

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



SERVICIOS DE INFORMACION

Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE

Cable: UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179 - D

NACIONES UNIDAS

(Para uso informativo; no es un documento oficial.) AÑO 1966 N° 6

NOTICIAS DE LA CEPAL



LA EDUCACION COMO BASE PARA EL DESARROLLO Y COMO MEDIO DE PROYECCION DE LOS RECURSOS HUMANOS

- * Relato sobre la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento de los Países de América Latina y el Caribe, celebrada del 21 al 28 de Junio de 1966, en Buenos Aires.

Incluye referencias a los principales problemas de la educación en América Latina, una reseña a los debates y las recomendaciones sobre Principios Generales y sobre Planificación de los Recursos Humanos, que adoptó la Conferencia.



900055332 - BIBLIOTECA CEPAL

"DOS PALABRAS"

Bajo los auspicios conjuntos de la UNESCO y la CEPAL, se efectuó en Buenos Aires, del 21 al 28 de junio, la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y el Caribe.

Participaron en la reunión 188 delegados - entre ellos 15 Ministros de Educación y un Ministro de Economía - en representación de 25 países, 17 observadores de seis naciones miembros de la ONU, 10 representantes de organismos de las Naciones Unidas, y observadores de siete organizaciones intergubernamentales y de dieciséis organizaciones internacionales no gubernamentales.

La Conferencia pasó revista a los progresos realizados en materia de Educación desde 1956, analizó los obstáculos y problemas que ha habido que atender en cada país y en la región, y formuló recomendaciones acerca del carácter y la orientación que debe darse a la política educativa para atender las exigencias que plantea el desarrollo económico y social de América Latina.

En esta entrega "Noticias de la CEPAL" reseña algunos de los antecedentes de la reunión, varias de las exposiciones presentadas durante los debates, y las recomendaciones que se refieren a la vinculación entre el desarrollo y la educación, y a la planificación de los recursos humanos.

Un gran horizonte de trabajo en materia de planificación para la formación de los recursos humanos en América Latina se ha abierto como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento, que se realizó en Buenos Aires, del 21 al 28 de Junio, bajo los auspicios conjuntos de la UNESCO y la CEPAL.

La reunión pasó revista a los progresos alcanzados en el campo educacional en la última década y analizó - en un diálogo de alto nivel - la estrecha relación que existe entre la educación y el desarrollo económico y social de la región.

De este análisis quedó en claro que la preocupación por la educación no puede circunscribirse a los servicios convencionales - primario, secundario y superior - sino que debe proyectarse también al campo del desarrollo, mediante la formación de los recursos humanos, la capacitación tecnológica y la formación extra-escolar.

Consecuentemente, la Conferencia formuló nuevos encargos a los organismos internacionales, incluida la CEPAL, respecto a la continuación y fortalecimiento de las tareas que vienen cumpliendo en materia de integración del planeamiento educativo a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

- responsabilidad compartida -

La responsabilidad en América Latina respecto de la educación y su planeamiento, viene siendo compartida por los gobiernos de la región con la cooperación de diversos organismos internacionales. En el campo propiamente educacional, el interés se ha concentrado en la extensión de la educación primaria, la formación de maestros, la construcción de escuelas y el mejoramiento de los niveles secundario, técnico y superior. Por otra parte, cada vez se está teniendo mayor conciencia sobre la íntima relación que existe entre la educación y el proceso de desarrollo. En especial, si se considera al hombre como eje y objeto del desarrollo, y a la educación como factor determinante de sus actitudes y actividades dentro de las transformaciones económicas, sociales, demográficas, políticas, tecnológicas y culturales que supone el desarrollo. Tal interés y toma de conciencia se deben en buen grado a las resoluciones adoptadas en la reunión de Ministros de Educación celebrada en 1956, en Lima, y en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo, que se realizó en 1962, en Santiago.

La reunión de 1956, por ejemplo, estableció el proyecto principal de la UNESCO para extender y mejorar la educación primaria, y apoyó la iniciativa de promover el planeamiento de la educación, asociándolo al desarrollo económico. La Conferencia de Santiago, por su parte trazó normas respecto a orientación, estructura y financiamiento de los programas de educación, con la mira de que éstos - aparte de cumplir los altos fines culturales y didácticos que les corresponden - contribuyeran con mayor eficacia al desarrollo equilibrado económico y social de los países latinoamericanos.

- balance de una década -

Al programar la Conferencia de Buenos Aires se hizo un estudio sobre los progresos obtenidos en América Latina en materia de educación y sobre la respuesta que están dando los sistemas educativos a las exigencias del desarrollo económico y social de la región.

