

INT-0702

~~CEPAL/27108~~  
~~CEPAL/0702~~  
LIMITADO

ECLA/Ed. Inv./6.G  
18 de noviembre de 1966

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

SEMINARIO REGIONAL DE ASISTENCIA TECNICA  
SOBRE INVERSIONES EN EDUCACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile - 5-13 de diciembre de 1966

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION Y LA CAPACITACION DE  
LOS RECURSOS HUMANOS EN AMERICA LATINA

presentado por la

Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción .....	1
2. Naturaleza y alcances de los problemas del financiamiento de la educación en América Latina .....	2
3. La magnitud de los recursos que demanda la educación .....	8
4. Las limitaciones para afrontar la demanda de recursos .....	16
5. La orientación y estructura de los sistemas educativos y sus efectos sobre la eficiencia de los recursos asignados a la educación .....	19
6. La eficiencia de operación de los sistemas educativos y el rendimiento de los recursos que utilizan .....	26
7. La estrategia para la expansión de los servicios educacionales frente a las limitaciones financieras y los requerimientos del desarrollo .....	29



## 1. Introducción

La presente nota no se propone un análisis sistemático de los temas que normalmente se asociarían a una discusión sobre el problema del financiamiento de la educación: la cuantía de los recursos que se asignan en el presente, su origen, su distribución según tipos y finalidades del gasto, la eficiencia con que se vienen utilizando, la magnitud de las necesidades futuras, y los recursos adicionales que han de movilizarse.

Más de una razón aconseja mirar el problema desde un ángulo diferente, de las que parece suficiente referirse a dos de orden muy práctico. Primero, aunque parezca paradójico en vista de la importancia del objetivo y de la magnitud de los recursos financieros que están envueltos, las informaciones disponibles en América Latina ofrecen una base objetiva muy débil para considerar el tema en todos sus aspectos. Segundo, aunque se dispusiera de esos antecedentes, es dudoso que los resultados de un análisis de esa naturaleza condujeran a conclusiones viables en la medida que se inspiraran en la orientación, organización y formas de funcionamiento tradicionales de los sistemas educativos de la región.

De ahí que, sin perjuicio de utilizar algunas ilustraciones numéricas de naturaleza más bien hipotética, se prefiera adelantar unas ideas muy preliminares resultantes de un esfuerzo por ubicar el tema del financiamiento de la educación en el contexto de los problemas más generales del desarrollo económico y social de América Latina. Con ello, no se renuncia a la identificación de determinadas líneas concretas de acción que podrían emprenderse a corto plazo; por el contrario, cabría deducir algunas conclusiones bien específicas, al mismo tiempo que se insinúan las limitaciones que habrían de enfrentarse en la medida que el problema se circunscriba a los aspectos operativos de los sistemas educacionales, dejando de lado otros aspectos fundamentales que exceden de la órbita estrictamente "sectorial".

/En cierto

En cierto modo, las reflexiones que se ofrecen en esta nota constituyen derivaciones, miradas más bien desde el ángulo de sus repercusiones financieras, de las consideraciones expuestas en un estudio anterior de la secretaría de la CEPAL en que se abordó con mayor extensión el tema de la educación y la formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina.<sup>1/</sup> El contenido de ese documento constituye una base de apoyo a las ideas que ahora se añaden, en cuya exposición se omiten antecedentes y análisis presentados en esa oportunidad con todo su detalle.

Sobra advertir que al contenido de esta nota, por las razones que se han señalado, no debe atribuirse el carácter de opiniones maduras y debidamente fundamentadas. Se trata más bien de enunciar interrogantes que se sugieren para la discusión técnica de uno de los temas que sin duda ocupará lugar destacado en las definiciones futuras de la política de desarrollo de América Latina, la que acaso requiera un esfuerzo particularmente imaginativo para encontrar las modalidades más eficaces que lleven a superar las incompatibilidades entre aspiraciones muy legítimas y limitaciones muy severas de los recursos que pueden movilizarse para hacerlas realidad.

2. Naturaleza y alcances de los problemas del financiamiento de la educación en América Latina

Con frecuencia se plantea en América Latina el problema del financiamiento de la educación y la capacitación profesional centrandose la atención en torno a la insuficiencia de los recursos que se destinan a esos objetivos y a la necesidad de aumentar las asignaciones correspondientes para extender los servicios educativos a sectores más amplios de población.

---

<sup>1/</sup> "La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina", preparado con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y presentado a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del planeamiento económico, Buenos Aires, junio de 1966.

Sin desconocer la validez de esa consideración, no sería difícil concluir que desde un ángulo así restringido no surgirán soluciones satisfactorias, a menos que se amplíe lo suficiente como para permitir una visión más general y objetiva de la extensa gama de factores directos e indirectos que intervienen en la configuración del problema. Como en cualquier otro aspecto relativo al nivel de vida y la condición social de la población, el tema trasciende mucho más allá de la legítima aspiración general a contar con soluciones ideales tanto en cantidad como en calidad, de la voluntad de destinar el volumen de recursos que sea necesario, y aún de la disposición a introducir las innovaciones operativas que conduzcan a un alto grado de eficiencia interna del sistema educativo.

En otras palabras, los problemas financieros de la educación en América Latina han de colocarse en el contexto de las condiciones generales del desarrollo en su conjunto. Hacerlo así, lleva inevitablemente a identificar el problema como un fenómeno estructural, inherente a la condición del subdesarrollo, agravado además por factores coyunturales y operativos.

El primer obstáculo de fondo surge de las dificultades para hacer compatibles la exigencia imperiosa de ampliar los servicios educativos a nuevos sectores de la población y asegurar que respondan a las necesidades del desarrollo, con la limitación de la disponibilidad de recursos generales de inversión y en particular los susceptibles de destinarse a la educación. Por alta que sea la prioridad que se le atribuya, la asignación de recursos a la educación no puede decidirse con prescindencia de los respectivos niveles de desarrollo económico; las metas educacionales tienen que adecuarse al grado de desarrollo alcanzado y evaluarse a la luz de otros propósitos que compiten legítimamente por la asignación de recursos que son limitados. La insuficiencia característica de los presupuestos públicos para la educación y la capacitación de los recursos humanos es una manifestación más de esa escasez general de recursos propia de los países subdesarrollados, y es parte, en consecuencia, de un amplio cuadro estructural determinado por bajos niveles de producción e ingresos y por otros aspectos claves del desarrollo. La misma escasez que afecta a los presupuestos educativos se manifiesta en otros campos como la industrialización, la producción agropecuaria, la generación de energía, los

/transportes y

transportes y en general las condiciones de vida de la población; y los niveles de educación resultan precarios como lo son también los niveles generales de nutrición, de salud, de vivienda, de servicios municipales y de seguridad social.

No cabe concluir de esa consideración que nada pueda hacerse en tanto no se logren niveles más altos de desarrollo; lo que sí se deduce es la necesidad de mirar el problema por un prisma más amplio que el simple enunciado de metas uniformes de escolaridad o de propósitos de asignar a la educación determinada proporción del gasto público o el ingreso nacional.

Desde otro ángulo, la prioridad que se atribuya a los gastos públicos en educación no sólo debe ser compatible con otras asignaciones alternativas de los mismos gastos, sino también con la capacidad de la población para "comprar" y utilizar eficazmente los servicios educativos, evaluada a la luz del nivel y distribución del ingreso nacional y familiar. Estos últimos han de confrontarse tanto con los costos directos de los servicios educativos como con los costos indirectos representados por el sostenimiento de los estudiantes y su sacrificio en términos de posibilidades de trabajo inmediato. La incapacidad crónica de la mayoría de las familias latinoamericanas para afrontar esos costos explica que buena parte de la población escolar no pueda utilizar plenamente los limitados servicios educativos que se ofrecen, lo que entre otras cosas se traduce en el alto volumen de deserción a todos los niveles que caracteriza a la operación de los sistemas educacionales latinoamericanos y conduce a la consolidación o ampliación del crecido margen de analfabetismo y de falta de capacitación profesional.

