69 000	20 705	34 000	39.9	34.5	26.9	28.3
Total	88 647	200 000	76 886	120 000	100.0	100.0	100.0	100.0

/En cuanto

En cuanto a las actividades extractivas, su orientación preferente hacia la exportación es factor que probablemente continúe estimulando un aumento persistente y relativamente rápido de la productividad, y limitando en consecuencia su capacidad de absorción adicional de mano de obra. Esas consideraciones suponen que, si han de ser consistentes las proyecciones de producto con el crecimiento total de la fuerza de trabajo, los aumentos de productividad tendrán que ser de magnitud muy modesta en las actividades restantes: del orden de 1.5 por ciento anual en la construcción y servicios básicos, y todavía algo menos en el conjunto de los demás servicios.

En suma, esos supuestos generales vendrían a constituir otras tantas expresiones de una política ocupacional definida en su sentido más amplio, y naturalmente podrían formularse con criterios diferentes. Lo único que se procura mediante esa ilustración es señalar la necesidad de que se elabore un marco explícito de referencia que ponga de manifiesto las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento con las necesidades de absorción de fuerza de trabajo y el esfuerzo consiguiente de aumento de la productividad y mayor asimilación técnica y que oriente acerca de las transformaciones estructurales previsibles, sus efectos sobre la distribución por sectores de las nuevas oportunidades ocupacionales y sus niveles correspondientes de productividad.

b) Las necesidades de recursos humanos y su estructura profesional

Se deduce de las consideraciones anteriores que los cambios que puedan preverse en la estructura profesional de la población ocupada se originan, en definitiva, en dos tipos de factores: el propio proceso de desarrollo envuelve variaciones en la participación relativa de los distintos sectores de actividad económica, cuya ocupación exhibe en cada caso estructuras profesionales diferentes y la modernización y el aumento de la productividad plantean dentro de cada sector exigencias mayores de calificación profesional.

/El primer

El primer efecto podría ilustrarse en los cuadros hipotéticos que vienen presentándose como representativos de América Latina en su conjunto, aplicando a las cifras de ocupación por sectores proyectadas para 1980 las mismas estructuras profesionales que se estimaron para cada sector en 1965; de ese modo, se observaría que aunque no se modificasen los grados de calificación profesional en cada sector, se modificaría la estructura profesional del conjunto de la fuerza de trabajo, por las proporciones distintas en que habrán de crecer los diferentes sectores de actividad, coincidiendo en general los crecimientos más rápidos con aquellos que exigen más altas calificaciones profesionales. A ello habría que agregar las consecuencias de una mayor incorporación del progreso técnico en cada sector de actividad, a velocidades variables, según el ritmo de incremento de productividad que se prevea o postule.

La acumulación de esos dos efectos puede determinar variaciones muy pronunciadas en un período relativamente amplio, como queda ilustrado en las cifras del cuadro 14, que resumen los resultados de una proyección hipotética de la estructura profesional de la población ocupada hacia 1980 en el conjunto de América Latina. Allí se tienen en cuenta las proyecciones del producto y la ocupación comentadas en la sección precedente y algunas hipótesis adicionales sobre las repercusiones de los aumentos de productividad supuestos para cada sector en términos de sus respectivas exigencias de calificación profesional.

Si se confronta esa proyección con las estimaciones presentadas anteriormente acerca de la situación existente en 1965, podrá apreciarse en detalle la magnitud y composición de los cambios previstos. En general, los más significativos se refieren al importante crecimiento que habría de experimentar la existencia total de "profesionales", el aumento aún más acentuado en la categoría de "técnicos", y el grado más alto de calificación en la categoría de operarios y artesanos.

En términos más restringidos, atendiendo sólo a los profesionales graduados de nivel universitario, esas proyecciones significarían la necesidad de un incremento de más de 130 por ciento en su número total entre 1965 y 1980; como en igual período la población total aumentará en sólo 55 por ciento, esos resultados significarían mejorar la relación de profesionales graduados con respecto a la población desde el coeficiente actual de 3 por mil a uno de 4.5 por mil hacia 1980.

/Cuadro 14

Cuadro 14

AMERICA LATINA: UNA PROYECCION HIPOTETICA DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA HACIA 1980

(Miles de personas)

	Total	Profesionales y técnicos			Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos				Personal de servicio
		Suma	Profesionales	Técnicos			Suma	Calificados	Semicalificados	No calificados	
Agropecuario y pesca	49 300	200	50	150	150	200	48 250	4 900	14 800	28 550	500
Industrias extractivas	1 000	60	30	30	15	70	825	120	350	355	30
Industria manufacturera	20 000	600	140	460	590	2 000	16 600	5 900	9 000	1 700	300
Construcción	7 200	260	50	150	110	140	6 670	860	3 600	2 210	80
Servicios básicos	8 500	320	70	250	210	1 530	6 100	680	3 400	2 020	340
Otros servicios	34 000	4 930	850	4 080	2 720	10 880	2 040	340	510	1 190	13 430
Total	120 000	6 310	1 190	5 120	3 705	14 820	80 485	12 800	31 660	36 025	14 680

/Junto a

Junto a ese incremento global, sin duda se modificará también la composición interna de esa categoría según principales "familias profesionales". Algunas hipótesis adicionales llevarían a estimar, por ejemplo, la necesidad de un aumento en la proporción de graduados en ciencias naturales e ingeniería, y en menor medida los de ciencias económicas y sociales; el mantenimiento aproximado de la proporción correspondiente a los graduados con formación humanística, pedagogía, bellas artes y ciencias médicas; y una declinación en la proporción correspondiente a los profesionales en derecho.

El carácter ilustrativo de estas consideraciones no justificaría profundizar en el detalle de esas proyecciones para referirlas a profesiones más específicas, si bien ello contribuiría a aclarar el fundamento de esas apreciaciones globales al mostrar su vinculación estrecha con los cambios estructurales y mejoramientos de la productividad sectorial a que se ha aludido. Al mismo tiempo, de ese análisis más pormenorizado del problema surgen elementos de juicio para estimar los cambios que serían necesarios en las relaciones entre profesionales de nivel superior y profesionales de nivel intermedio (incluidos estos últimos bajo la denominación genérica de "técnicos", que no resulta ser enteramente apropiada).

c) Mejoramiento y cambios en el perfil educativo de la población activa

Con el complemento indispensable de ese tipo de análisis más pormenorizado, cuya descripción se omite a fin de no recargar excesivamente la presentación de estas hipótesis, ese tipo de proyección de la estructura profesional permite apoyar proyecciones mejor fundamentadas acerca del perfil educativo de la población activa que sería compatible con las exigencias del desarrollo futuro. De ese modo, se acerca el problema a lo que vienen a ser las preocupaciones más directas de la planificación de la educación, puesto que es susceptible de traducirse en un marco cuantitativo que contribuye a precisar la magnitud y orientaciones del esfuerzo formativo que ha de emprenderse.

Este paso adicional queda ilustrado por las proyecciones hipotéticas del perfil educativo de la población activa hacia 1980 contenidas en el cuadro 15. Ello envuelve mucho más que el simple cómputo aritmético de las cifras resultantes de vincular las proyecciones de la estructura profesional futura con los coeficientes actuales de "insumos educacionales" correspondientes a cada categoría profesional.

/Cuadro 15

Cuadro 15

AMERICA LATINA: UNA PROYECCION HIPOTETICA DEL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA HACIA 1980

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
1. Formación universitaria (completa e incompleta)	2 432	1 554	485	393	-	-
2. Formación media	25 476	4 144	2 250	6 643	11 251	1 188
a) Secundaria general	15 419	1 311	1 715	5 418	5 787	1 188
i) Completa	4 486	632	1 135	3 416	1 445	272
ii) Incompleta	10 933	679	580	2 002	4 342	916
b) Técnica	8 235	1 011	535	1 225	5 464	-
c) Normal	1 822	1 822	-	-	-	-
3. Formación primaria	92 092	612	970	7 784	69 234	13 492
a) Más de 3 años	57 517	454	695	5 665	41 830	8 873
b) Menos de 3 años y sin instrucción	34 585	158	275	2 119	27 414	4 619
4. Total	120 000	6 310	3 705	14 820	80 485	14 680

/A este

A este propósito, parece pertinente tener en cuenta por lo menos dos tipos de consideraciones. En primer lugar, el perfil educativo necesario en el futuro no depende sólo de los cambios previstos en la estructura profesional derivados de la expansión cuantitativa de las distintas categorías. Ha habido oportunidad en secciones anteriores de puntualizar algunas anomalías notorias en la situación presente, consistentes en el desempeño de funciones profesionales que no están respaldadas por una formación apropiada; es decir, el perfil educativo "interno" de determinadas categorías profesionales consideradas en particular refleja al presente insuficiencias muy marcadas en la extensión y naturaleza de la formación escolar y profesional correspondiente. Cabe, pues, esperar que en el futuro se corrijan tales anomalías, lo que significa necesidades de mejoramiento del perfil educativo general de la población activa, al margen de las mayores necesidades cuantitativas de profesionales de los distintos niveles.

Una segunda consideración se relaciona principalmente con algunas rigideces inevitables que afectan a los intentos de mejorar el perfil educativo de la población ocupada. De hecho, una proporción apreciable - probablemente cercana al 30 por ciento - de la población activa de 1980 estará constituida por personas ya incorporadas a la fuerza de trabajo en 1965, es decir, por sobrevivientes de la población ocupada en la actualidad, cuyo perfil educativo está ya determinado, y sólo podría modificarse en alguna medida mediante los servicios de formación extraescolar. Aun para los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo que tendrán lugar en un futuro inmediato, el perfil educativo estará también predeterminado en gran medida por las condiciones educacionales existentes. Así pues, las nuevas actividades de formación de recursos humanos que se emprendan desde ahora vendrán a influir en el perfil educativo de sólo una parte de la población activa con que se contará dentro de 15 años. Ello muestra cuán importante es que la planificación educacional se apoye en un pronóstico de las exigencias futuras trazado a plazo relativamente largo.