Los resultados de ese estudio indican un aumento notable en las matrículas y en la preparación de maestros. Pero las estadísticas señalan la persistencia de serias anomalías. Además, se observa que la respuesta a las exigencias del desarrollo es insuficiente e inadecuada en muchos aspectos, y que el problema tiende a agravarse frente al crecimiento económico y social previsto para los próximos quince años.

Según las cifras obtenidas por la UNESCO, en el período 1956-1965 las matrículas en los tres niveles educacionales aumentaron: de 21 millones a 31 millones en el primario; de 3.6 millones a 6.2 millones el secundario, y de 400.000 a 800.000 en el superior. En cuanto al número de maestros, este subió de 630.000 a más de un millón.

Sin embargo, persisten los bajos promedios de retención escolar en todos los grados, siguen siendo muy elevadas las tasas de repetición, continúa siendo un grave problema la ubicación inadecuada de los escolares respecto a su edad y el grado que les corresponde, todavía hay un déficit de medio millón de maestros para atender las necesidades mínimas, y queda por resolver el serio problema de los maestros sin título, que en algunos países latinoamericanos llegan a constituir el 61 por ciento del profesorado en la educación media y el 85 por ciento en la educación industrial.

A tales hechos negativos hay que agregar la existencia de dos tipos de escuela primaria - la rural y la urbana - con grados distintos de escolaridad que limitan el acceso de los alumnos rurales a la educación media; la falta de uniformidad de la enseñanza media, que impide el debido aprovechamiento de la educación superior a la vez que mantiene el predominio de las carreras tradicionales y el superávit de profesionales que podrían ser de mayor utilidad en otros ramos; y diversas improvisaciones en la formación del magisterio, en la habilitación de locales y en el establecimiento de turnos de enseñanza, con repercusiones generalmente desfavorables para la calidad de la educación.

- exigencias del futuro inmediato -

Con relación al tema de la educación en el contexto del desarrollo, la CEPAL presentó a la Conferencia de Buenos Aires un informe titulado: "La Formación de los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico y Social de América Latina". El documento plantea la necesidad urgente de reorientar el esfuerzo educativo de la región a fin de adecuarlo mejor a las exigencias del desarrollo, y destaca la importancia de planificar ese esfuerzo integrándolo a las metas de los planes generales de desarrollo.

De acuerdo con las estimaciones e hipótesis presentadas por la CEPAL, el crecimiento económico que se prevé en América Latina en los próximos quince años traerá consigo inevitablemente cambios importantes en la estructura económica y en el contexto social. La región habrá de acercarse mucho más a las características de una sociedad industrial. La composición urbano rural de su población registrará nuevas modificaciones. Avanzará la integración económica. Y la población activa llegará a unos 120 millones, o sea un aumento de 45 millones respecto a las estimaciones de 1965.

En función de tales cambios se plantearán mayores exigencias al sector educacional, y entre estas: la duplicación del número de profesionales, el aumento a cinco millones en el número de técnicos y la preparación de unos catorce millones de operarios y artesanos calificados.

Para alcanzar estos objetivos América Latina tendría que lograr un promedio de formación anual de 120,000 personas en el nivel superior, lo que excede en 70 por ciento la promoción actual de las universidades latinoamericanas. Además, los egresos anuales en la educación secundaria deberían ser del orden de medio millón de personas, que supera la capacidad actual del sistema en unas 130 mil personas por año; pero ese incremento relativamente moderado tendría que adicionarse con un promedio anual de unos 480 mil personas para satisfacer la canalización de estudiantes hacia las ramas técnicas.

La magnitud de esta tarea, según el documento de la CEPAL, destaca la importancia del planeamiento de la educación en dos aspectos básicos:

- i) para acrecentar la eficiencia de los sistemas educativos de manera que puedan readaptarse y continuar su expansión cuantitativa sin reclamar aumentos proporcionales en la asignación de recursos cuyas cuotas relativamente altas compiten con otras necesidades del desarrollo no menos apremiantes;
- ii) para precisar ciertas reorientaciones fundamentales, que van más allá de los propósitos de expansión cuantitativa, y que se requieren para complementar los esfuerzos tradicionales, así como para llenar aquellos vacíos que existan en la preparación de los recursos humanos.

- discusión general -

En el diálogo de alto nivel efectuado en la reunión de Buenos Aires entre quienes tienen a su cargo la responsabilidad de los programas educativos y la de los planes generales de desarrollo, las deliberaciones se centraron en torno a los progresos, problemas y requerimientos que acaban de reseñarse.