El costo real de la educación resulta ser así mucho mayor que la cuantía de determinadas asignaciones presupuestarias. De otra parte, en la medida en que se quiere fortalecer el papel de la educación como factor de movilidad social y económica, abriendo oportunidades efectivas a los estratos de menores ingresos, una parte creciente de esos costos indirectos tendrá que ir transfiriéndose a la condición de costos directos de los servicios educativos (mediante la ampliación de las becas y otros sistemas de ayuda).

/A las

A las exigencias derivadas de la ampliación cuantitativa de los servicios se añaden, pues, las de otras necesidades que han de pesar en forma creciente sobre los costos directos de los servicios. Cabe añadir todavía un tercer factor: la expansión de la educación envuelve no sólo el aumento de la población a que atiende, sino también la constante modificación en la importancia relativa de los distintos niveles, a los que se asocian costos diferentes por alumno. Un crecimiento más rápido de la matrícula en el nivel secundario, con costos por alumnos equivalentes probablemente a cuatro veces el costo medio en el nivel primario, y también más rápido en el nivel de la formación superior, en que la misma relación de costos puede ser de 1 a 10, significarán necesidades de recursos que aumentarán a tasas muy superiores a las que registre el total de la población escolar.

Estos factores acentúan la mencionada contradicción básica entre la necesidad de contar con una estructura educativa cada vez más amplia y la limitación de recursos para sostenerla. Ello obliga a prestar consideración muy cuidadosa al rendimiento de esos recursos, a la racionalidad del sistema educativo y a la eficiencia de su operación. Pero de nuevo se trata de problemas que van más allá de lo que pueda poner de manifiesto un análisis "sectorializado" del problema.

Un primer campo de preocupación en ese sentido se refiere a la medida en que los sistemas educativos responden a las condiciones y requerimientos del desarrollo, así como el grado en que su orientación, organización y modalidades de funcionamiento puedan representar más bien el "trasplante" de las formas adoptadas en los países desarrollados que una adecuación efectiva a la realidad latinoamericana. A este respecto, uno de los problemas más importantes y difíciles que plantea la necesidad de esa adecuación es el de definir, en las condiciones presentes de América Latina, la relación más apropiada entre la infraestructura de educación general y cultura individual y colectiva, y de la superestructura de equipamiento instrumental de la fuerza de trabajo de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico. Como se sugiere en párrafos posteriores, el actual sistema educativo no parece estar ofreciendo un equilibrio apropiado en ese sentido, además de que no se trata sólo de relaciones adecuadas entre la infraestructura y la superestructura educacional, sino también entre las distintas ramas de esta última.

/Por muy

Por muy eficaces que resultaran ser los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los sistemas, su eficiencia seguiría siendo baja desde un punto de vista general si no se tiene igual éxito en su adecuación a las necesidades y condiciones particulares de la región. Parece justificarse así un concepto muy amplio de "rendimiento" de los servicios educacionales, que habría de tener en cuenta como criterio destacado si la educación que se ofrece es compatible con los niveles globales de desarrollo y se relaciona adecuadamente con las necesidades de formación profesional, y si esta última responde con propiedad a las exigencias del desarrollo. De igual manera, no sobra repetirlo, el rendimiento en su sentido más amplio es también función de la medida en que los servicios educacionales se adecúan a la capacidad de la población para utilizarlos eficazmente, lo que incluye entre otras cosas el reconocimiento de que los bajos niveles de vida de los alumnos constituyen un factor "extra-académico" de notoria ingerencia en la eficacia del sistema educativo.

Es en ese panorama más general que cabe evaluar el significado de los factores que se refieren de manera directa a la eficiencia en el uso de los recursos asignados a la educación: orientación y contenido de los programas, procesos y métodos de enseñanza, textos y materiales, personal docente, locales e instalaciones, técnicas y equipos, aprovechamiento de "economías de escala", administración de los servicios.

Sin ninguna duda, urge corregir los altos costos de los actuales servicios educacionales, determinados por el bajo rendimiento de los recursos como consecuencia de los niveles también bajos de eficiencia operativa. Pero hay que reconocer también unos "sobrecostos" derivados de la insuficiente adecuación de dichos servicios a las condiciones y requerimientos del desarrollo, y de la presencia de otros factores institucionales. Los contrastes entre la oferta y demanda reales de estos servicios, y también el papel que ha jugado históricamente la educación en muchos países de la región como instrumento ligado a las estructuras sociales y políticas, han afectado desfavorablemente los costos de los servicios educacionales en diversas formas: en unos casos, se la ha transformado de hecho en un servicio costoso que constituye fuente de lucros privados; en otros, se la ha convertido en una actividad pública burocratizada de

/bajo nivel

bajo nivel y rendimiento; y con frecuencia se ha institucionalizado su paralelismo educativo entre los sectores público y privado que parcela los escasos recursos disponibles y genera una falta de unidad en la calidad y orientación de los servicios.

Habría oportunidad en secciones posteriores de detenerse sobre algunos de estos factores, así como de apreciar mediante evaluaciones hipotéticas la magnitud de los recursos que serían necesarios en el futuro y las dificultades para hacer viable el esfuerzo, de no mediar modificaciones profundas respecto de las condiciones tradicionales. Ello envuelve el reconocimiento de que en América Latina el problema se presenta con características y matices especiales y tanto las soluciones previsibles como los procesos operativos que ellas implican aparecen condicionadas por serias limitaciones estructurales derivadas del subdesarrollo. En este sentido, la situación ofrece una diferencia marcada con la de los países industrializados, en los cuales el problema generalmente queda limitado en la práctica a las decisiones de índole político-administrativa destinadas a ampliar el volumen de recursos que se asignan a esta finalidad y a aplicar en su utilización las técnicas de eficiencia que caracterizan a los demás procesos de la vida nacional.

En suma, el problema del financiamiento de la educación en América Latina parece centrarse en torno a varias consideraciones:

a) Para acelerar el desarrollo, y aún para mantener sus actuales tendencias, los países latinoamericanos necesitan ampliar y sostener una costosa estructura educativa y de formación profesional, requerimiento que implica una movilización creciente de recursos financieros.

b) Es dudoso que puedan asignarse los recursos suficientes para atender a las aspiraciones de extensión cuantitativa de los servicios educacionales en ausencia de un gran esfuerzo simultáneo para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos.

c) Buena parte de los sobrecostos y bajo rendimiento económico que contribuyen a acentuar el problema del financiamiento de los servicios educativos derivan de la insuficiente adecuación de éstos a las condiciones y requerimientos del desarrollo nacional.

d) A esos factores que afectan el rendimiento en su sentido más amplio se suman los bajos niveles de eficiencia organizativa, que se traducen en un mal aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y tecnológicos asignados a la educación.

### 3. La magnitud de los recursos que demanda la educación

Se comprenderá mejor la justificación de las conclusiones que acaban de enunciarse si se examina el problema en términos cuantitativos, con auxilio de algunos cálculos útiles como ilustración, aunque necesariamente de carácter hipotético.<sup>2/</sup>

Al presente, los recursos totales que se asignan a la educación superan probablemente los 3 000 millones de dólares por año, incluidos los gastos corrientes propiamente educacionales y de bienestar, las inversiones, y otros gastos de investigación y extensión, comprendidos los de formación universitaria, media y primaria, así como los de formación extraescolar. Esa cuantía global de recursos representa a su vez algo más de 3.5 por ciento del producto interno de América Latina, lo que viene a constituir una de las proporciones mayores asignadas a una finalidad específica.<sup>3/</sup>

2/ Pese a la atención que viene prestándose a la expansión de los servicios educativos y a la asignación de los recursos consiguientes, la información disponible sobre los costos efectivos de la educación en América Latina es escasa y fragmentaria, y en muchos casos de dudosa confiabilidad. Con frecuencia, los datos sobre gastos corrientes se refieren a los presupuestos de los gobiernos centrales, lo que envuelve una subestimación tanto más fuerte cuanto mayor es la participación en los servicios educacionales de los gobiernos departamentales, provinciales o locales; no siempre se incluye el financiamiento de la educación privada, con excepción del que constituye transferencia del gobierno central; y son escasas las informaciones sobre los recursos que se movilizan para la formación extraescolar. De otra parte, las cifras suelen presentarse en términos muy agregados, sin discriminación por tipos de gastos; la distinción por niveles suele limitarse al primario, secundario y superior, sin distinguir en ellos entre distintos tipos de formación y se asocian generalmente a la matrícula total, de manera que resulta muy difícil evaluar el costo por egresado. Aun más grave es la insuficiencia de información sobre la cuantía y composición de los gastos de inversión.