De esas consideraciones derivan a su vez algunas conclusiones que conviene señalar. En primer término, se explica así que las proyecciones contenidas en el cuadro 15 continúen registrando proporciones significativas

/de personas

de personas con escasa formación escolar en las categorías de profesionales y técnicos y de administradores y gerentes, hecho aparentemente contradictorio con el propósito de adecuar las calificaciones profesionales a las funciones que corresponde desempeñar en el sistema económico. De otra parte, la confrontación de las proyecciones del perfil educative deseable o necesario para 1980 con la situación presente no refleja la verdadera magnitud del esfuerzo que corresponde desplegar al sistema educacional, pues ese esfuerzo ha de medirse en relación con los nuevos ingresos a la población activa, cuyo nivel educativo ha de ser mucho más alto para compensar la insuficiencia que muestran los sobrevivientes de la fuerza de trabajo actual. En el cuadro 16, se procura mostrar por separado el perfil educativo de la población adicional que ha de incorporarse a la población activa en el curso de los próximos 15 años.

d) Las necesidades de ampliación de los servicios educacionales y vocacionales

En verdad, son estas últimas apreciaciones las que vienen a ilustrar de manera más directa la magnitud de las necesidades de ampliación de los servicios educacionales y vocacionales, mediante la confrontación de las necesidades de formación para las nuevas ocupaciones, con los niveles presuntos de "oferta" del sistema educativo. Conviene, pues, detenerse brevemente en el significado de estas cifras hipotéticas, deducidas de la serie de supuestos y criterios que han venido resumiéndose en las secciones anteriores.

La necesidad de dar formación universitaria a casi 1.8 millones de personas en los próximos 15 años significa que las universidades latinoamericanas han de preparar en ese período a un número de profesionales equivalente a casi el doble del total de graduados universitarios que en la actualidad forman parte de la población activa. Mirado desde otro ángulo, se requeriría una promoción universitaria anual que en promedio sería del orden de las 120 000 personas, en tanto que al presente egresan de las universidades latinoamericanas alrededor de 70 000 personas por año, lo que representa un incremento de 70 por ciento respecto de los niveles presentes de egreso.

/Cuadro 16

Cuadro 16

AMERICA LATINA: UNA HIPOTESIS COMPARATIVA ENTRE LOS PERFILES EDUCATIVOS DE LA POBLACION OCUPADAS EN 1965 Y 1980

	Total 1965	Total 1980	Sobrevivientes de 1965 en 1980	Nuevas ocupaciones
1. Formación universitaria (completa e incompleta)	1 060	2 432	636	1 796
2. Formación media	8 730	25 476	5 232	20 244
a) Secundaria general	6 240	15 419	3 742	11 677
i) Completa	1 490	4 486	893	3 593
ii) Incompleta	4 750	10 933	2 849	8 084
b) Técnica	1 770	8 235	1 059	7 176
c) Normal	720	1 822	431	1 391
3. Formación primaria	67 096	92 092	40 263	51 829
a) Más de 3 años	29 700	57 517	17 815	39 702
b) Menos de 3 años y sin instrucción	37 396	34 575	22 448	12 127
4. Total	76 886	120 000	46 131	73 869

/Relativamente mayor

Relativamente mayor tendría que ser la expansión en el conjunto de la formación media, acompañada además de importantes cambios en su orientación. En los próximos 15 años, los egresados de la educación secundaria general (con estudios completos) que no continuarían su formación universitaria representarían casi 3.6 millones de personas, los que sumados a otros tantos que ingresarían a los centros universitarios vienen a sumar un número de egresados anuales de la educación secundaria general del orden de las 500 000 personas, en promedio. Esta cifra contrasta con las 370 000 personas de hoy, y determina una necesidad de expansión de 35 por ciento para el nivel medio. Este último no parece constituir un aumento particularmente fuerte, pero ha de tenerse en cuenta que obedecería a una reorientación muy acentuada de la enseñanza media hacia la formación técnica, así como a una ampliación cuantitativa muy importante del acceso a un primer ciclo de enseñanza secundaria básica. Asimismo, ese crecimiento menor de los egresados de la enseñanza secundaria general en comparación con el aumento en el número de graduados universitarios, envuelve el supuesto de que mejorarán significativamente las tasas de retención en la formación universitaria.

El desequilibrio mayor aparece en relación con la formación técnica. Las proyecciones que se comentan llevan a estimar que en los próximos 15 años la educación técnica de nivel medio habría de formar un total de casi 7.2 millones de personas, es decir, un promedio anual de alrededor de 480 000 egresados, en comparación con la cifra actual de sólo 140 000 personas. El esfuerzo a realizar en esta materia supone triplicar con creces la capacidad actual del sistema. Una conclusión de esta índole podría parecer fuera de toda posibilidad práctica si se la interpretara de manera estricta; pero en verdad queda sujeta a varias reservas que conviene puntualizar.

Una de ellas se refiere al hecho de que las cifras correspondientes a 1965, que han servido de punto de partida, incluyen dentro de la población ocupada con instrucción técnica no sólo a quienes han completado ese nivel de formación sino también a una proporción importante de personas que lo han hecho en forma incompleta. Si bien sería deseable que las previsiones para 1980 se identificaran con la condición de "egresados", ya que ello significaría un mejoramiento efectivo en el perfil educativo de la población, la magnitud del crecimiento necesario llevará en los hechos a que continúe incorporándose a la fuerza de trabajo un número apreciable de personas con formación técnica incompleta.

/La segunda

La segunda consideración se refiere a otras fuentes de capacitación técnica que contribuirán a la formación de esos recursos humanos. En escala modesta, desempeñarán esta función las carreras universitarias cortas, pero mayores posibilidades ofrece el sistema de formación extraescolar. Ello implica atribuir funciones y responsabilidades a la formación profesional extraescolar que van mucho más allá de las que se le reconocen tradicionalmente, destacándolo como instrumento de enorme trascendencia para complementar - por lo menos en período de transición y ajuste como el que se tiene por delante - los esfuerzos que se desplieguen desde el sistema regular. Por supuesto, ello sólo puede concebirse en la medida que se integren efectivamente esos sistemas y se los coordine bajo un esfuerzo único de planificación de la educación entendido en su sentido más amplio.

En la formación media, las proyecciones incluyen la necesidad de preparar durante los próximos 15 años a casi 1.4 millones de maestros primarios, es decir, más de 90 000 al año, frente a los 70 000 que ahora egresan anualmente.

En cuanto a la instrucción primaria, la magnitud de la tarea futura no se refleja tanto en las proyecciones del perfil educativo de la población activa como en las estimaciones de la estructura por edades de la población total y los objetivos que se fijen para atenderla.

Por último, que en la forma en que se han expresado las proyecciones del perfil educativo de la población activa, no destaca otra de las exigencias del desarrollo futuro, cual es el grado de calificación de "operarios y artesanos". En cuadros anteriores (véase en particular el cuadro 14) se establece la necesidad de que de los 80 millones de personas que integrarán ese grupo hacia 1980, unos 12.8 millones habrían de corresponder a operarios y artesanos calificados, y casi 32 millones a semicalificados. Si se descuenta de los primeros la estimación de algo más de 5 millones que recibirían formación técnica de nivel medio (cuadro 15), queda un margen superior a los 7 millones de personas cuya calificación tendría que ser atendida por algún sistema de formación profesional extraescolar.

/No correspondería

No correspondería en un documento de esta naturaleza ir más lejos en cuanto a las repercusiones de distinto orden que cabe derivar de ese conjunto de proyecciones. Además de ofrecer ciertos ordenes generales de magnitud que permitan visualizar mejor la magnitud de la tarea, se ha querido destacar la necesidad de que se aborde el problema ubicándolo apropiadamente en las perspectivas generales del desarrollo; que se lo tome en su integridad, conciliando los objetivos generales de la educación con las necesidades de formación de los recursos humanos; y que se lo refiera al conjunto del esfuerzo educacional, ya sea que se lo canalice a través del sistema regular o de los servicios de formación profesional extraescolares. Se ha querido asimismo ilustrar mediante hipotésis referidas al conjunto de América Latina, lo que parecerían ser ciertos lineamientos metodológicos generales adecuados para abordar el tema, que habrán en definitiva de dar carácter más concreto a los esfuerzos todavía difusos de planificación de la educación.

/IV. LA REORIENTACION

IV. LA REORIENTACION DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LA DEMANDA DE EDUCACION

1. Consideraciones generales

Las consideraciones expuestas en la sección precedente confirman la necesidad de importantes cambios en la orientación del esfuerzo educativo, a fin de hacer compatibles los propósitos generales de la educación con otras exigencias más directas del desarrollo. Sería ilusorio, sin embargo, creer que tales reformas pueden referirse únicamente a las acciones tradicionales del sistema educacional y que su materialización depende sólo de una adecuada comprensión del problema y una asignación suficiente de recursos financieros.

Cuentan también las reacciones de los distintos grupos sociales, que han de confrontar los propósitos de la educación, tal como los formulen el Estado y los educadores, con sus propias aspiraciones. Para los padres, la educación de sus hijos constituye un medio para confirmar la posición social alcanzada ya por la familia, o para que éstos asciendan en la escala social o puedan aspirar a cargos mejor remunerados. Además, en todo sistema educacional existen complejas fuerzas de impulso o inercia derivadas de los intereses de los profesores y funcionarios en los diversos niveles y especialidades; y en la educación superior deben también tenerse en cuenta las presiones de los estudiantes. Cuando los objetivos de la educación fijados por el Estado tropiezan con las heterogéneas presiones que actúan interna y externamente sobre el sistema educacional, la evolución real y el "producto" del sistema dependen de lo que se ha denominado "la suma de intenciones" o "resultante".[10/] El sistema no puede satisfacer plenamente ninguna de las exigencias que se le imponen sino que se amolda según la fuerza relativa de las presiones.

En una sociedad dinámica puede existir una correspondencia suficiente entre la suma de tales exigencias y los objetivos que derivan de los conceptos de los derechos humanos y del aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, como para lograr una eficiencia razonable del sistema.

10/ Andrew Pearse, The Instrumentality of Education Systems, documento preparado para el Sexto Congreso Mundial de Sociología, Evian, Francia, 1966.

/En una

En una sociedad deliberadamente "movilizada" hacia el desarrollo, el gobierno puede imponer sus objetivos con suficiente fuerza y contar con un consenso popular tal que pueda subordinar a sus objetivos las reivindicaciones de otra índole. En una sociedad tradicional casi estática, el sistema educacional puede confirmar el "status" adquirido sin mayor tensión. Una situación diferente se plantea en las sociedades en transición o en "conflicto", en la que el orden tradicional no se considera ya viable, pero en las que todavía una aspiración generalizada no ha producido un consenso nacional sobre las condiciones previas para lograr tal desarrollo; en ellas, podrán plantearse problemas más irreductibles, a tal punto que las discrepancias de objetivos y de exigencias que se imponen al sistema educativo puedan llegar a obstaculizar o frustrar la consecusión de cualquiera de ellos. Al ampliarse los sistemas educativos, dejan de cumplir en forma eficiente su función tradicional de garantizar la posición social y ocupacional; pero no adquieren análoga capacidad para fomentar la movilidad social y elevar la productividad.