Durante los debates, las delegaciones y los observadores y representantes de los organismos que participaron en la reunión, revisaron la situación actual de los sistemas educativos de América Latina, analizaron los resultados del proyecto principal de extensión de la educación primaria, y examinaron la evolución registrada en los métodos de planeamiento educativo respecto de la preparación y ejecución de los programas de enseñanza.

Precediendo esta discusión, los directores de la UNESCO y la CEPAL, señalaron en las sesiones plenarias de la Conferencia los aspectos principales de los puntos del temario.

El Director General de la UNESCO, Señor René Maheu destacó el esfuerzo notable que se ha realizado en materia de educación en la última década, pero observó que a pesar de los progresos obtenidos, los países latinoamericanos aún están lejos de satisfacer sus necesidades y las de la región, en materia de educación. A este respecto, recordó que el analfabetismo impide el progreso, y que por tanto, habrá que continuar los programas de alfabetización y educación de adultos, como una contribución hacia el desarrollo económico.

El Señor Maheu mencionó además, que los programas de educación continuada son básicos para la especialización a niveles superiores; y dijo que la UNESCO proyectaba actuar en nuevos campos de enseñanza ya que había llegado el momento de ir más allá de los marcos convencionales de trabajo y asumir un papel preponderante en el adiestramiento técnico del personal que requieren las industrias y la agricultura.

Sobre estos aspectos sugirió la discusión de tres puntos de importancia fundamental:

- Relación entre la educación secundaria y la educación superior;
- Métodos para establecer las necesidades de los cuadros técnicos y profesionales que requiere el desarrollo; y
- Prioridades que deben adoptarse en los programas de formación de personal docente para los tres niveles de educación.

También, y al referirse a los costos de la educación, destacó la necesidad de verificar la productividad y mejorar el rendimiento de las inversiones, pero estimó natural y necesario el incremento del monto global de los recursos destinados a la educación.

- educación y desarrollo -

El Sr. José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, habló sobre la responsabilidad que atañe a la educación en el momento actual de América Latina, para convertir pueblos de bajos ingresos, escasa productividad y relativo atraso, en sociedades modernas capaces de aprovechar las ventajas de la civilización.

Manifestó, que por algún tiempo se retardó la incorporación plena de los elementos educativos a los instrumentos de la política de desarrollo, y en particular a la planificación económica, entre otros motivos por que se dio por sentado que la educación se adaptaría y desenvolvería espontáneamente como resultado del crecimiento mismo. Por suerte, añadió, tal situación ha sido superada, y la educación ha llegado a un momento en que se incorpora plenamente y desde el comienzo a todo el proceso de planificación económica y social.

Luego, al reseñar las necesidades actuales de los países latinoamericanos, dijo que a pesar de los progresos notables que se aprecian en las tasas de escolaridad, la expansión de la enseñanza media y técnica y la disminución del analfabetismo, aún queda una magna tarea por realizar.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL se refirió asimismo a las fallas que se aprecian en la calidad de la enseñanza impartida, incluso en la formación profesional y universitaria; y llamó la atención sobre el éxodo de trabajadores calificados y técnicos, especialmente el caso de los profesionales latinoamericanos educados con fondos nacionales que emigran a los países industrializados ante las mejores oportunidades que estos les ofrecen.

A continuación, al observar los cambios que registra América Latina frente a su crecimiento demográfico, sus procesos de urbanización e industrialización y sus esfuerzos de integración económica, declaró que tales transformaciones dependen en alguna medida del esfuerzo educativo y a su vez están llamadas a influir poderosamente en él.

- integración de la planificación educativa -

El Sr. Mayobre señaló también la urgencia de integrar la planificación educativa con la planificación general del desarrollo a fin de obtener una distribución adecuada de los recursos disponibles, que atienda todos los requisitos del desarrollo: obras de infraestructura, viviendas, salud, fábricas, etc.

Además destacó la necesidad de mejorar las técnicas de la planificación y modificar criterios, como el que atañe a la planificación de los recursos humanos, que al especificar los requerimientos de la mano de obra, facilita el planeamiento educativo, la definición de sus metas y la ubicación de prioridad en la asignación de recursos.

Igualmente abogó por un cuidadoso estudio de las inversiones en la educación y el destino que se les dé. "Nadie osaría discutir - agregó - la necesidad de asignar a la educación los recursos que requiere, pero pocos administradores estarán dispuestos a aceptar sin discusión demandas de fondos por el sólo argumento de que la educación es necesaria, sin verificar si se están adoptando las medidas para evitar un uso inadecuado e incluso prodigo de recursos que estarían empleados más racionalmente en otros ramos de la misma educación o en otros proyectos también requeridos por el plan de desarrollo."