3/ Las estimaciones suelen mostrar diferencias muy pronunciadas, aparte de que la situación varía considerablemente en los distintos países. Por ejemplo, la UNESCO consigna en su Anuario Estadístico correspondiente a 1964, entre otras, las siguientes relaciones porcentuales entre gasto público en educación e ingreso nacional; Argentina (1962) 3.5; Colombia (1962) 3.4; Chile (1963) 3.2; Ecuador (1963) 2.4; México (1963) 3.0; Perú (1963) 4.9; Uruguay (1961) 3.1; Venezuela (1961) 4.8.

/Cerca de

Cerca de 90 por ciento del total corresponde a gastos corrientes de enseñanza y de bienestar estudiantil; los primeros están constituidos principalmente por la remuneración del personal docente y administrativo, y los últimos probablemente no representan más de 5 por ciento del total del gasto corriente. La cifra correspondiente a inversiones constituye una apreciación burda apoyada en antecedentes muy fragmentarios y que muy probablemente subestima la cuantía real del esfuerzo que viene desplegándose en ese sentido.<sup>4/</sup> (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LOS RECURSOS ASIGNADOS  
 A LA EDUCACION EN 1965

(Millones de dólares de 1960)

	Total	Gastos corrientes	Inversiones	Otros gastos
Formación universitaria	650	500	20	60
Formación media	930	890	20	10
Secundaria general		510		
Profesional		260		
Normal		120		
Formación primaria	1 520	1 380	120	20
Formación extraescolar	100			
<u>Total</u>	<u>3 200</u>	<u>2 830</u>	<u>180</u>	<u>90</u>

<sup>4/</sup> Su componente principal es la construcción de escuelas primarias. Si se supone que en el conjunto de América Latina los servicios de formación primaria vinieran expandiéndose a razón de 5 por ciento anual, se necesitaría construir al año aulas suficientes para atender a 1.5 millones de plazas adicionales, lo que relacionado con la estimación que se comenta vendría a significar una inversión de 80 dólares por plaza, monto muy inferior, por ejemplo, a los 300 dólares por alumno en que se estima el costo de construcción de edificios escolares de educación primaria en Irlanda (véase UNESCO, Methods of Analysing Educational Outlay, 1966).

/Lo mismo

Lo mismo ocurre con la cifra relativa a "otros gastos", que incluirían principalmente los recursos asignados a la investigación y extensión universitarias; los trabajos de extensión, fincas experimentales, etc., al nivel medio; y al nivel primario las campañas de alfabetización y la educación permanente de adultos. Según las mismas estimaciones, la formación primaria absorbería poco menos de la mitad de los recursos totales que se asignan a la educación; cerca de 30 por ciento sería absorbido por la formación media, en la que a su vez casi 60 por ciento vendría a corresponder a la secundaria general, menos de 30 por ciento a la formación media profesional y cerca de 14 por ciento a la normal. A la formación universitaria se destinaría algo más de un quinto de los gastos totales corrientes y de inversión. Por su parte, la cifra que se consigna como gastos de formación extraescolar tiene por objeto más bien recordar la presencia del renglón que ofrece siquiera una estimación burda, en vista de la carencia casi total de antecedentes fidedignos a ese respecto.

Sin perder de vista la naturaleza en gran medida hipotética de esas cifras, resulta ilustrativo relacionar las estimaciones de gastos corrientes con el número de alumnos matriculados en los niveles correspondientes. Los resultados de esa confrontación se resumen en el cuadro 2 y llevarían a concluir que en las condiciones presentes y en el conjunto de América Latina, el gasto por alumno en la totalidad del sistema escolar representaría algo más de 70 dólares anuales. En ese promedio tiene influencia preponderante la formación primaria, que comprende casi 85 por ciento del total de la población escolar, lo que de nuevo insinúa que estas estimaciones tienden en general a subestimar la dimensión del problema.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DEL NUMERO DE ALUMNOS Y  
 LOS COSTOS UNITARIOS EN 1965

	Número de alumnos (miles)	Gasto anual . por alumno a/ (dólares por alumno)
Formación universitaria	800	700
Formación media	5 100	175
Secundaria general	3 300	155
Profesional	1 240	210
Normal	560	210
Formación primaria	32 900	42
<u>Total o promedio</u>	<u>38 800</u>	<u>73</u>

a/ Sólo gasto corriente; excluidas inversiones y otros gastos.

b/ Excluida la matrícula en enseñanza técnica femenina.

En efecto, difícilmente podría considerarse exagerada la cifra de 42 dólares anuales de gasto por alumno primario,<sup>5/</sup> en tanto que las cifras mucho mayores que se estiman para los otros niveles - 175 dólares en la formación media y 700 dólares en la formación universitaria - significan relaciones con respecto a aquélla que parecen confirmarse a la luz de otras estimaciones elaboradas independientemente.<sup>6/</sup>

5/ Suponiendo que 2 dólares por alumno correspondieran a gastos de bienestar, quedaría un costo propiamente de enseñanza de 40 dólares anuales por alumno. Si se admitiera además que dos tercios de esta cifra corresponden a los gastos de remuneración de maestros y se tiene en cuenta que en promedio hay 33 alumnos por profesor, se concluirá que la remuneración media por maestro sería del orden de los 70 dólares mensuales, incluidas las contribuciones fiscales o de la enseñanza privada a los sistemas correspondientes de seguridad social, que en muchos casos exceden del 50 por ciento de la remuneración básica.

6/ Véase UNESCO, Algunos aspectos del financiamiento de la educación en América Latina, cuadro 5.

/Estos antecedentes

Estos antecedentes podrían constituir una base para explorar la evolución futura de las exigencias de recursos para fines educacionales de no mediar cambios importantes en la estructura, rendimiento y productividad de los sistemas educativos de la región. En términos muy esquemáticos, ello envuelve la selección de un período futuro de referencia, la proyección de las necesidades de ampliación de los servicios de educación y formación conforme a objetivos sociales y necesidades derivadas del propio desarrollo, y la previsión de algunas modificaciones en los niveles absolutos de determinados costos independientes de cualquier reestructuración o reorientación de los servicios.

En cuanto a lo primero, parece suficiente recoger, a estos efectos, los resultados de un trabajo anterior <sup>7/</sup> en que se procuró evaluar la situación que se presentaría hacia 1980, considerada la probable evolución demográfica, objetivos razonables de expansión de la educación general, hipótesis sobre crecimiento del ingreso y cambios en la estructura de la economía y sus repercusiones sobre la necesidad de personal técnico y profesional de los diversos niveles, y en fin todos aquellos factores determinantes del perfil educativo de la población latinoamericana para esa fecha. Se concluyó en esa oportunidad que los servicios de formación universitaria habrían de expandirse en un 70 por ciento con respecto a los niveles presentes, además de los cambios que tendría que experimentar su composición por especialidades; que en la formación media se requeriría un aumento modesto (35 por ciento) en los servicios de educación secundaria general, y uno muy pronunciado (más que el triple de los niveles actuales) en los de formación técnica; y que los servicios de formación primaria habrían de duplicarse con creces para atender a objetivos sociales y al suministro de una base indispensable de educación general a quienes debieran continuar su formación técnica a niveles superiores. En suma, hacia 1980, el total de alumnos en el conjunto de los sistemas escolares alcanzaría a casi 81 millones de personas, en comparación con una matrícula inferior a los 40 millones registrada en 1965.

---

<sup>7/</sup> CEPAL, La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, op.cit.

Las consecuencias de esas proyecciones en términos de los recursos financieros que demandarían están determinadas no sólo por ese aumento global, sino también por los cambios en la composición del alumnado según niveles y especialidades, así como por factores que inevitablemente tenderán a aumentar los costos unitarios.