En lo que se refiere a la demanda de educación desde el punto de vista de quienes la "consumen", merecen atención especial cuatro sectores de la población: las clases altas tradicionales y las élites recién formadas; el estrato medio urbano; el estrato inferior rural-agrícola; el sector semiurbano, que crece rápidamente, tiene movilidad geográfica y suele denominarse "marginal". El estrato medio urbano es el que ejerce mayor presión en pro del aumento de los recursos destinados a la educación, e influye sobre el contenido de los programas no sólo directamente por sus exigencias sino indirectamente por su predominio entre profesores, funcionarios y planificadores. Los dos últimos grupos - rural-agrícola y semiurbano - se han incorporado recientemente a la masa creciente que aspira a la educación, pero su poder de presión es relativamente débil y hace poco que han comenzado a exigir que el contenido de los programas se ajuste a las posibilidades que realmente estarán al alcance de sus hijos. Las páginas siguientes se refieren a la relación entre los diferentes grupos y los sistemas educacionales considerados en su conjunto más bien que a los problemas que atañen a las diferentes especialidades o ciclos de la enseñanza.

/Las clases

Las clases altas de antiguo arraigo establecieron los moldes educacionales, a los cuales más tarde se impusieron nuevos objetivos y formas. En épocas más recientes, la influencia de este sector no ha sido activa, pues se ha retraido parcialmente o se ha mostrado pasiva frente a las presiones que ejercen en la educación los estratos medios. La educación no constituyó un "problema" para estos grupos mientras pudieron enviar a sus hijos a escuelas privadas o a estudiar al extranjero, y mientras los títulos profesionales fueron más importantes como confirmación de su status que como medio de ganarse la vida; pero posteriormente, el menor crecimiento relativo del ingreso agrícola, así como el aumento demográfico de este grupo, han obligado a una proporción creciente de jóvenes pertenecientes a esta clase a entrar en la competencia profesional y en los empleos de oficina. La creación de universidades privadas en diversos países parece haber respondido al deseo de la élite de evitar el hacinamiento y el ambiente agitado de las universidades estatales, y la política restrictiva de admisión a que se aferran algunas de las facultades tradicionales de las universidades del Estado puede responder a motivos similares. Sin embargo, las élites tradicionales aparentemente no han intentado en general usar de la educación pública para sus propios fines.

La nueva élite industrial de algunos países ha comenzado a satisfacer sus propias necesidades de técnicos bien capacitados al margen de los sistemas de educación pública, ayudando a las universidades privadas, las escuelas técnicas y a otras instituciones de capacitación que ofrecen cursos especializados relativamente cortos adaptados a las necesidades inmediatas de la industria.

En el predominio que ejercieron y en la pasividad que posteriormente mostraron las élites en relación con la educación pública, puede buscarse en parte, la respuesta a la pregunta que suele formularse de por qué el estrato medio, luego de haber adquirido mucha fuerza e importancia cuantitativa, no ha podido ofrecer un liderazgo más coherente.

La política educacional ha sufrido los efectos de la crisis que afecta a los mecanismos tradicionales "de adopción de decisiones" o "vacío de poder" indicado en varios estudios recientes sobre América Latina, pero al mismo tiempo ha contribuido a esa crisis.

/2. Educación

2. Educación del estrato medio urbano

Los estudios más recientes han comenzado a demostrar que el cuadro estereotipado de una región dominada por las clases altas tradicionales ha dejado de tener validez. Los estratos medios que han surgido carecen de homogeneidad y cohesión suficientes como para justificar el empleo del término "clase", pero es evidente que los representantes del "estrato" o "sector" medio ocupan las posiciones directivas en varios países y ejercen presión para lograr el predominio político y económico en otros. Varios indicadores estadísticos muestran que el estrato medio ha crecido casi proporcionalmente al grado de urbanización en los diferentes países.[11/]

Las estimaciones de la UNESCO indican que entre 1955 y 1965 la matrícula aumentó 120 por ciento en las escuelas secundarias y 114 por ciento en las instituciones de enseñanza superior, mientras la matrícula en las escuelas primarias se elevaba sólo en 72 por ciento. No cabe duda de que es necesario ampliar la enseñanza secundaria y superior, posiblemente con ritmo aún más rápido, pero el tipo de ampliación que se realizó no responde a objetivos públicos claros. En forma mucho más restringida, algunos sectores del estrato urbano inferior comenzaron a luchar para los mismos objetivos.

Los planificadores de la educación suelen señalar la imposibilidad de que continúe encauzándose hacia la universidad a más de las dos terceras partes del alumnado secundario, una vez que éste ha experimentado tan enorme expansión. Hace más de diez años que existe un acuerdo generalizado sobre las orientaciones generales de las reformas necesarias;[12/] pero el problema

---

11/ Véase al respecto Materiales para el estudio de la clase media en América Latina, publicado por la Oficina de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana en 1951; John J. Johnson, Political Change in Latin America: Emergence of the Middle Sectors (Stanford University Press, 1958) y El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra op.cit. así como un estudio presentado al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en 1960, sobre "Las clases medias en Centroamérica; Características que presentan en la actualidad y Requisitos para su desarrollo" (E/CN.12/CCE/176/Rev.2).

12/ Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Seminario Interamericano de Educación Secundaria (Santiago, diciembre 1954 - enero 1955).

/más difícil

más difícil es encontrar instrumentos eficaces para modificar la actitud de los "consumidores" más ávidos de educación a fin de que acepten dichas reformas.

Las dificultades con que tropiezan la elaboración de una política educacional y la planificación de la educación, resultan así ser más complejas de lo que parece a primera vista. El tipo de demanda por enseñanza media no sólo hace que ésta continúe concentrándose en la preparación tradicional para la universidad sino que, como es inevitable en un período de rápida expansión, ejerce presión para rebajar sus normas de calidad; los "consumidores" no se interesan suficientemente por la aplicación práctica futura de la enseñanza que reciben, ni les preocupa ejercer una fuerte presión correctiva si el sistema sacrifica la calidad en aras de la cantidad. En la medida en que la enseñanza pública no satisface esa demanda, los consumidores se vuelven hacia las escuelas privadas pagadas, cuyas normas de calidad son aún más difíciles de controlar, a las cuales tienen aún menos acceso los grupos de más bajos ingresos, y que exigen, en la forma de subvenciones, una proporción importante de fondos fiscales destinados a la educación media. Es significativo que la educación secundaria en la actualidad esté principalmente en manos del sector privado en la casi totalidad de los países, en tanto que la educación primaria y superior son en general públicas y gratuitas (aunque los gastos adicionales del alumno pueden ser elevados). Alrededor de 1962, el 72 por ciento de los estudiantes secundarios de la región en su conjunto asistía a escuelas privadas, en tanto que sólo 10 por ciento de los estudiantes universitarios lo hacía a instituciones privadas.[13/] Esta anomalía indica por sí sola en qué medida la expansión de la enseñanza secundaria obedece a presiones de los consumidores más bien que a una política pública; asimismo indica el principal mecanismo por el cual la educación universitaria "gratuita" se reserva a un grupo limitado. Históricamente esta situación deriva del doble origen del sistema educacional: educación universitaria para las élites (en que la etapa preparatoria a menudo estaba a cargo de escuelas adscritas a las propias universidades), educación primaria pública para las masas, dejando casi de lado la enseñanza secundaria.

13/ Sylvain Lourié.

/Si para

Si para los consumidores la entrada a la enseñanza secundaria tradicional se hace más difícil y onerosa, en tanto que es fácil y barata a las escuelas técnico-vocacionales, cabe esperar que algunos de ellos (las familias que a duras penas pueden mantener a sus hijos en la escuela) envíen a sus hijos a esas escuelas. Pero ello no significa que abandonen sus objetivos primitivos, lo que puede atribuirse en parte el hecho que la enseñanza impartida por esas escuelas corresponda en grado tan limitado a las necesidades de conocimientos técnicos modernos. Ejemplo notorio es la enseñanza agrícola; no sólo es muy reducida la matrícula en relación con las necesidades nacionales[14/] sino que la gran mayoría de los estudiantes procede del estrato medio urbano y busca trabajo en las ciudades después de recibirse. Este fenómeno afecta también a las escuelas normales; éstas suelen ser usadas por muchos jóvenes para obtener una educación secundaria de bajo costo (frecuentemente con la ayuda de becas) sin que tengan intención de dedicarse a la enseñanza, o habiéndose formado en "escuelas normales rurales" se dedican a la enseñanza en las ciudades.[15/]

Pocos niños pertenecientes al estrato urbano "marginal" inferior llegan a las escuelas de enseñanza media, pero un número creciente de niños de familias de obreros con trabajo regular lo logran. Las pocas investigaciones sobre su situación sugieren que su medio cultural constituye un grave obstáculo para que aprovechen esa educación, aunque el ingreso

---

14/ La educación agrícola hace aflorar con especial claridad las discrepancias entre las necesidades de educación calculadas por los planificadores y la demanda efectiva de educación de las estructuras existentes. Muchos informes han puesto de relieve la necesidad de contar con un número mucho mayor de especialistas en agricultura; pero en las escuelas agrícolas la matrícula sigue siendo muy inferior a la capacidad, y muchos egresados se emplean en actividades que no guardan relación con sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero. (Evolution of the Educational Situation of Latin America, párrafos 29-31.

15/ Véase, "Educación y Desarrollo en América Latina; bases para una política educativa", párrafo 135, y Andrew Pearse, op.cit.

/familiar sea

familiar sea suficiente como para mantenerlos mientras estudian.[16/] En la medida en que tienen éxito escolar, ascenderán individualmente al estrato medio, y adquirirán las preferencias ocupacionales descritas. Al usar la escuela como medio de ascenso social, el estrato medio no tuvo imaginación para romper los moldes de la educación que anteriormente monopolizaba la clase alta. Ahora los asalariados urbanos corren el riesgo de caer en lo mismo, es decir de impulsar a sus hijos a ingresar a la masa, ya excesiva, de empleados a sueldo. Aunque prefirieran una educación orientada hacia el empleo calificado en la industria, las deficiencias de la mayoría de las escuelas vocacionales los disuade de hacerlo.