Al concluir su intervención, el Sr. Mayobre destacó la conveniencia de que los organismos internacionales acentúen su colaboración con los países latinoamericanos en la tarea de salvar las distancias que los separan de los que han alcanzado un mayor nivel educativo. También dijo que convendría incrementar la cooperación intra-latinoamericana y el intercambio de experiencias y opiniones entre los planificadores y los educadores.

- puntos de acuerdo -

Al término del análisis global de los problemas que confronta la educación en América Latina y los países del Caribe, la Conferencia de Buenos Aires manifestó acuerdo en cuanto a los siguientes hechos:

- necesidad de alcanzar la escolaridad total;
- urgencia de acompañar la expansión cuantitativa del sistema escolar mediante el complemento de la enseñanza con actividades prácticas, la revisión de planes y programas, y la reorganización de servicios educativos incluyendo en ellos nuevos programas;
- en relación con tales metas, adopción de una actitud realista, que evite cualquier derroche y que utilice el instrumento de la planificación;
- para tal enfoque, estimular la elaboración y el empleo de estadísticas adecuadas que permitan comparar experiencias y aprovechar los beneficios obtenidos;
- conveniencia de fortalecer la asistencia técnica internacional, y evaluar las actividades que se hayan cumplido en el campo del planeamiento, fortaleciendo los mecanismos ya existentes; y
- presentación de proyectos bien estructurados que aprovechen en mejor forma la asistencia financiera de los organismos internacionales correspondientes.

- análisis por sectores

En el desarrollo de sus actividades, la Conferencia celebrada en Buenos Aires dispuso el examen de los temas que les fueron encomendados en dos comisiones de trabajo. En una, se analizó la estructura de los sistemas educativos; los requisitos de educación general para la formación especializada de todo tipo y nivel; la calidad de la educación; la administración de la educación y la formación de personal para los servicios educativos.

La otra Comisión estudió las perspectivas del desarrollo económico y social de América Latina y sus exigencias en el plano de la expansión de la educación y la formación de los recursos humanos; y aspectos relacionados con la educación técnica y profesional, la educación permanente de jóvenes y adultos, los programas de alfabetización y el planeamiento y financiamiento de la educación.

Cumplido este análisis por sectores la Conferencia en sesión plenaria aprobó un conjunto de recomendaciones, del que se incluyen en este resumen los principios generales que cada país debe tomar en cuenta al definir su política educativa, y las medidas aconsejables para atender a la preparación de los recursos humanos que demandará el desarrollo económico y social de la región.

- principios para una política educativa -

La Conferencia, en atención a las características de la situación educativa actual de América Latina, a las perspectivas del desarrollo de la región y a los cambios sociales que se avizoran para el futuro, acordó recomendar a los países latinoamericanos que al definir su política educativa tengan en cuenta los siguientes principios generales:

1. Que se amplíe el campo del desarrollo educativo, a fin de aprovechar los elementos posiblemente favorables a la educación que existen en la sociedad y, al propio tiempo, eliminar los obstáculos extraescolares que dificultan el acceso a la educación.
2. Que los gobiernos adopten las medidas necesarias para vincular estrechamente los planes educativos a los planes nacionales de desarrollo integral tanto en sus aspectos teóricos como operativos.
3. Asegurar el derecho a una educación básica común en la vigencia efectiva de la igualdad de oportunidades educativas para toda la población, sin más limitaciones que las que se deriven de la capacidad para el estudio.
4. Proseguir los esfuerzos a fin de que se sostengan ritmos elevados de expansión de la educación que refuercen los logros obtenidos durante el último decenio, procurando un desarrollo armónico y proporcionado del conjunto de los niveles y modalidades educativas, que remedie las anomalías de la pirámide educativa, mejorando especialmente las tasas de retención, y que responda a las exigencias respecto a la preparación de cuadros profesionales que requiere el desarrollo económico y social.
5. Intensificar la acción para mejorar la calidad de la educación, a cuyo efecto será necesario actuar sobre la formación y perfeccionamiento permanente del personal docente, el contenido y los métodos de enseñanza, la

utilización de los recursos que ofrece la tecnología moderna - lo que permitirá también extender los beneficios de la educación - y la investigación educativa.