Considérese el caso de la educación primaria, para la que en las condiciones presentes se ha estimado el mencionado gasto corriente de 42 dólares anuales por alumno. Habría que reconocer que a lo largo de los 15 años comprendidos en las proyecciones, las remuneraciones reales de los maestros tendrían que incrementarse como mínimo en proporción similar al aumento del promedio nacional de ingreso por habitante; además, cabe prever algún grado de mejoramiento en la composición de la formación primaria entre elemental y completa, con los efectos consiguientes sobre los costos; y, por último, los objetivos sociales no serían atendibles si no se acrecienta en alguna medida la proporción del gasto corriente que se destina a bienestar. Todo ello parecería justificar la hipótesis más bien prudente de tomar para 1980 un gasto anual de 70 dólares por alumno.

En la formación media, habrán de influir los mismos factores que acaban de señalarse y otros más. El cambio previsible en la ponderación relativa de la educación secundaria general frente a la enseñanza profesional de nivel medio - agrícola, técnica, comercial - y la formación de normalistas, significa un crecimiento relativamente más rápido de aquellas ramas en que son mayores los costos por alumno. Probablemente se requerirá también a estos niveles, y acaso en mayor proporción, un aumento de los gastos de bienestar, a fin de acrecentar entre otras cosas el número de alumnos becados, sobre todo en determinadas especialidades profesionales como la agrícola y técnica.

Algo similar ocurrirá sin duda en la formación universitaria, acentuado por la creciente importancia relativa de la preparación científica y técnica, que demanda gastos unitarios mayores a los de la formación humanística.

/Los resultados

Los resultados de las hipótesis correspondientes se resumen en el cuadro 3. Por su parte, en el cuadro 4 se añaden apreciaciones hipotéticas sobre las inversiones y otros gastos, manteniendo en general relaciones similares a las actuales respecto del gasto corriente, con algunas adiciones que parecen justificadas desde varios puntos de vista.<sup>8/</sup>

En definitiva, esta serie de cálculos hipotéticos llevan a estimar las necesidades totales de asignación de recursos a la educación hacia 1980 en una suma del orden de los 11 000 millones de dólares por año. Ello implicaría no sólo un aumento muy considerable respecto de los niveles presentes, puesto que significaría más que triplicar las destinaciones registradas en 1965, sino también un crecimiento importante de la proporción de dichos recursos con relación al ingreso nacional. Aun si se adoptara la hipótesis relativamente optimista de que en esos 15 años más que se duplicaría el total del producto interno, los gastos educacionales llegarían a representar no menos de 5.5 por ciento del producto global.

Conviene insistir sobre el carácter de esas ilustraciones cuantitativas. Su propósito no es justificar una meta determinada de asignación relativa de recursos a la educación, decisión que sólo podría apoyarse en definiciones explícitas sobre varios aspectos básicos de una política de desarrollo, y adecuarse además a las condiciones particulares - y a menudo bien diversas - de cada país latinoamericano. Se trata simplemente de anticipar unos órdenes de magnitud que contribuyen a situar el problema de financiamiento de la educación en un contexto más amplio, a la luz de las consecuencias que derivarían del mantenimiento de las actuales estructuras, orientaciones y modalidades de funcionamiento de los sistemas educativos.

---

<sup>8/</sup> En particular, se considera un aumento más rápido de los recursos destinados a la investigación universitaria, y se supone un crecimiento muy acentuado de la formación extraescolar.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: UNA PROYECCION HIPOTETICA DEL NUMERO DE ALUMNOS  
 Y LOS GASTOS CORRIENTES EN EDUCACION HACIA 1980

	Número de alumnos (Miles)	Gastos corrientes totales (Millones de dólares de 1960)
Formación universitaria	1 300	1 300
Formación media	9 600	3 400
Secundaria general	4 400	1 100
Profesional	4 000	1 800
Normal	1 200	500
Formación primaria	70 000	4 900
<u>Total</u>	<u>80 900</u>	<u>9 600</u>

Cuadro 4

AMERICA LATINA: UNA PROYECCION HIPOTETICA DE LA DEMANDA  
 TOTAL DE RECURSOS PARA LA EDUCACION HACIA 1980  
 (Millones de dólares de 1960)

	Total	Gastos corrientes	Inversiones y otros gastos
Formación universitaria	1 500	1 300	200
Formación media	3 600	3 400	200
Secundaria general		1 100	
Profesional		1 800	
Normal		500	
Formación primaria	5 400	4 900	500
Formación extraescolar	500		
<u>Total</u>	<u>11 000</u>	<u>9 600</u>	<u>900</u>

#### 4. Las limitaciones para afrontar la demanda de recursos

De los cálculos ilustrativos presentados en la sección anterior se deduce que la absorción del déficit acumulado y el sostenimiento de una estructura educativa que responda a las aspiraciones sociales y los requerimientos del desarrollo, representarían en el futuro inmediato un esfuerzo financiero que acaso ningún país de la región esté en condiciones de afrontar por ahora. Queda así corroborado que el problema no radica simplemente en la proporción de las asignaciones presupuestarias que se destinen a la educación, sino en limitaciones básicas que derivan de los niveles globales del ingreso nacional.

Los países que están enfrentando el problema en forma adecuada - por ejemplo, en Europa y los Estados Unidos - gozan de niveles de ingreso por habitante equivalentes a 6 o 10 veces el promedio latinoamericano, diferencia que forzosamente ha de traducirse en diferencias también sustanciales de recursos para atender a las exigencias del desarrollo en general y a las de la educación en particular. Muchos de ellos no sólo exhiben niveles muy superiores, sino que registran también tasas de crecimiento del ingreso por habitante más altas que las que vienen dándose en América Latina, y por lo general es también superior la proporción de recursos que se canalizan a través del sector público.

La propia dinámica del crecimiento demográfico viene a ser desde este punto de vista un factor que acentúa las limitaciones a que hacen frente los países latinoamericanos. En efecto, mientras la proporción de población en edad escolar (5 a 19 años) respecto de la población total es de 29 por ciento en los Estados Unidos y 22 por ciento en Europa occidental, en América Latina se aproxima a 36 por ciento. En este último caso, ello significa que con los precarios ingresos de una proporción menor de habitantes económicamente activos hay que afrontar los gastos de una proporción mayor de población en edad escolar. De manera general, América Latina presenta la elevada tasa media de 84 cargas familiares (personas menores de 15 y mayores de 65 años) por cada 100 personas con edades comprendidas entre 15 y 64 años. Esta tasa de dependencia supone que tanto la familia como el Estado tienen que afrontar una carga muy pesada para que la juventud asista a la escuela el tiempo suficiente y pueda  
/recibir el

recibir el tipo de educación que exige una sociedad moderna. En la práctica, la mayoría de los jóvenes entran al mercado de trabajo a una edad muy temprana, a fin de contribuir al ingreso familiar. Al mismo tiempo, el número de niños que alcanzan anualmente la edad escolar aumenta con rapidez mayor que la población total, de modo que el número de plazas en las escuelas debe elevarse en más de un 3 por ciento anual simplemente para impedir que crezcan las deficiencias actuales.

Así pues, las características demográficas se suman a las limitaciones derivadas del nivel absoluto del ingreso y a su lento crecimiento, ejerciendo influencia decisiva en la capacidad de las economías para generar mayores recursos susceptibles de asignarse a la educación.

Además, la insuficiencia derivada de esos factores no se limita al financiamiento de los servicios educativos propiamente dichos, sino que se proyecta también sobre la capacidad de la población para utilizarlos. En este sentido, a los bajos niveles de ingreso predominantes en América Latina se añade, acentuando el problema, el grado de concentración en su distribución por sectores y estratos socioeconómicos de la población, mucho mayor al que registran los países más desarrollados.

Como es lógico, debido al doble papel de objeto y sujeto que el educando desempeña en el proceso de educación y formación profesional, la capacidad de "compra" y la posibilidad de utilizar la oferta de servicios educativos por parte de éste dependen básicamente de su nivel de vida y condición social.