La influencia del estrato medio urbano sobre el sistema escolar no se limita a presiones externas para conseguir educación de determinado tipo; los miembros de este estrato - que son producto de la modalidad de educación descrita - componen el profesorado de las escuelas e inevitablemente le imparten sus propios valores y preocupaciones. El sistema de enseñanza está tan sujeto como otros medios de ganarse la vida a las presiones organizadas para proteger el status, la seguridad en el cargo y el aumento de las oportunidades de empleo, sobre todo en los cargos administrativos. Las reformas que parecieran amenazar los intereses de cualquier grupo especializado de profesores o funcionarios administrativos suelen ser resistidas, generalmente por la vía política. Al mismo tiempo, los esfuerzos para racionalizar la expansión del sistema educativo se ven contrarrestados por presiones continuas en favor de programas especiales y

---

16/ Un estudio efectuado en 1961 sobre los estudiantes secundarios de Montevideo, ciudad en que los jóvenes pertenecientes a la clase trabajadora disfrutan de oportunidades más o menos equitativas de ingreso a la enseñanza secundaria, indica que existen enormes diferencias en cuanto a la deserción y las calificaciones obtenidas en los exámenes finales según la ocupación del padre. Entre los estudiantes del primer año de los liceos, 19.2 por ciento proceden de familias de trabajadores calificados y 3.3 por ciento de familias de jornaleros. En el cuarto año los porcentajes correspondientes han bajado a 5.3 y 0.4. (Aldo E. Solari "Estratificación social y rendimiento liceal" trabajo presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio 1964).

/de la

de la creación de nuevas instituciones locales, iniciativas a menudo bien intencionadas y convenientes en sí mismas, pero que no guardan relación con las prioridades establecidas y en la práctica se traducen principalmente en la creación de nuevos cargos y en la complicación del aparato administrativo. La actual proliferación de nuevas universidades y escuelas especializadas en respuesta a las iniciativas locales y sectoriales, sin tener en consideración los objetivos de la capacitación o la disponibilidad de profesores idóneos, los recursos naturales y los estudiantes, es una faceta importante de este problema. Los propios organismos de planificación no están libres de las presiones a favor de la burocratización que derivan de la formación educacional y las aspiraciones de su personal en materia de ocupación.

Las consideraciones anteriores no significan que haya que responsabilizar a los estratos medios de monopolizar y distorsionar deliberadamente las oportunidades educacionales. Su posición es difícil, especialmente en los países en que son numerosos los individuos que los componen y la economía se ha quedado rezagada. La carga de dar a sus hijos una educación media puede ser muy pesada, y las posibilidades consiguientes de ascender en la escala social y de ingresos serán cada vez más desilusionantes en los sectores de ocupación en que se han concentrado hasta el momento. Ampliadas las posibilidades de completar la educación media, encuentran creciente frustración en el paso de la escuela secundaria a la universidad, pues éstas no se han ampliado con la rapidez suficiente como para absorber el creciente número de personas que cumplen con todos los requisitos formales de ingreso, o han creado sus propias barreras para impedir el paso a los egresados de una educación secundaria depreciada.

De otra parte, están las influencias que pueden ejercer los estudiantes mismos. Estos, cualquiera que sea su origen social, constituyen grupos que aún no se integran al status y al orden ocupacional actual; se ven acicateados por sus propios impulsos adolescentes y suelen adoptar una actitud de rebeldía y crítica, siendo muy importantes tanto por número como por su concentración en las instituciones urbanas. Sus posibilidades

/como fuerza

como fuerza de cambio social quedan limitadas, sin embargo, por el hecho de que el descontento evidente que revelan parece corresponder a una combinación aún indeterminada de varias formas de enfocar el futuro, ante las cuales un camino es el de ejercer una presión organizada para conformar las instituciones de enseñanza secundaria y superior a sus propias limitaciones de recursos y de instrucción previa, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir los frutos materiales tradicionales.

Otros problemas se derivan de la alta tasa de aumento de la matrícula secundaria y superior en el decenio pasado, que fue de más de 10 por ciento anual, y que excede considerablemente no sólo la tasa de crecimiento demográfico sino la de crecimiento económico. Este rápido incremento, cuando no va unido a la planificación eficaz de las fuerzas trabajadoras y el control de la calidad de la educación, puede conducir al desempleo o a la subutilización de las personas con instrucción. Este fenómeno ha sido hasta ahora menos conspícuo en América Latina que en algunas partes de Asia y el Medio Oriente, pero hay indicios de que recientemente también en los países latinoamericanos tiende a crecer el desempleo entre las personas instruidas. El carácter de la "explosión" que podría provocar la contradicción entre los usos que se le da a la educación y la capacidad de absorción de las economías, dependerá en gran medida de la capacidad del estrato urbano medio, incluidos los propios estudiantes, para comprender lo que está ocurriendo y plantearse objetivos diferentes para la educación.

/3. La

3. La educación rural

La educación que se ofrece a la población rural no parece ajustarse a los cánones descritos, pero en realidad está dominada por ellos. En gran medida, la escuela rural ha sido un producto exótico y falto de vigor trasplantado desde las zonas urbanas más bien por decisión de política nacional que en respuesta a una demanda local. El pequeño agricultor u obrero rural podía aspirar a educar a sus hijos, pero hasta hace muy poco tiempo casi no ejercía influencia sobre la cantidad o contenido de educación que se le ofrecía. Poco a poco se amplió el radio geográfico que abarcaban las escuelas rurales, pero como las exigencias perentorias en materia de educación provenían de la ciudad, estas escuelas continuaron siendo una copia de los dos o tres primeros grados de la escuela primaria urbana. Los intentos del gobierno central por planificar y establecer normas apenas influyeron en la superación de las deficiencias, en parte por falta de recursos materiales y profesores idóneos para aplicar los planes; además, influyó la lejanía, tanto geográfica como cultural, de las autoridades con respecto a la población rural, y la incompatibilidad entre el sistema de relaciones rurales económicas, políticas y sociales, y la educación de masas.

En algunas de las zonas rurales más tradicionales, donde no se ha iniciado la reforma agraria y la mayoría de la población está compuesta por trabajadores que residen en latifundios y por minifundistas, pueden concebirse tres posibles influencias en la enseñanza:

1) Su desarrollo se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se desalienta a la población rural-agrícola a aprovechar una educación que no está ligada a sus necesidades.

2) Su desarrollo puede incidir en una modificación de las estructuras existentes, al crear aspiraciones que no pueden satisfacer dentro de esas estructuras, al proporcionarle instrumentos a la población rural para organizarse y relacionarse con la vida política nacional y también en definitiva estimularlos para que abandonen el medio rural.

/3) Su

3) Su desarrollo puede vincularse con movimientos de mayor trascendencia en favor del progreso rural, reforzando así las medidas en materia de reforma agraria, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos, y recibiendo a su vez el apoyo de esas medidas.

Hasta el momento, han predominado las dos primeras funciones, con frecuencia combinadas en forma contradictoria. El hecho de que las escuelas rurales sean pobres e incompletas, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, corresponde al fenómeno de exclusión de la población rural de la participación en las sociedades nacionales, pero hasta las escuelas de este tipo han hecho algo por estimular el inconformismo. A medida que los sindicatos campesinos y los movimientos políticos comienzan a penetrar en el campo y la reforma agraria gana terreno, se hace sentir con mayor insistencia una demanda de educación rural más concreta.[17/] Mientras tanto, los programas experimentales de educación rural de muchos países han proporcionado alguna experiencia en el uso de técnicas destinadas a cumplir la tercera función.

Como la baja productividad de la mano de obra en la agricultura y la emigración incontrolable a la ciudad constituyen dos de los problemas regionales más sobresalientes, es natural que se formulen proposiciones a favor de una educación rural concentrada en la agricultura, en que la edad de ingreso a la escuela sea superior a la edad corriente en las escuelas urbanas. Sin embargo, por muchos motivos difícilmente puede evadirse la tarea de nivelar la educación rural y la urbana.[18/]

1) Se alcancen o no tasas más satisfactorias de crecimiento de la producción agrícola, no puede esperarse que la demanda de mano de obra agrícola aumente a un ritmo equiparable con el crecimiento de la población

---

17/ Varios observadores han hecho referencia a la presión a favor de mejores escuelas rurales ejercida por los sindicatos campesinos de Bolivia y la vigilancia que ejercen sobre los profesores. En varios países, grupos rurales han construido sus propias escuelas e incluso contratado sus propios profesores cuando las autoridades nacionales no han podido proporcionarlos.

18/ Thomas Balogh "Tenencia de la tierra, educación y desarrollo en América Latina" y Alvaro Chaparró "Enseñanza y formación para el desarrollo de la agricultura" Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación. La experiencia de América Latina (UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) indican formas optativas de abordar la política de educación rural.

/rural. Cabe

rural. Cabe esperar que en la mayoría de los países entre un tercio y la mitad de los niños de las zonas rurales se desplacen hacia empleos no agrícolas. Lo que esos niños de las zonas rurales realmente necesitan es que la escuela rural los prepare para la vida en la sociedad nacional, y les proporcione la base para continuar una educación sistemática o para formarse en el trabajo, pero la escuela primaria rural no puede distinguir entre los niños que abandonarán la agricultura y los que permanecerán en ella.

2) En cuanto al grupo que permanece en el campo, su principal necesidad a largo plazo no corresponde a la simple instrucción agrícola que puede impartir la escuela primaria. Dentro de la estructura rural tradicional, dicha enseñanza sería casi inaplicable, y hay que suponer que el desarrollo futuro de la agricultura significa por una parte el incremento del número de granjas familiares económicamente viables, y por otra, la modernización de las empresas agrícolas grandes, ya sea con un sistema de tenencia individual o cooperativo, o de otra clase, En ambos casos, se requerirán trabajadores capaces de manejar maquinaria y de aprender nuevas técnicas por medio de libros, transmisiones radiales o demostraciones prácticas. Para cumplir estos fines, cabe exigir a la escuela primaria que logre la alfabetización funcional, que familiarice a los niños con los principios de la mecánica, que les cree una conciencia sobre las posibilidades de innovación y progreso técnico, y les dé a conocer las fuentes de nuevas informaciones. Los profesores rurales suelen estar insuficientemente preparados para cumplir estas tareas mínimas de la educación primaria, pero será más viable adecuar su preparación para el desempeño de esas labores que convertirlos en buenos instructores de técnicas agrícolas.