6. Desarrollar una acción sistemática y fijar metas para disminuir las tasas de abandono y repetición.
7. Conceder la prioridad debida a la formación y perfeccionamiento continuo de los administradores, planificadores y especialistas en otros sectores relacionados con la educación, tanto del sector público como privado, que requerirán en cantidad creciente los países de la región para su desarrollo institucional, económico y social. A este efecto convendría aprovechar, coordinar y ampliar la acción de los centros ya existentes.
8. Extender los beneficios de la educación secundaria en un primer nivel a fin de completar la necesaria formación general, sobre cuya base se estructure la formación profesional y técnica diversificada que requiere el desarrollo económico y social de los países.
9. Procurar una más adecuada incorporación de la Universidad al conjunto de la planificación nacional de la educación y del desarrollo.
10. Iniciar o vigorizar una política científica y tecnológica con la colaboración de las Universidades e instituciones de investigación y en relación con los planes de desarrollo, que fomente la ciencia y la tecnología y evite la emigración de científicos y técnicos.
11. Impulsar vigorosamente la educación de la población adulta y más particularmente la alfabetización funcional sobre bases seguras que tengan en cuenta las causas del analfabetismo en cada país o zona y vinculándola a los planes de desarrollo.
12. Asegurar que los egresados de todos los niveles y modalidades del sistema educativo adquieran una conciencia social que los ayude a comprender los problemas y necesidades del desarrollo y les incite a poner su capacidad profesional al servicio de la comunidad.
13. Fomentar la educación conducente al respeto de los derechos humanos y la comprensión internacional. Igualmente contribuir, mediante la formación de actitudes favorables, a la realización de los objetivos de integración cultural y económica en que están empeñados los países de la región.
14. Mantener el ritmo apropiado de aumento de los recursos económicos destinados a la educación, procurando una distribución proporcionada a las necesidades de cada nivel y sector educativo y el máximo aprovechamiento de los mismos. A fin de compensar la insuficiencia de recursos de los países para proseguir los planes de desarrollo educativo y evitar los posibles desequilibrios en el financiamiento de éstos, se invita a los organismos de financiamiento externo y a los países amigos a prestar o intensificar su asistencia financiera en el campo de la educación.

- planificación de los recursos humanos -

Por lo que hace a la integración dinámica del sistema educacional con el proceso integral del desarrollo económico y social, y a la vinculación del planeamiento educativo con la planificación global del desarrollo, la reunión de Buenos Aires resolvió:

1. Destacar la conveniencia de encarar a nivel nacional la planificación de la formación de los recursos humanos, como parte integrante de la planificación global y vinculada al planeamiento de la educación. A tal efecto, reconoce la conveniencia de que el plan global incorpore una política ocupacional tendiente a asegurar el uso más efectivo posible de la potencialidad de los recursos humanos en todos los niveles ocupacionales, como pautas generales a las que debería vincularse un plan de educación.
2. Señalar la necesidad de que las reformas que se propongan al sistema educativo tengan en cuenta, además de los objetivos culturales y sociales de la comunidad, la estructura de la fuerza de trabajo por sectores de actividad económica y niveles de calificación, compatibles con las perspectivas del desarrollo económico y social, y de acuerdo con las metas globales que se fijan en los planes nacionales.
3. Precisar que tales reformas vinculadas a las perspectivas del desarrollo económico y social, han de tener en cuenta los procesos de cambio que vienen operándose en áreas tales como la estructura de la economía, modernización agrícola y reformas agrarias, creciente urbanización y su relación con la población rural, asimilación y progreso tecnológico, cambios institucionales y en la estructura administrativa y de manera general el cambio de actitudes frente a los valores tradicionales y los nuevos valores culturales que requiere el proceso de desarrollo económico y social.
4. Recomendar a los gobiernos nacionales el establecimiento de grupos de trabajo cuando quiera que fueren necesarios dentro de los organismos nacionales de planificación, a fin de evaluar hasta qué punto cumplen los actuales sistemas con los objetivos que se les asigna en el planeamiento educativo, e intensificar los trabajos destinados a realizar el inventario de los recursos humanos y a establecer una corriente sistemática de informaciones en la materia.
5. Destacar que no obstante la importancia que tiene el concepto de desarrollo de los recursos humanos es necesario acentuar el espíritu humanista que ha de caracterizar el esfuerzo educativo y cómo éste debe operar fundamentalmente como un medio de realización de vocaciones individuales en función de los requerimientos de la sociedad.
6. Recomendar a la UNESCO, la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la OIT, la OEA y demás organismos interesados: a) la profundización del análisis metodológico, en especial de los criterios para integrar los aspectos de recursos humanos en los planes generales y uniformar las estadísticas básicas, las clasificaciones profesionales y ocupacionales y el análisis de los perfiles educativos; y b) la intensificación de los esfuerzos para capacitar personal técnico en el campo de la planificación de los recursos humanos y de la educación, con el aporte del sector público y del sector privado.