En efecto, la educación y la capacitación profesional constituyen una actividad compleja, que abarca no sólo el suministro de unos conocimientos sino, fundamentalmente, un proceso de asimilación y de transformación intelectuales y emocionales que el educando debe experimentar y consolidar individualmente. Además, tal proceso, sobre todo en los niveles primario y secundario, requiere una dedicación exclusiva por parte del estudiante, lo cual significa que éste no puede costear por su propia cuenta su sostenimiento ni la amplia gama de costos implícitos en la educación. En ambos casos, el nivel de ingreso familiar y los niveles de vida - y particularmente de nutrición, salud, vestido y otros - constituyen factores decisivos para la vigencia y el adecuado rendimiento de la actividad educacional.

/Esta consideración

Esta consideración es particularmente válida para América Latina, en donde amplios sectores de la población de bajos niveles de ingreso no están en condiciones reales de afrontar estos costos complementarios, ni pueden asegurar el nivel mínimo de subsistencia requerido para que los educandos puedan aprovechar plenamente el servicio educativo al cual tienen acceso. La situación resulta aún más precaria si se trata, como en el caso de la educación privada, de afrontar también los costos directos.

En la práctica, el acceso y la plena utilización de los servicios educativos dependen en forma decisiva del nivel de ingreso familiar. Ello explica en parte el hecho de que las familias de menores ingresos sean al mismo tiempo las más afectadas por el analfabetismo y por la falta de capacitación profesional, como lo son también por el déficit que caracteriza a los demás rubros del nivel de vida y la condición social.

Son bien conocidos los antecedentes generales que ilustran las características presentes de la distribución del ingreso en América Latina,<sup>9/</sup> y lo que ellas significan en términos de los niveles efectivos de ingreso y la composición del gasto de por lo menos el 50 por ciento de las familias latinoamericanas. En los tramos de ingresos inferiores, y particularmente en los sectores sociales urbanos llamados "marginales" y en amplios sectores de la población rural formados por minifundistas y trabajadores sin tierra, los gastos de alimentación llegan a absorber más de las tres cuartas partes del exiguo presupuesto familiar, lo que deja un margen escasísimo para otros tipos de gastos.

Aun asegurada la gratuidad efectiva del acceso a los servicios educativos, esos sectores difícilmente podrían atender a los costos complementarios de la educación - uniformes, material de estudio, etc. - y a los costos indirectos representados por los gastos de subsistencia mínima adecuada a los requerimientos de un educando.

---

9/ Véase CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6), Parte II, Capítulo 2, Sección B. Distribución conjetural del ingreso.

/Esta situación,

Esta situación, junto con las deficiencias del personal docente, explica no sólo la marginalidad educacional de amplios sectores de población, sino también el hecho de que una proporción considerable de los alumnos incorporados al sistema educativo tengan que repetir sistemáticamente una o dos veces cada curso y que el fenómeno haga crisis en los cursos superiores de cada nivel. Por ejemplo, aún cuando en los últimos diez años la matrícula ha aumentado sustancial y progresivamente en los cursos iniciales de cada nivel, ello no se ha traducido en un incremento proporcional del número de egresados.

El enfrentamiento por parte del sector público de estos costos complementarios e indirectos para aquellos sectores sociales que no lo pueden hacer por sus propios medios, significaría un esfuerzo financiero adicional de gran magnitud, que vendría a acentuar la incompatibilidad presente entre las exigencias de recursos y la capacidad de las economías nacionales para suministrarlos.

5. La orientación y estructura de los sistemas educativos y sus efectos sobre la eficiencia de los recursos asignados a la educación

En tanto que parte de esa incompatibilidad entre las necesidades de asignación de recursos y la capacidad económica para proveerlos deriva de raíces estructurales, cuya superación depende de la intensificación de todo el proceso de desarrollo, se origina también en parte en factores de índole más bien coyuntural, susceptibles de corregirse mediante una acción concertada y suficientemente profunda. Entre éstos, cabe a su vez distinguir unos que se vinculan de manera general a los desajustes de la orientación y estructura de los sistemas educativos a la realidad socioeconómica de América Latina y las exigencias de su desarrollo; y otros que guardan relación con la eficiencia operativa de los sistemas.

A los últimos se hará referencia en la sección siguiente, en tanto que se procurará a continuación identificar algunos de aquéllos que suponen modificaciones de mayor alcance en la conformación actual de los sistemas, y que en definitiva implican el diseño de sistemas educacionales particularmente adaptados a las condiciones latinoamericanas.

/a) Los

a) Los desajustes orgánicos de la estructura educativa

A fin de examinar las posibilidades de hacer el uso más racional posible de los escasos recursos financieros que se asignan a la educación, puede ser útil distinguir entre aquella parte del esfuerzo que tiene como propósito principal suministrar a la población una base definida de educación general y desarrollo de la cultura individual y colectiva, y la que se encamina a la formación y perfeccionamiento del personal capacitado para todo tipo de tareas productivas. Lo primero conforma en cierto modo la infraestructura del sistema educativo, constituida por los servicios de educación general, en tanto que lo segundo viene a ser una especie de superestructura del sistema, formada por los servicios de educación especializada y profesional. La justificación del esfuerzo obedece en uno y otro caso a criterios diferentes, pero en ambos ha de guardar necesariamente cierta relación con el grado general de desarrollo de la comunidad respectiva.

En la infraestructura educacional cabría definir un nivel "mínimo" de necesidades, cuyos gastos tienen características similares a los gastos en servicios sociales generales y en que los criterios de asignación de recursos quedan dictados por consideraciones sociales y políticas. Por ejemplo, podría identificarse ese nivel mínimo con las metas de educación primaria fijadas en el Proyecto Principal No. 1 de la UNESCO, incluidas las primeras etapas del sistema de educación permanente de adultos y las campañas destinadas a la erradicación del analfabetismo. Por encima de ese "mínimo", la asignación adicional de recursos vendría a corresponder a dos criterios: uno dependiente directamente del nivel general de ingresos, que justificará extensiones variables de los objetivos culturales generales en armonía con la capacidad de la economía para sostenerlos; y el otro vinculado a las necesidades de educación general que requiere la formación profesional en sus distintos niveles y tipos.

Por su parte, los gastos en la superestructura educacional pueden asimilarse mucho más a las características de las inversiones propiamente económicas, y su complementariedad con los otros factores de desarrollo vendría a constituir el principal criterio de asignación de los recursos correspondientes.

/Un esquema

Un esquema conceptual de esta naturaleza facilita la identificación de algunos de los desajustes que parecen destacar en el panorama actual de la educación en América Latina.

Un primer indicio deriva del perfil educativo que exhibe al presente la población latinoamericana: para la gran mayoría, el nivel de escolaridad es muy bajo, puesto que no llega en términos reales a superar los 2 o 3 años; simultáneamente, una cantidad apreciable de personas recibe una educación general de nivel medio, desvinculada en altísima proporción de algún tipo de capacitación específica para la vida del trabajo y orientada en lo principal hacia una educación universitaria a la que sólo una minoría tendrá acceso efectivo. Más tarde, al nivel de la educación superior un gran porcentaje de los estudiantes recibe una enseñanza de tipo más general que profesional, en desmedro de una preparación profesional sólida.

De este modo, la infraestructura educacional va prolongándose a todos los niveles, haciéndose accesible a una proporción cada vez más pequeña de la juventud y constituyéndose desde este punto de vista en una infraestructura educacional que no guarda correspondencia con el nivel general de desarrollo y restan recursos susceptibles de fortalecer la preparación profesional.

Además del desajuste así resultante entre la infraestructura y la superestructura educacional, esta última suele exhibir notorios desequilibrios en la distribución de recursos entre las distintas ramas que la componen y las diversas modalidades de formación y perfeccionamiento profesionales. Una manifestación de esos desequilibrios se encuentra en la muy inadecuada proporción de profesionales y técnicos de nivel "intermedio" respecto de los profesionales con formación universitaria "completa", así como en la relación entre los recursos que se asignan a las profesiones tradicionales y los que se destinan a nuevas especialidades o nuevos tipos de formación profesional, acentuándose su falta de adecuación a los requerimientos reales del desarrollo.