3) Una educación primaria predominantemente agrícola despertaría fuerte resistencia de la propia población rural, en gran parte porque tiene conciencia de los factores mencionados. Tendría fundamentos para no esperar gran utilidad práctica de esa enseñanza, en las condiciones en que se impartiría a sus hijos, y temería que ella perpetuara la posición desmedrada en las sociedades nacionales. La población rural pide ahora educación, en primer lugar, para capacitarse a fin de defenderse y actuar

/con iniciativa

con iniciativa en la sociedad rural, y en segundo lugar, como un medio de que sus hijos escapen al trabajo agrícola.

La asistencia efectiva a las escuelas rurales durante los seis años de enseñanza primaria, sin mencionar los períodos más largos de educación general universal que se proponen ahora, impondrá una carga muy pesada sobre los padres, aunque los costos directos de la asistencia a la escuela se mantengan en un nivel mínimo, pues el trabajo infantil sigue teniendo gran importancia en la agricultura. Los padres, naturalmente, querrán ver compensados sus sacrificios por un mejoramiento de la posición de sus hijos y de su capacidad de obtener ingresos mayores. Si las economías rurales se dinamizan, cabrá esperar una ampliación considerable del empleo local que exige cierta instrucción y habilidades mecánicas como la conducción de camiones y tractores, la reparación de maquinaria y la enseñanza rural mejor pagada. También se multiplicarían y ejercerían mayor atracción los cargos de liderazgo local que requieren preparación: funcionarios municipales, jefes de cooperativas y sindicatos campesinos, representantes y organizadores de los partidos políticos. Sin embargo, si las oportunidades reales no aumentan, la juventud rural difícilmente podrá sustraerse a la pauta descrita de competencia por conseguir empleos no manuales en las zonas urbanas.

En la actualidad, son pocos los niños de las zonas rurales que se hallan dentro del radio geográfico de cualquier tipo de escuela postprimaria. Todo incremento en el número de niños rurales que completa su educación primaria será seguido necesariamente por un aumento de los niños que desean más educación. Si no es posible satisfacer sus necesidades en la localidad, se acelerará la emigración de los jóvenes más capaces y de aquellos a quienes sus padres pueden prestar alguna ayuda para seguir sus estudios en las ciudades. De ellos serán pocos los que regresen, aunque no puedan realizar sus aspiraciones de educación.

Los argumentos en favor de la enseñanza orientada a la agricultura y a ocupaciones conexas tienen mayor validez en el nivel postprimario que en el primario, pues en él sería posible seleccionar a los jóvenes que tienen más posibilidades de permanecer en el campo. Si operan las reformas agrarias, habrá demanda de cursos con jornada completa en nivel

/medio, en

medio, en los que se enseñen técnicas agrícolas, junto con conocimientos conexos necesarios al agricultor o administrador agrícola moderno (contabilidad, operación y conservación de la maquinaria, evaluación de las posibilidades de comercialización, etc.). Aún en esas circunstancias, sin embargo, quizás la escuela de jornada completa no sea la forma más importante ni eficaz de adiestrar a los futuros agricultores.

La mayor parte de la población rural de América Latina vive en aldeas muy pequeñas, donde sólo se justifica una escuela primaria con un maestro, o bien se halla dispersa en grupos familiares. Aunque las políticas nacionales de hoy generalmente prevén la concentración de las familias rurales en asentamientos más grandes, las tendencias efectivas parecen señalar más comúnmente una mayor dispersión y menor permanencia en un lugar. El mejoramiento de las carreteras y del transporte por omnibus permitirá reunir gradualmente a los niños de muchas de esas familias en escuelas más grandes, pero para su educación postprimaria habrá que recurrir a los pueblos que son cabeceras de municipios, centros comerciales y sede de ramas locales de los servicios técnicos proporcionados por el gobierno nacional. En el pasado, la mayoría de esos pueblos han desempeñado el papel de centros comunitarios en forma letárgica u opresiva, han monopolizado todos los servicios públicos disponibles y se han enorgullecido de su superioridad y de su aislamiento de todo lo rural. En la actualidad, están perdiendo las pocas funciones que han desempeñado, a medida que mejoran las comunicaciones, disminuye la importancia de los mercados locales y la juventud pueblerina de los estratos medio y alto migran a las ciudades.

Infundir nueva vida a algunos de esos pueblos puede así ser importante por dos razones: 1) se necesitan centros locales vigorosos para que la población rural-agrícola tenga acceso a servicios que acerquen su nivel de vida urbano; 2) la creación de oportunidades de empleo en esos centros puede retener parte de la corriente migratoria que ahora afluye a las grandes ciudades de la región. La política de revitalización de esos pueblos deberá incluir ciertamente el establecimiento de escuelas de nivel intermedio de calidad equivalente a las de las grandes ciudades, a las que la juventud rural tenga acceso efectivo, y cuya enseñanza esté

/orientada a

orientada a satisfacer las necesidades locales de conocimientos especializados. Si las escuelas se crean sin aplicar simultáneamente programas que provoquen una mayor demanda local de esos conocimientos, es evidente que no contrarrestarán sino que fomentarán el proceso de emigración. En este campo de la política educacional, probablemente sean un obstáculo las demandas de educación de los estratos superior y medio locales. Sin embargo, en grandes extensiones de América Latina el abandono que esos grupos hacen de los pueblos, y su reemplazo por elementos móviles de los estratos rurales inferiores, parece estar abriendo nuevas posibilidades, creando también nuevos problemas.[19/]

4. La educación y los grupos "marginales"

Ninguno de los países que en el pasado han podido dar una educación universal efectiva ha encarado en escala comparable a la que sugieren las tendencias demográficas actuales en América Latina, el problema de adaptar la educación a las necesidades de las masas "marginales", aunque algunos de ellos luchan todavía con este tipo de problemas en relación con ciertas minorías. El estado de marginalidad es compatible con el ansia de educación; en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos, hasta el punto de que muchas familias de bajos ingresos, interrogadas sobre sus razones para migrar a la ciudad, mencionan las mayores oportunidades de educación que ofrece el medio urbano. Sin embargo, estas aspiraciones están lejos de ser universales; las investigaciones muestran que gran cantidad de familias marginales están demasiado resignadas o desorganizadas, o bien se hallan demasiado absorbidas por los problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación. A diferencia de las familias rurales, la mayoría de las familias marginales del medio urbano viven dentro del radio de acción de escuelas primarias completas, y aún de escuelas secundarias aunque

---

19/ Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. X, No. 1, marzo de 1965.

/generalmente la

generalmente la distancia hasta éstas es mucho mayor. Al mismo tiempo, las familias marginales enfrentan muchos obstáculos que les impiden aprovechar como es debido las oportunidades de educación que se les ofrecen, de modo que la mayoría de sus hijos no completan su educación primaria. He aquí una síntesis de los principales de esos obstáculos:

1) La desventaja más evidente es la incompatibilidad entre el nivel de vida de la familia y una escolaridad extensa. Las condiciones de nutrición y salud de los niños pertenecientes a familias marginales por lo general son deficientes. La gran fertilidad que prevalece en esos estratos - tanto urbanos como rurales - limitan la capacidad de los padres para mantener adecuadamente a sus hijos, los que a veces carecen incluso de vestuario apropiado para asistir a la escuela. La oposición entre la asistencia a la escuela y el desempeño de actividades que contribuyan al mantenimiento de la familia no se halla tan generalizada como en las zonas rurales; pero aún así es considerable, pese a que en casi todos los países de la región existen leyes que prohiben el empleo de niños menores de 12 o 14 años.

2) La movilidad geográfica de la población rural marginal, y en menor grado de la urbana, obstaculiza la continuidad de la enseñanza y se opone al uso eficiente de las instalaciones educativas permanentes. La construcción de escuelas casi siempre va a la zaga del crecimiento de los grupos de bajos ingresos asentados en la periferia urbana. Por lo mismo, sus escuelas primarias tienen gran exceso de alumnos, y son inferiores en calidad a las de otras zonas urbanas. Las condiciones del hogar excluyen casi totalmente el estudio fuera de la escuela, que generalmente funciona en dos o tres turnos, con horas de instrucción abreviadas.[20/] Los jóvenes que completan la enseñanza primaria con tales desventajas deben recorrer largas distancias desde sus hogares para llegar a escuelas secundarias o vocacionales, donde deben competir por un lugar con un juventud urbana mejor preparada y más adinerada.

20/ En entrevistas efectuadas últimamente en un asentamiento urbano de bajos ingresos, los maestros destacaron la influencia de la desocupación paterna, de la desnutrición, y del hacinamiento en el rendimiento escolar. (Los servicios públicos en una población de erradicación, E/LACCY/BP/L.2/Add.2).

/3) Cuando

3) Cuando el niño que proviene de una familia marginal - o aun de una familia trabajadora relativamente acomodada - supera los primeros años de enseñanza primaria, se ve enfrentado a diversas dificultades originadas porque en el sistema escolar predominan valores de otros estratos sociales. Los maestros y alumnos del estrato medio probablemente estén prejuiciados por el origen social de este niño. El nivel de instrucción de sus padres es demasiado bajo como para que puedan ayudarlo en sus estudios, como sucede normalmente en otros estratos, o para orientarlo hacia estudios postprimarios adecuados. La falta de material de lectura y de hábitos de lectura en su familia, y la dependencia habitual de la radio para cuanto sea información o distracción, es otro obstáculo para el niño en un medio donde la capacidad de leer tiene importancia primordial. El contenido de la enseñanza, orientado desde la escuela primaria hacia la escuela secundaria académica y a la universidad, no tiene vinculación alguna con su ambiente ni con sus probables oportunidades de trabajo.

Los sistemas escolares han comenzado a aplicar una serie de medidas destinadas a hacer la educación más accesible y útil a los niños de familias de bajos ingresos o marginales. Tales medidas incluyen los almuerzos escolares, los servicios escolares de salud, el empleo de trabajadores sociales calificados para mantener una relación entre la escuela y la familia del niño y buscar solución a las dificultades hogareñas que impiden una asistencia satisfactoria a la escuela, el empleo de expertos en educación y en orientación vocacional, etc. Tales medidas se han introducido en forma fragmentaria, derivadas a menudo de ofertas de ayuda externa (especialmente en el caso de los almuerzos escolares); al parecer, en ningún país responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos en determinados medios.

Al calcular en forma realista el costo de dar educación <u>efectiva</u> a los estratos de bajos ingresos, no es posible considerar sólo los costos directos de los edificios y materiales escolares, y de los maestros; hay que incluir también el costo de servicios complementarios que se prestarían en escala mucho mayor que en el presente. Al mismo tiempo,

/el avance

el avance del sistema educacional sólo puede adelantarse al progreso en otros sectores dentro de ciertos límites. Las deficiencias de la educación en los estratos de bajos ingresos no son sólo problemas con sus propias características peculiares y soluciones sectoriales; también son síntomas de deficiencias mayores en las estructuras sociales y económicas, y difícilmente pueden superarse sin atacar desde diversos ángulos y simultáneamente los problemas de marginalidad, pobreza y ocupación y niveles de remuneración, incluyendo - además de los objetivos económicos básicos de aumento de la producción y del tamaño del mercado - la ampliación y diversificación de las oportunidades de empleo y el fortalecimiento de las organizaciones populares capaces de participar en forma efectiva y racional en el debate nacional sobre las políticas de desarrollo, incluidas las relativas a la educación.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

De las consideraciones expuestas en las secciones anteriores se desprenden dos tipos de conclusiones. De una parte, parecen confirmarse algunas de las orientaciones generales que han venido predominando recientemente acerca de la magnitud cuantitativa del esfuerzo que se requiere, la necesidad de proponerse no sólo una extensión del sistema educativo sino también cambios importantes en su estructura, el papel que ha de corresponderles a los distintos medios e instrumentos de educación y capacitación, las formas de adecuar sus fines a las aspiraciones sociales de distintos estratos de la población, la eficiencia actual del sistema educativo y la necesidad de acrecentarla. El carácter tentativo de ese tipo de conclusiones queda determinado en uno y otro caso por la insuficiencia de antecedentes de la amplitud y profundidad que serían necesarias para apoyar proposiciones más específicas sobre las acciones que habrían de emprenderse en el futuro próximo. De otra parte, resultan fortalecidas ciertas preocupaciones de carácter más bien metodológico, comprendidos aspectos tales como el tratamiento del tema de recursos humanos en la planificación global, el contenido y modalidades de la planificación educacional, las necesidades de información y su sistematización adecuada.

1. Conclusiones de carácter general

a) El medio económico y social

En las condiciones actuales de América Latina, el esfuerzo educacional no puede concebirse como circunscrito a la expansión cuantitativa del sistema existente. Hay signos notorios de conflictos entre sus características presentes y las exigencias económicas y sociales de la realidad latinoamericana, y en muchos casos sus orientaciones y formas actuales de funcionamiento encierran elementos de frustración aún para quienes tienen oportunidad de llegar a los niveles más altos de formación escolar. En ausencia de reorientaciones fundamentales, esos conflictos y falta de adecuación del sistema educativo tenderían a acentuarse todavía más en el futuro próximo.

En el curso de los próximos 15 años más que se duplicará el producto interno de América Latina, aún si se mantienen tasas relativamente modestas

/de crecimiento.

de crecimiento. Esa expansión traerá consigo inevitablemente cambios importantes en la estructura económica y en el medio social en que ha de desenvolverse. La región habrá de acercarse mucho más a las características de una sociedad industrial; las nuevas modificaciones en la composición urbano-rural de su población llevarían probablemente a redefinir las funciones de los centros urbanos y su relación recíproca y con las áreas periféricas; el progreso técnico tendrá que penetrar en mucho mayor medida a los distintos sectores y estratos de la actividad económica, disminuyendo las fuertes diferencias de productividad que registran al presente; habrán de darse pasos importantes en la modernización de sectores notoriamente atrasados de la economía, como la agricultura y ciertos servicios; se acentuarán las exigencias redistributivas que conducirán a un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo; muy probablemente, se llegará a etapas relativamente avanzadas de integración de las economías regionales y se modificará en medida considerable el carácter que tradicionalmente ha tenido el intercambio comercial con otras áreas del mundo.

Estos y otros cambios previsibles dependen en alguna medida del esfuerzo educacional y están llamados a influir poderosamente en él. Por lo mismo, la planificación de la educación ha de concebirse estrechamente ligada a la política general de desarrollo, en términos mucho más amplios que la mera compatibilización de los recursos que se asignen a la educación respecto a los que se destinen a otras finalidades.

b) La extensión de la educación primaria

Los atributos de una sociedad más industrializada, con una mejor distribución del ingreso y una participación activa de todos los sectores de la población en la vida nacional, suponen una extensión mucho mayor de la educación primaria, mediante su universalidad efectiva con un número apropiado de años de escolaridad. De otra parte, esa misma extensión es requisito esencial para los distintos niveles y tipos de capacitación de los recursos humanos que se requieren para facilitar la asimilación técnica en forma generalizada en los distintos sectores de la economía y asegurar niveles más altos de productividad y eficiencia.

/Frente a

Frente a esas exigencias, habrá de reconocerse sin embargo, la diversidad de situaciones que exhiben y continuarán registrando los países latinoamericanos desde el punto de vista de sus grados relativos de desarrollo, estructura de su población y capacidad para movilizar los recursos necesarios. La tasa actual de escolaridad relativamente baja y el aumento previsible de la población de edades entre 5 y 14 años desde 60 millones de personas en 1965, a más de 90 millones en 1980, impondrían para el conjunto de la región un esfuerzo que sería relativamente mayor en los países menos desarrollados y por lo tanto menos preparados para emprenderlo.

c) La tecnificación de la educación media y superior

La extensión de la instrucción primaria tendrá que acompañarse de una ampliación considerable, y relativamente más acentuada teniendo en cuenta el menor desarrollo que ha alcanzado hasta el presente, de la educación media. Serían, sim embargo, débiles los frutos de ese esfuerzo y grandes los riesgos de frustración si su expansión cuantitativa no se acompañara también de importantes reorientaciones. Algunos países latinoamericanos confrontan ya un agudo problema de promociones de las que una proporción importante no tiene acceso a las universidades después de cursar una educación media cuyo propósito principal es prepararlas para ese ingreso; tal problema no tardaría en extenderse a otros países y acentuarse notablemente con la expansión de una educación media de esa naturaleza.

La necesidad de reorientación que ello envuelve es plenamente consistente con las exigencias que planteará el desarrollo futuro en términos de diversos niveles de formación profesional, adecuando el perfil educativo de la fuerza de trabajo al progreso y transformaciones estructurales de las economías latinoamericanas. La mayor "tecnificación" de la enseñanza media a partir de ciertos niveles en que ello se traduce, corregiría progresivamente una de las deficiencias más notorias en la estructura actual de calificación de los recursos humanos, que obliga a que determinadas funciones técnicas sean desempeñadas por personal improvisado con formación inadecuada o por profesionales de alta calificación cuya capacitación queda en gran medida desperdiciada.

/Consideraciones similares

Consideraciones similares cabría hacer a propósito de la formación universitaria. En los niveles superiores de calificación, no cobrarán creciente importancia relativa determinados grupos de profesionales vinculadas de manera más directa con los avances de la técnica moderna y la investigación científica. En otro aspecto, es probable que se acentúen también las exigencias de formación de profesionales de grado intermedio, que faciliten a través de "carreras cortas" de nivel universitario ampliar con mayor rapidez y economicidad la disponibilidad de recursos humanos de calificación apropiada y mejorar las relaciones hoy muy desfavorables entre profesionales de niveles superiores e intermedio.

En la medida en que se defina mejor la política futura de desarrollo, aquellos esfuerzos podrán encaminarse no sólo hacia una graduación adecuada de las profesiones y especialidades que ya forman parte de los programas educacionales, sino también a la incorporación de otras que atiendan a nuevas exigencias previsibles. La reforma agraria, por ejemplo, para mencionar sólo uno entre varios factores atinentes, irá planteando demandas adicionales de calificaciones especiales en aspectos técnicos, sociales y administrativos y de organización.

d) La integración de la formación escolar y extraescolar

La magnitud del esfuerzo educacional y de capacitación de recursos humanos que queda insinuada al examinar las perspectivas y exigencias del desarrollo latinoamericano en los años próximos, obliga a considerar cuidadosamente los aportes que podrán canalizarse a través de los distintos sistemas. En tal sentido, no parece que pudiera atenderse plenamente a todas las necesidades directas e indirectas de la educación y formación profesional de no mediar una coordinación muy eficaz entre el sistema escolar de enseñanza general, el sistema escolar de formación profesional y el sistema extraescolar de formación y perfeccionamiento.

Este último, aunque ha operado de manera fragmentaria, ha venido jugando en años recientes un papel de gran importancia en varios países de la región, en especial en materia de capacitación y adiestramiento de obreros industriales. Está, sin embargo, lejos de cubrir todo el campo de posibilidades, tanto en magnitud cuantitativa como en la ampliación de su alcance, susceptible de comprender programas apropiados de adiestramiento

/en los

en los más variados niveles y profesiones, desde trabajadores semicalificados hasta profesionales de alto grado de especialización.

No se concibe, sin embargo, que pueda desempeñar ese papel sin una vinculación mucho más estrecha con las escuelas profesionales e incluso los centros universitarios. Hasta ahora, la contribución de las primeras a la formación extraescolar ha sido de carácter más bien marginal, circunscrita a la utilización de sus locales y al concurso de su personal docente en forma muy circunstancial y transitoria, sin llegar a definir programas de mayor alcance que signifiquen el aporte de una enseñanza formal especialmente diseñada para servir de complemento regular a otras modalidades de capacitación y adiestramiento. Consideración similar cabría hacer a propósito de las universidades, principalmente en relación con la enseñanza formal de nivel superior que complementa otros programas de perfeccionamiento profesional.

Todo esto envolvería rectificaciones muy profundas respecto de la situación presente, que se caracteriza por la escasa conexión entre la formación escolar y la extraescolar. En parte, ello es resultado de la dispersión institucional de los servicios extraescolares y de su orientación con vistas a atender las necesidades más urgentes de determinados sectores económicos, así como de una concepción excesivamente fragmentada sobre las funciones que corresponden a los sistemas escolar y extraescolar, no exenta a veces de cierta subestimación de la importancia de este último o de una tendencia a atribuírle toda la responsabilidad en campos en que el primero debería tener también una participación más activa.