Dicho de otro modo, debido principalmente al papel que tradicionalmente ha desempeñado la educación, la estructura y las metas de los servicios educativos presentan una notoria tendencia a constituirse en

/un fin

un fin en si mismas. En esta situación - y particularmente en América Latina - los esfuerzos educativos están esencialmente orientados a transmitir una serie de conocimientos y habilidades destinados a satisfacer actitudes, valores y aspiraciones sociales que no siempre corresponden a las condiciones y requerimientos del desarrollo nacional.

La educación y la difusión de la cultura constituyen indudablemente un objetivo importante de los esfuerzos generales para acelerar el desarrollo; pero también es cierto que tales esfuerzos no pueden ser adelantados con éxito sin la contribución instrumental de la educación y la capacitación profesional. En este sentido, estos servicios se constituyen en un medio decisivo sin el cual el proceso de desarrollo no adquiere el carácter, el ritmo ni el poder de consolidación necesarios.

Uno de los resultados de este desajuste es que la actividad educadora y de capacitación profesional generan una oferta de egresados con conocimientos y habilidades que en buena parte no corresponden a la demanda real del mercado profesional. Esto significa que - al lado de las frustraciones de muchas vocaciones individuales - una porción sustancial de los escasos recursos disponibles no está siendo aprovechada realmente para cubrir esa demanda del mercado profesional, reflejo a su vez de las exigencias del desarrollo.

Este fenómeno - que en principio parece tener un carácter fundamentalmente académico y de política educacional - se convierte así en uno de los factores generadores del déficit de financiamiento. En efecto, mientras importantes sectores de la población quedan al margen de las oportunidades de educación general mínima y escasean los recursos para la formación de profesionales y técnicos claves en ciertas actividades estratégicas para el desarrollo y de mano de obra calificada en general, las limitadas disponibilidades se gastan en extender sustancialmente la educación general de determinados núcleos y formar contingentes apreciables en profesiones liberales de corte tradicional. Adicionalmente, este último desajuste se traduce en un bajo nivel de rendimiento de dichas profesiones, los cuales terminan generalmente desempeñando funciones burocráticas elementales que podrían ser atendidas por personal de menor preparación.

/b) Otros

b) Otros factores institucionales

En toda sociedad la educación juega un papel especial y recibe un tratamiento estrecho y directamente relacionado con el carácter de sus estructuras económicas, políticas y sociales. Por razones bien conocidas, el papel que ha desempeñado y continúa desempeñando en la mayoría de los países latinoamericanos y su respectivo tratamiento constituyen un factor adverso de importancia en la configuración del problema financiero de los servicios educativos. Este fenómeno presenta varias facetas particulares. Una de ellas es que, a pesar de la progresiva participación del Estado, la actividad educativa sólo en parte constituye propiamente un servicio público, en tanto que en proporción apreciable exhibe las características de un servicio especial que es objeto de transacción en el mercado, tanto en sí mismo como en cuanto a sus principales "insumos". Otra faceta del problema la constituye el tratamiento eminentemente burocrático que esta actividad recibe por parte del sector público, y otra en fin consiste en el paralelismo existente entre los sectores público y privado para la operación de los servicios educativos.

En relación con el primer aspecto, los servicios educativos que ofrece el sector privado se han convertido en varios países latinoamericanos en una fuente importante de lucro. A lo que ello significa en el plano de los costos directos de la educación se añade el lucro adicional que deriva de las actividades de provisión de los materiales y equipos de enseñanza, uniformes, transportes y otros servicios, cuyos precios o tarifas no siempre quedan sujetos a un control estatal eficiente.

En cuanto se refiere específicamente a las actividades del sector público, la situación no es más favorable en materia de costos. Aunque en este caso no hay especulación surgen otros sobrecostos originados en la excesiva burocratización. Este fenómeno adverso puede ser apreciado cuando se analiza la composición de los gastos de los servicios educativos y en particular las proporciones que corresponden a los "gastos corrientes indirectos", incluidos los administrativos, y a los "gastos directos y de inversión".

Finalmente, los costos se encuentran también afectados por la existencia de dos sistemas educativos paralelos: el público y el privado.

/Aunque se

Aunque se trate de estructuras complementarias que atienden a "clientelas" sociales o demandas diferentes, suelen envolver una duplicación de esfuerzos y uso poco eficiente de equipos básicos, como laboratorios y otras instalaciones especiales, particularmente notorio en el caso de ciertas escuelas e institutos de alto nivel tecnológico y científico que difícilmente encuentran el número apropiado de alumnos que le permita operar a un nivel adecuado de rendimiento.

c) Factores sociales y culturales

Una parte importante de los sobrecostos y el bajo rendimiento de los servicios educativos se origina en algunos factores sociales y culturales. Se trata principalmente de los precarios niveles de vida que afectan a amplios sectores de la población tanto urbana como rural, y sus efectos sobre la selección de los estudiantes.

El primer factor consiste en que los precarios niveles de nutrición y de salud de la mayoría de los estudiantes de extracción popular origina importantes problemas de rendimiento en el proceso educativo. Este proceso requiere un gran esfuerzo personal y un despliegue de facultades fisiológicas y mentales que sólo pueden garantizarse suficientemente a base de un buen estado de salud física y mental, pero la generalidad de los niños y jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos y buena parte de los de ingresos medios no están en condiciones de cumplir este requisito. Los estándares educativos tienen que reducirse a niveles más bajos que los oficialmente previstos cuando la mayoría de los alumnos están subalimentados, mal vestidos, tienen muy malas condiciones funcionales y ambientales para sus estudios y su descanso en el ámbito escolar y doméstico y, además, sufren por la incomodidad de los precarios medios de movilización. Consecuentemente, estos bajos estándares que se aplican a todos los alumnos se extienden también a los niños y adolescentes que viven en condiciones más favorables, y también a aquellos que por ser más talentosos podrían fácilmente ser sometidos a estándares educacionales mucho más altos. De esta manera, los bajos rendimientos originados por los bajos niveles de vida de los alumnos se universalizan y obstaculizan el desarrollo de un sistema de enseñanza de alto rendimiento.

/Al lado

Al lado de esta situación adversa, los bajos niveles de vida se traducen en bajo rendimiento personal de los educandos. Por eso es característico en la región - como ya se mencionó - el fenómeno de la repetición sistemática de los cursos y asignaturas. Ello explica también el hecho de que cursos y materias que podrían ser suministrados en corto tiempo requieren plazos dilatados y costosos procesos de enseñanza a base de repetición e insistencia.

A la luz de estos factores, la dificultad para conciliar los objetivos de extensión de la educación con el sostenimiento o aumento de los estándares y rendimiento de los servicios educativos aparece como uno de los grandes desafíos que al presente enfrentan los países latinoamericanos en materia educacional.

El segundo factor se relaciona con el bajo rendimiento de los alumnos debido a razones de selección. Las condiciones de marginalidad económica y social que afectan a amplios grupos de la población urbana y rural determinan un ausentismo forzoso para muchos niños y jóvenes pertenecientes a estos sectores, por causas independientes a sus actitudes y a su talento. Ello es particularmente válido en los niveles medio y superior de la estructura educativa. Por otra parte, los altos costos directos, indirectos y complementarios sólo pueden ser enfrentados fácilmente por las familias de mayores ingresos. El resultado de esa situación es que los niños y los jóvenes que pueden incorporarse al proceso educativo y culminarlo satisfactoriamente son aquellos cuyos padres disponen de un adecuado nivel de ingreso. Cuando la mayoría del alumnado se origina solamente dentro de un sector relativamente pequeño de la comunidad y no precisamente por condiciones de aptitud intelectual, es obvio que el nivel promedio no representa a los más talentosos y que, en general, la selección promedio resulta muy por debajo del nivel de actitud deseable. Este fenómeno contribuye indudablemente a la generación del bajo rendimiento del alumnado y, consecuentemente, de todo el sistema educativo.