La misma fragmentación del problema se ha dejado sentir hasta el presente en los esfuerzos de planificación de la educación. Por lo general, éstos se circunscriben al ámbito del sistema escolar, sin definir explícitamente el aporte o funciones que se atribuyen a la formación extraescolar, sus vinculaciones con aquél y las modalidades apropiadas de coordinación y control técnico. Por lo mismo, un primer paso urgente parece consistir en la necesidad de una definición más amplia del propio concepto de planificación de la educación, de manera que no se limite al sistema escolar de enseñanza general sino que comprenda simultáneamente todo el

/problema de

problema de formación de recursos humanos, comprendidos el sistema escolar de formación profesional y el sistema extraescolar de formación y perfeccionamiento.

e) La jerarquización de las funciones técnicas

La reorientación de la educación con vistas a fortalecer la capacitación técnica, particularmente en los niveles intermedios, no es sólo un problema de adecuar los servicios educativos a fin de atender a una proporción creciente de la población con vistas a este tipo de formación. Aunque ello responde a claras necesidades del desarrollo económico, se contrapone a valores tradicionales y aspiraciones de ascenso social que continúan identificándose con tipos de formación de carácter más "académico". Probablemente, no pueda esperarse una modificación rápida de tales actitudes, por lo menos hasta tanto resulte muy ostensible la imposibilidad de absorber en los centros universitarios a una proporción relativamente alta de los egresados de la educación secundaria general, lo que ocurrirá tanto más pronto cuanto más rápida sea la expansión cuantitativa de la enseñanza media.

Entretanto, esa valoración social parece reflejarse también en los niveles relativos de remuneración. Las diferencias de ingreso entre los profesionales de alto nivel y los de formación intermedia suelen ser muy acentuadas, lo que desestimula una mayor demanda de este último tipo de calificaciones y en algunos casos induce a migraciones particularmente apreciables de tales profesionales.

La necesidad consiguiente de "jerarquizar" las funciones técnicas envuelve así cambios en la propia política de remuneraciones, lo que viene a constituir un ejemplo más de cómo una planificación eficaz de la educación depende de la efectividad de su integración con la política general de desarrollo en sus distintas manifestaciones.

f) La movilidad dentro del sistema educacional

El problema anterior queda ligado también al grado de movilidad que se considera dentro del propio sistema educacional. En la medida en que cada etapa de la educación general constituya requisito indispensable y exclusivo para los escalones siguientes hasta llegar a la formación

/universitaria y

universitaria y se consideren como carreras "de término" las formaciones técnicas o profesionales intermedias, mayores serán las dificultades para interesar en estas últimas a una proporción más amplia de la población.

En consecuencia, parece muy importante que al definir los cambios en la estructura de los sistemas educativos con vistas a su mejor adecuación a las exigencias del desarrollo, se examinen las posibilidades de asegurar el mayor grado posible de movilidad dentro del sistema, evitando los "caminos cerrados" a aquellos elementos capaces cuyas condiciones personales justificarían su acceso a niveles superiores de capacitación profesional.

g) Los costos y la eficiencia del sistema

Si se tomasen las necesidades de expansión cuantitativas del esfuerzo educacional y de formación de recursos humanos cuya magnitud se ha ilustrado en secciones anteriores y se las relacionara con los indicadores presentes de los costos del sistema, se llegaría muy probablemente a concluir que tales perspectivas envuelven exigencias enormes de asignación de recursos financieros adicionales. Esa estimación de mayores necesidades de recursos se ampliaría todavía más si se tiene en cuenta que los cambios estructurales de la naturaleza que se ha insinuado implican una expansión relativamente mayor de tipos más costosos de formación, como ocurre con la educación técnica.

De esta parte, contrastarían esas estimaciones con el hecho de que los gastos globales en educación representan ya proporciones relativamente altas del producto nacional y los gastos públicos. Esas relaciones son aún más fuertes si se calculan adecuadamente los gastos de formación extraescolar incluyendo los costos casi incontrolables de formación y perfeccionamiento profesional en el trabajo, además del equivalente de las contribuciones personales para fines de educación que representa el tiempo de adultos y adolescentes en edad de trabajar dedicados a los estudios. Aún limitándose a los primeros, no parece difícil prever la dificultad de conciliar incrementos relativos de esa magnitud con otras exigencias legítimas del desarrollo que plantean demandas similares de una mayor asignación de recursos.

/Acaso constituya

Acaso constituya éste uno de los problemas a cuya superación ha de contribuir más la planificación educativa, no tanto por lograr una mejor justificación del "caso" de la educación para competir por mayores recursos, como por propender a la máxima productividad de los que ya se asignan a esos fines. Parece haber en este sentido opinión relativamente generalizada en cuanto a que puede acrecentarse notablemente la eficiencia del sistema escolar y disminuir sus costos por persona atendida. El solo incremento de las tasas de retención significaría una disminución considerable de los gastos unitarios referidos al número de personas que terminan cada etapa de la formación escolar. Parecen darse asimismo ciertas posibilidades de aprovechamiento de "economías de escala" en la utilización de elementos de enseñanza-laboratorios y otros medios de instrucción, e incluso ciertos cursos técnicos - que se pueden diferenciar o combinar de acuerdo con las necesidades de los centros educacionales. A otros niveles una coordinación adecuada bajo lineamientos generales claramente definidos puede traducirse en evitar duplicaciones y hacer un uso mucho más eficiente de los recursos destinados a la investigación. No menores parecen ser las posibilidades que pueden derivar de una integración eficaz entre la formación escolar y la extraescolar, que seleccione adecuadamente los métodos más apropiados de calificación para ciertas especializaciones y evite una fragmentación excesiva de estudios universitarios y escuelas técnicas de nivel intermedio.

Lo anterior constituye apenas la mención de ciertos ejemplos entre las muchas líneas de acción que podrían discernirse. Lo importante es que parece ineludible que los esfuerzos próximos de planificación de la educación han de encontrar como una de sus tareas más árduas y urgentes, la búsqueda de los medios que concilien enormes exigencias de ampliación y modificación de los sistemas educativos con asignaciones de recursos que con toda probabilidad no podrán acrecentarse en medida comparable.

/2. Conclusiones

2. Conclusiones de carácter metodológico

a) Planificación global y recursos humanos

Algunas de las conclusiones de carácter general que acaban de esbozarse son susceptibles de traducirse también en términos metodológicos, sobre todo en lo que toca a la planificación global, los recursos humanos y la planificación de la educación.

i) Planificación de los recursos humanos. El hecho de que la planificación de los recursos humanos sea relativamente reciente, explica la existencia de enfoques diferentes, nacidos de experiencias también distintas, en cuanto al concepto de los recursos humanos y a la amplitud de la programación correspondiente, a la ubicación del organismo de planificación de los recursos humanos en el sistema de planificación económica y social del país y a las funciones y tareas que deben realizar los especialistas en este campo.

La pluralidad de orientaciones se acentúa cuando se busca definir la planificación de los recursos humanos:

1) Se identifica con el concepto de desarrollo social, o en un sentido más restringido con la programación de algunos sectores sociales (educación, salud, nutrición y vivienda).

2) Se hace coincidir con el planeamiento educativo y de la formación profesional, considerando que su tema central es la insuficiencia de personal calificado y el establecimiento de metas y medios para suministrarlos.

3) Se entiende como la programación del empleo, admitiendo como tema de principal interés la ocupación de los excedentes de mano de obra no calificada.

4) Finalmente, se considera como el conjunto de estudios sobre la mano de obra y el establecimiento consiguiente de metas y medios para absorber los contingentes de población desocupada y subocupada y para suministrar la mano de obra calificada y especializada requerida por los programas y proyectos de desarrollo; es decir, una utilización óptima de los recursos humanos en el marco de una planificación general y de actividad de desarrollo económico y social sostenida y acelerada.

/ii) Relación

ii) Relación entre planificación de recursos humanos y planificación de la educación. Entendida en este último sentido, la planificación de los recursos humanos constituye un aspecto de la planificación general, que además de su importancia intrínseca ofrece un nexo entre las metas de la planificación educacional y la política general de desarrollo. Así, la labor de planificación de la educación deja de concebirse como un elemento independiente con respecto a la planificación general y se sitúe como un caso más de planificación de un sector, por muy especial que sean sus características, que necesariamente ha de vincularse al conjunto en los objetivos que se fijan y los medios que solicitan para cumplirlos.

Dicho de otro modo, la planificación de la educación tiene que integrarse en el marco de la planificación general tanto al nivel de la asignación de recursos, como de la definición de sus objetivos. En lo primero, tendrá que competir con las asignaciones que reclaman otras finalidades, y que en definitiva llevará a un cuadro de prioridades nacionales que tenga en cuenta las necesidades de todos los sectores. En cuanto la articulación de sus metas con el resto del sistema a las que derivan de los objetivos sociales y culturales que responden al carácter de institución social que caracteriza a la educación, habrán de añadirse las que se originan en las necesidades más directas de formación de recursos humanos que plantea el desarrollo.

Es precisamente en esto último donde se hace patente la función de la planificación de los recursos humanos. Al especificar las necesidades de mano de obra que surgen de los planes generales, en concordancia con una política ocupacional, se facilita al planeamiento educativo la definición de sus metas y la ubicación de sus prioridades de asignación de recursos, integrándolos con los objetivos y medios que quedan establecidos para los demás sectores económicos y sociales.

iii) Las experiencias de planificación de recursos humanos. El análisis de los planes de desarrollo muestra que no sólo se ha hecho poco uso de técnicas para estimar las disponibilidades y necesidades de recursos humanos, sino que ha sido muy limitado el estudio de los mecanismos e instrumentos de acción que pueden movilizarse para lograr

/utilización adecuada

utilización adecuada de los recursos humanos y un ajuste cualitativo y cuantitativo entre la oferta y la demanda de mano de obra, sobre todo la calificada.

El análisis de tales mecanismos e instrumentos presenta siempre un carácter fragmentario y parcial, pues se los estudia en forma aislada, sin considerar las relaciones recíprocas y la compatibilidad de una medida propuesta en un campo con otra aconsejada en un área distinta. Es corriente que las políticas de formación de los recursos humanos no correspondan a las que se definen para mejorar la utilización de esos recursos.

Algo similar se observa en relación con las instituciones de formación de los recursos humanos. Los estudios y planes sobre el sistema de educación regular están desvinculados de los sistemas extraescolares, como la formación profesional acelerada y los sistemas de aprendizajes. Tanto es así, que los primeros dependen de los ministerios de educación, y los segundos están a cargo de una variedad de instituciones de carácter autónomo, con poca coordinación entre ambas.

El problema es más agudo cuando se observa la enseñanza técnica y de formación profesional. Las instituciones de este tipo ubicadas en el sistema regular y dependientes de los ministerios de educación tienen muy poca o ninguna vinculación con los mismos tipos de enseñanza extraescolar.

Tal como se señalaba en el punto d) de las conclusiones generales, en un esquema de planificación ambos sistemas deben integrarse y coordinarse considerando que los sistemas de enseñanza no tienen por qué ser competitivos sino que al contrario, son complementarios en un esfuerzo nacional educativo. Esto es tanto más importante si se tiene en cuenta la necesidad de racionalizar los sistemas de formación para evitar derrocho de recursos; el papel que cabe a la enseñanza extraescolar respecto de la población que queda al margen del sistema educativo regular; y la mayor flexibilidad de aquella para superar en plazos más breves determinados obstáculos, sin que ello signifique ignorar la necesidad de mejorar las tasas de retención y plazos de egresos del sistema regular.

/iv) La

iv) La organización para las tareas de planificación de los recursos humanos. Los comentarios anteriores destacan el papel que corresponde a la planificación de recursos humanos y su importancia para ofrecer un marco más apropiado a los esfuerzos de planificación de la educación. Constrasta, sin embargo, esa importancia con el carácter más bien circunstancial y la forma poco sistemática con que se viene abordando el tema en América Latina.

En definitiva, parece aconsejable dar mayor continuidad y jerarquía a esa función, constituyendo núcleos especializados que se ocupen permanentemente de ella. Tales núcleos podrían constituirse tanto en las oficinas centrales de planificación como a nivel sectorial o regional en los correspondientes sistemas nacionales de planificación.[21/]

b) Las informaciones básicas necesarias

En la medida que ha venido afirmándose el convencimiento sobre la urgencia de encarar un esfuerzo sistemático de planificación de la educación y los recursos humanos en el marco de una política general de desarrollo, se han hecho patentes los obstáculos que derivan de la insuficiencia de las informaciones estadísticas básicas sobre esta materia en América Latina. El número de estimaciones o simples hipótesis que han debido presentarse a lo largo de este mismo documento sobre aspectos esenciales de la situación actual, muestran la magnitud y alcances de esa insuficiencia. Esto se refiere tanto a las informaciones sobre la ocupación como las referentes al perfil educativo de la población y la oferta de los sistemas educativos.

21/ Se concebiría, por ejemplo, un sistema de planificación de recursos humanos que progresivamente fuere incorporando:

1. Una sección especializada en recursos humanos, integrada en la programación general, al nivel de la Oficina Central de Planificación.
2. Responsables de los aspectos relativos a recursos humanos en las entidades de planificación sectorial, pertenecientes a la Oficina Central de Planificación, ministerios u otros organismos.
3. Instituciones universitarias y otros organismos de estudio e investigación en el campo económico y social.

/Los datos

Los datos censales, que constituyen una de las fuentes principales de información sobre estos temas, tardan años en ser conocidos, hasta el punto de que no se dispone todavía de resultados completos de algunos de los censos efectuados en 1960. Además, los criterios que suelen adoptarse para organizar las tabulaciones de la información primaria recogida suelen obecer a rutinas tradicionales más que a una selección cuidadosa de las necesidades de interpretación y análisis, con lo que se pierden antecedentes significativos o se les resta prioridad frente a otros menos importantes. Los períodos intercensales, a veces bien amplios, abren lagunas de información que no se atienden mediante otras actividades de información periódica.

Conceptos que son particularmente importantes para la realidad actual de América Latina, como los relativos al subempleo, no llegan a traducirse en mediciones que representen siquiera estimaciones razonables de su magnitud.

Las informaciones sobre ocupación por sectores, y más todavía por actividades específicas, son escasas y fragmentarias. Raras veces se las relaciona con clasificaciones apropiadas de categorías profesionales, y por lo general se tabulan muy pocas informaciones cruzadas, que facilitarían su evaluación y análisis.

Hasta el presente no se dispone de información adecuada sobre el perfil educativo de la población latinoamericana, ya sea referido a la población total, a la población activa o a determinadas categorías profesionales. La existencia actual de profesionales es un dato desconocido en la mayoría de los países de la región, aún sin aspirar a cierto grado de precisión en clasificarla. Tampoco existe la información básica para relacionar la estructura profesional con las remuneraciones y la política de salarios, ni hay información regular sobre el mercado del trabajo que ayude a ubicar los desajustes entre los tipos de formación profesional y las necesidades inmediatas del sistema económico. Aún más, la propia oferta actual de los sistemas educativos no puede evaluarse en términos más o menos precisos. Si bien se dispone normalmente de los antecedentes sobre la matrícula por grandes niveles educacionales, no siempre se sabe con certeza el número de personas que están egresando anualmente de cada

/nivel. Sobre

nivel. Sobre la actividad de los servicios de formación profesional extraescolares, sólo se dispone de apreciaciones generales, que no discriminan suficientemente por tipos de formación como para evaluarlos apropiadamente.

No es de extrañar que en tales condiciones no se disponga de un diagnóstico amplio y sistemático del problema de recursos humanos y de la situación educacional presente.

Frente a ese cuadro, parece impresindible la necesidad de iniciar cuanto antes los trabajos destinados a establecer una corriente sistemática de informaciones que en definitiva han de constituir instrumento elemental de la planificación de la educación. A largo plazo, habrá de procurarse una contabilidad de los recursos humanos que sustituya el tipo de informaciones fragmentarias y dispersas en que hoy tiene que apoyarse un conjunto mínimo de estimaciones que permitan ir dando los primeros pasos de planificación de los recursos humanos y de la educación entendidas en su verdadero sentido. No se trata de retrasar tales actividades a la espera de una corriente completa de informaciones, sino de iniciarlas simultáneamente para asegurar su perfeccionamiento progresivo.

c) Criterios para sistematizar los antecedentes

Condición importante para facilitar la tarea estadística es que se uniformen y definan con claridad un conjunto de criterios para sistematizar las estadísticas básicas.

Esto se refiere en primer término a las propias clasificaciones ocupacionales. El principal problema en la determinación de las diferentes categorías de mano de obra, es la del personal cuya formación requiere una base completa de conocimientos y capacidades adecuadas para desempeñar tareas de tipo complejo. Es a este tipo de formación al que cabría calificar propiamente de profesional, diferenciándolo de una sencilla especialización ocupacional, donde la única exigencia es un nivel de educación general.

El proceso de industrialización exige una formación profesional cada vez más sistemática de la fuerza de trabajo, incluyendo a los operarios. Los trabajos que ejecutan los obreros manuales, aunque

/relativamente sencillos,

relativamente sencillos, suponen una responsabilidad cada vez mayor debido al elevado costo del equipo y a los métodos de trabajo cada vez más complicados. En consecuencia, la formación de estos trabajadores debe descansar sobre una base educativa aceptable, de modo que les permita comprender debidamente las técnicas modernas. Para ello, no basta la sola práctica, sino que se requiere una instrucción sistemática en las materias pertinentes.

Se deduce de lo anterior que el esquema general de clasificación de la mano de obra debe conformarse a base de una combinación de criterios, que incluya simultáneamente niveles profesionales, funciones típicas y ocupaciones específicas.

El criterio de niveles profesionales, por su correspondencia con niveles educativos, debiera constituir el punto de partida para llegar a un esquema de clasificación. El criterio del tipo de función resulta útil especialmente en aquellos casos de trabajadores cuyas funciones no corresponden claramente a niveles profesionales definidos, o en aquellos casos en que forman de hecho una profesión compuesta y que, de acuerdo al nivel, su especialización se logra a través de un adiestramiento adicional.[22/]

22/ Sería el caso de los gerentes y administradores de alto nivel que se caracteriza por la combinación de profesiones técnicas y administrativas. A otro nivel se tiene aquellas funciones de tipo universal, que requieren ya sea de una formación profesional relativamente sencilla o una pequeña formación básica y cuya especialización ocupacional se logra en el trabajo. De este modo, de hecho existe una cierta movilidad ocupacional de tipo horizontal, o sustitución entre trabajos. (Trabajadores de rutina en oficinas, personal de servicios o cierta clase de operarios de operaciones prácticas.)

/Para los

Para los efectos de la planificación de los recursos humanos, ambos criterios son importantes y de hecho necesitan combinarse en un sistema de clasificación funcional-profesional.[23/]

Esta clasificación, o cualquiera otra habría que combinarla además con una clasificación por ramas de actividad económica. Se tendría así una clasificación ocupacional, resultante de las clasificaciones cruzadas funcional-profesional con la correspondiente a ramas de actividad económica.

A los fines que interesan, este tipo de sistematización sería, sin embargo, todavía insuficiente. Es necesario obtener, además, el perfil educativo de las categorías ocupacionales. Esto no sería necesario si el criterio profesional fuese lo suficientemente adecuado como para que cada nivel profesional correspondiese a un nivel educativo. Como esto es difícil de lograr y, por otra parte, en los hechos existe una distorsión entre nivel profesional y requerimientos de formación, el perfil educativo es fundamental para analizar el nivel educativo de la población ocupada, transformándose en un instrumento indispensable para el planeamiento de la educación y su articulación con la programación de los recursos humanos y la planificación general.

En términos prácticos, lo anterior se traduce en la necesidad de establecer, para todos los niveles de la fuerza de trabajo, títulos profesionales bien definidos, de modo que quedan claramente definidos los niveles profesionales y nomenclaturas funcionales.

23/ Un sistema funcional-profesional podría distinguir, por ejemplo, las siguientes categorías:

1. Administradores, directores, propietarios-gerentes
2. Profesionales de nivel superior
3. Profesionales de nivel intermedio
4. Operarios independientes
5. Operarios de rutinas, de oficina y ventas
6. Técnicos prácticos y operarios altamente calificados
7. Operarios técnicos calificados
8. Operarios técnicos semicalificados
9. Personal de servicio
10. Trabajadores no calificados, aprendices y otros.

/En todo

En todo caso, todos estos instrumentos normativos debieran ser cuidadosamente estudiados y diseñados conjuntamente por quienes tienen responsabilidades en la planificación de los recursos humanos y en la planificación de la educación propiamente dicha.

Los comentarios anteriores constituyen apenas algunos ejemplos que reafirman la necesidad - también presente en el terreno metodológico - de intensificar los esfuerzos de planificación de la educación y los recursos humanos mediante un trabajo coordinado y debidamente situado en el contexto de la planificación general del desarrollo.

Estos mayores esfuerzos se deberán traducir, además, en prestar atención especial a la investigación metodológica y a la capacitación de los cuadros profesionales que trabajan en estos campos, con el fin de adecuar los instrumentos de la planificación de recursos humanos y planificación de la educación a las realidades específicas de la región y de cada país en particular. Así concebida, se trata necesariamente de una labor interdisciplinaria, como única forma de encarar todo el complejo de problemas que constituye el desarrollo económico y social de América Latina.