6. La eficiencia de operación de los sistemas educativos y el rendimiento de los recursos que utilizan

A los sobrecostos que se originan en los desajustes mencionados entre la orientación y estructura de los sistemas educativos y las condiciones y exigencias del desarrollo, se añaden los que se localizan al nivel de la eficiencia operativa de dichos sistemas.

Numerosos informes y estudios parciales ponen de manifiesto que la mayor parte de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y materiales aplicados a la educación operan en general con rendimientos muy bajos. Las deficiencias en este campo afectan prácticamente a todos los eslabones y factores del proceso educativo. En muchos casos, las funciones del personal docente y paradocente no se ejercen con plena eficacia por su capacitación insuficiente, falta de motivación o escollos derivados de la organización administrativa. Los programas de estudio suelen caracterizarse por contenidos y orientaciones inadecuados, y contienen repeticiones, paralelismos y desajustes que ocasionan pérdidas importantes de actividad docente. Los sistemas pedagógicos vigentes quedan con frecuencia al margen de innovaciones basadas en criterios y métodos científicos, y continúan empleándose textos y materiales de enseñanza obsoletos. Los locales y equipos básicos - a veces de diseño inadecuado - se utilizan muy parcialmente por una sola institución, programa o curso, con ausencia de un verdadero sentido de aprovechamiento de las economías de escala. A menudo se duplican innecesariamente servicios administrativos que además exhiben escasa modernización de sus técnicas de operación.

Algunos de esos problemas suelen acentuarse al nivel de la educación superior, por duplicación o coordinación insuficiente de las tareas de investigación, o por una excesiva atomización en centros docentes y de investigación, ubicados en locales dispersos, que entorpecen un aprovechamiento más eficaz de los recursos humanos y conducen a la baja utilización de laboratorios, equipos, bibliotecas y talleres.

/En suma,

En suma, no obstante el volumen considerable de recursos comprometidos y la trascendencia del papel que cumple la educación, esta actividad suele quedar al margen de los notorios progresos que en materia de organización y de incrementos de productividad han incorporado otros frentes del desarrollo latinoamericano.

Más que insistir en la enumeración de factores de esa naturaleza y en la evaluación de sus consecuencias, temas que requieran de estudio pormenorizado, parece pertinente a los fines de esta nota explorar en torno a algunas de las causas de orden general que pueden estar determinándolos. En este sentido, acaso pudiera sugerirse la presencia de ciertas actitudes bastante extendidas en la región a propósito de los gastos corrientes y de inversión para fines educativos.

Aunque la baja eficiencia no es fenómeno exclusivo de los servicios educacionales, puesto que puede advertírsela también en otras actividades públicas y privadas, parece acentuarse como consecuencia de la falta de un sentido de economía o de "rendimiento" en la operación de esos servicios. La concepción - en parte indiscutiblemente legítima - de la educación como un fin en sí misma, suele derivar hacia el rechazo de cualquier criterio de medición y evaluación de los resultados de operación del sistema, y a una calificación del gasto educacional como ajeno por su naturaleza misma a toda asociación con la idea de productividad. De ahí que parezca natural que el esfuerzo financiero se otorgue a las instituciones e individuos sin otro compromiso que el de utilizarlos en tareas educativas de cualquier naturaleza, sin sujeción a patrones razonables de eficiencia en su utilización.

Tal actitud se constituye en un ingrediente de importancia en la configuración del problema financiero de la educación, ya que limita la contribución que tendrían que ofrecer los propios sistemas educativos - mediante el incremento de su eficiencia interna - a atenuar la incompatibilidad entre las exigencias de ampliación de los servicios educacionales y la limitación de los recursos para atenderlas.

Esa actitud que suele caracterizar a quienes participan de las distintas funciones que envuelve el proceso educativo, encuentra su contrapartida - acaso más acentuada y extendida - en una actitud de

/otra naturaleza

otra naturaleza pero de efectos similares por parte de los usuarios de los servicios. La tendencia a dar a los gastos en educación un tratamiento liberal según el cual los recursos se asignan sin una intención definida de recuperarlos, induce a los usuarios a sentirse eximidos de responsabilidad respecto a la eficiencia del sistema, tanto en lo que ésta depende de su propia actividad como de las presiones indirectas que pueden ejercer para su mejoramiento. En este sentido, es notoria la diferencia que existe, por ejemplo, con el gasto en vivienda, que es generalmente reembolsable, o en seguridad social, en el cual la prestación está íntimamente ligada a la activa participación del beneficiario en el proceso productivo. Entiéndase bien el propósito de esta comparación. No se está abogando en favor de que se establezca un compromiso generalizado para todos los usuarios de contribuir directamente al costo de la educación, lo que vendría a contradecir otras consideraciones a las que se ha hecho frecuente referencia; de lo que se trata es de reconocer la necesidad de una actitud que ha de inspirarse en una comprensión cabal del problema y traducirse en una disciplina y un sentido de responsabilidad respecto del sistema escolar del que se forma parte.

En cualquier caso, se trata de un fenómeno que tiene obvia influencia en el rendimiento de los sistemas educativos y por lo tanto en la economía de los recursos que se asignan a la educación. Acaso al alterarse la antigua actitud, podría crearse fuente potencial de recursos adicionales, instituyendo o fortaleciendo mecanismos de reembolso que faciliten la ampliación de tales recursos a tiempo que introduzcan la necesaria discriminación entre las familias que pueden y las que no pueden costear la educación con su propio esfuerzo. En tanto persistan las características de concentración en la distribución del ingreso que exhiben al presente la mayoría de los países latinoamericanos, la inexistencia de un compromiso de reembolso por parte de quienes pueden asumirlo priva al Estado de una fuente legítima de recursos para extender los propios servicios educativos, y la "gratuidad" indiscriminada de la educación no significa necesariamente una acción eficaz de redistribución del ingreso a través de la actividad pública.

7. La estrategia para la expansión de los servicios educativos frente a las limitaciones financieras y los requerimientos del desarrollo

Las reflexiones anteriores sobre la naturaleza y dimensiones del problema del financiamiento de la educación y la formación profesional en América Latina parecerían llevar a dos conclusiones. Por una parte, el problema está determinado en esencia por la urgente necesidad de ampliar significativamente los servicios generales de educación a mayores sectores de la población, y de extender y adecuar la formación profesional y técnica y la calificación de mano de obra en sus diversos niveles. Por otra, el problema se torna más complejo y adquiere mayores proporciones debido al bajo nivel de eficiencia operativa y a desajustes fundamentales de la estructura de los servicios, que se traducen en desperdicio de recursos, sobrecostos y, consecuentemente, en bajo rendimiento de los recursos que se asignan a la educación.

En cierto modo, y particularmente en países de muy amplios recursos, estos dos aspectos del problema podrían ser planteados y afrontados en forma independiente. Sin embargo, en el caso concreto de América Latina y debido a la escasez general de recursos financieros, la solución del primero va ineludiblemente vinculada a los logros en el segundo. Más aun, se puede afirmar que buena parte de los esfuerzos que pudieran realizarse para incrementar los recursos se frustrarían ante el drenaje constante y sistemático que llevan aparejadas la insuficiente adecuación y baja eficiencia operativa de los sistemas educacionales.

Estas reflexiones conducen igualmente a pensar que no es suficiente plantear las soluciones al problema financiero de la educación a través del aumento sustancial de las actuales destinaciones. Sería ése un camino poco realista si se tienen en cuenta el marco general de la economía latinoamericana y las múltiples demandas que se originan en cada uno de los sectores de actividad y en las diversas aspiraciones sociales. Por otra parte, no son pocos los países en que esas destinaciones han alcanzado proporciones significativas respecto a los totales del ingreso nacional y el gasto público, sin que ello se haya traducido en el desarrollo de unos servicios educacionales eficientes y adecuados a las necesidades de la sociedad presente. El resultado puede ser la saturación de determinados  
/mercados profesionales

mercados profesionales con contingentes de egresados que no encuentran trabajo acorde con su preparación y se ven obligados a comprometerse y frustrarse en tareas burocráticas de poca importancia o a emigrar al mercado internacional del trabajo, en tanto que en los mismos países hay graves insuficiencias de profesionales especializados en otras ramas y sobre todo de técnicos de nivel medio y mano de obra altamente calificada.

Difícilmente podrían encontrarse soluciones enteramente satisfactorias a la incompatibilidad básica entre las aspiraciones de mejoramiento sustancial y rápido de los niveles educacionales y las limitaciones de recursos para satisfacerlas, y que al mismo tiempo tengan debidamente en cuenta los requerimientos del propio desarrollo. Pero por lo menos, parece clara la necesidad de abordar el problema con una "estrategia" distinta a la tradicional, así como la de prever un período de transición o emergencia en que se acepten patrones de uso de recursos, modalidades de educación y capacitación, y formas de contribución a las exigencias financieras, que pudieran no ser deseables como características permanentes, pero de las que cabría hacer uso en tanto las condiciones económicas reales no puedan sostener sistemas similares en su estructuración y funcionamiento a los de países más desarrollados.

Parecería aconsejable que esa estrategia se basara fundamentalmente, entre otros, en tres ingredientes:

1. Introducción de las innovaciones necesarias en la estructura de los servicios, para hacerla más compatible con los niveles y requerimientos del desarrollo;
2. Ajustes a lo largo de todo el proceso de operación técnica del sistema educativo y de capacitación profesional, tendientes a elevar rápidamente sus niveles de rendimiento; y
3. Establecimiento de un sistema orgánico de movilización de recursos para el desarrollo del sistema educativo que vincule y comprometa a todos los sectores político-administrativos, económicos y sociales.

/a) Adecuación

a) Adecuación de la estructura de los sistemas educativos

La fundamentación del primer aspecto ha sido discutida en sus aspectos principales en las secciones anteriores. Se trata en definitiva de definir la extensión apropiada de los elementos de educación y cultura general que han de ofrecer los servicios educativos y la de los elementos destinados a formar y perfeccionar los profesionales y la mano de obra calificada que requieren el sistema productivo y el avance social y que condicionan el desarrollo.

De lo expuesto con anterioridad se deduce el sentido de los cambios que parecerían ser necesarios respecto de la estructura tradicional de los servicios educativos. En primer lugar, estos han sido insuficientes para asegurar a toda la población un mínimo de educación general; segundo, su orientación ha llevado a que la formación general se prolongue a niveles cada vez más avanzados del sistema en los que se va atendiendo a una proporción fuertemente decreciente de la población escolar, sin relación al grado de desarrollo ni a las exigencias directas para la formación profesional; tercero, en su conjunto, la formación profesional aparece rezagada tanto con respecto a la educación general como a las necesidades del desarrollo; y cuarto, en la formación profesional tiende a persistir un acento excesivo en determinadas especialidades tradicionales y en las que envuelven largos períodos de formación. De este modo, parecen darse fuertes desequilibrios entre lo que se ha calificado de infraestructura y superestructura educativa y en la composición interna de cada una de ellas, cuya corrección formaría parte importante de una nueva estrategia educativa.

Lo anterior llevaría a sugerir determinados criterios para jerarquizar las principales metas educativas, y en consecuencia para establecer prioridades en el destino de los recursos que se le asignen. Por ejemplo, se concebiría así la adopción de ciertas metas mínimas, correspondientes unas a la infraestructura y otras a la superestructura, que determinarían el mínimo absoluto de recursos que debe asignarse a la educación general y profesional de los diversos niveles.

En términos institucionales, ello significaría en primer lugar adoptar metas mínimas para la enseñanza primaria, de conformidad con lo que cada país considere como la base indispensable para el desarrollo

/cultural de

cultural de su población. En cambio, al nivel de la educación secundaria general las metas mínimas quedarían determinadas por los "insumos" de ese nivel que son indispensables para preparar alumnos que han de continuar su formación profesional a niveles superiores. Por supuesto, se trata de metas mínimas y no de límites al esfuerzo educacional, lo que no excluye por lo tanto aportes suplementarios de la educación ciertamente deseables, aunque no indispensables en el marco existente de las condiciones económicas y sociales de una comunidad. La extensión del esfuerzo adicional dependerá en cada caso de la capacidad para suministrar los recursos necesarios, lo que de paso atiende a la necesaria flexibilidad con que debieran definirse las metas que suelen proponerse con referencia a América Latina en su conjunto, que reúne países con diferencias sustanciales en su grado de desarrollo y nivel de ingresos.

Algo similar ocurre a propósito de la educación profesional, o más generalmente, la formación y perfeccionamiento profesionales. Las metas mínimas corresponderían al suministro de la mano de obra calificada suficiente, en términos numéricos y cualitativos, para permitir la eliminación de los puntos de estrangulamiento que significan la escasez de personal calificado de tipo estratégico para el desarrollo económico y social, dentro del marco existente. La falta de logros efectivos en materia de metas mínimas significa la presencia de un factor de estancamiento en diversos campos de la vida económica y social del país y genera pérdidas económicas por el uso inadecuado o ineficiente del capital productivo existente.

Los logros adicionales a esos requerimientos mínimos de personal calificado pueden aproximarse a una dotación óptima de calificaciones, que facilite la obtención futura de un ritmo de crecimiento acelerado dentro del marco existente de recursos materiales, hasta el punto que se justifique por las condiciones reales del país.

La aplicación práctica de criterios de esa naturaleza encontraría numerosas dificultades. Así ocurre por ejemplo con la determinación de los programas "mínimos" y "óptimos" de formación profesional que respondan con propiedad al nivel, características y perspectivas del desarrollo de cada país. Varios conceptos tradicionales, que servían anteriormente como

/única base

única base para la formulación de los planes de educación profesional y la asignación de los recursos correspondientes, no corresponden ya a los requerimientos de una estructura profesional moderna, si se tiene en cuenta el desarrollo de nuevos conceptos educacionales relacionados con nuevas profesiones, con la transformación de profesiones tradicionales, y con las nuevas técnicas de enseñanza profesional, caracterizada por nuevos medios de enseñanza y por la extensión del sistema extraescolar.

El problema de la distinción entre la infraestructura y la superestructura educacional se complica, además, por la intercalación inevitable entre las dos orientaciones básicas de enseñanza, derivada de dos factores: la inclusión en la educación general de elementos de conocimientos profesionales, como ocurre con la profesionalización de los últimos años de la enseñanza primaria; y la inclusión en los programas de educación profesional secundaria de importantes elementos de enseñanza general, orientados hacia el desarrollo de la cultura general, cumpliendo parcialmente de este modo el papel que desempeña la escuela secundaria general.

Esta última situación no es solamente aceptable sino altamente deseable para asegurar el nivel cultural adecuado de los profesionales. Pero no ocurre igual cuando se considera el problema del marcado desequilibrio entre el contenido de educación general y el de enseñanza que se puede considerar como auténticamente profesional en algunas ramas de educación universitaria. En algunas facultades universitarias este desequilibrio llega a ser tan marcado y desfavorable para las enseñanzas de las modernas técnicas profesionales y los conocimientos instrumentales, que tales estudios universitarios de hecho son semiprofesionales, hasta el punto de adquirir las características predominantes de estudios generales de nivel universitario, más que de formación profesional.

En términos financieros, los gastos que corresponden a esta parte del perfil educativo pueden considerarse excesivos a la luz de la capacidad de comunidades que al mismo tiempo no pueden suministrar servicios educacionales adecuados al nivel primario, y que no tienen suficientes recursos para ampliar la educación estrictamente profesional tanto de la juventud como de los adultos. No menos importantes resultan ser los

/desequilibrios dentro

desequilibrios dentro de la propia enseñanza profesional. En particular, se advierte un desarrollo relativamente intenso de la enseñanza universitaria de algunas profesiones que gozan de alto prestigio social, frente a uno demasiado débil de la educación profesional correspondiente a los niveles intermedios. De igual manera, se encuentra relativamente poco desarrollada la formación profesional de operarios altamente calificados y, en general, del personal calificado de niveles bajos, aunque en los últimos años se nota un gran progreso en este campo principalmente por medio de sistemas de instrucción extraescolares.

Se apreciaría todavía mejor la insuficiente adecuación de la enseñanza profesional si se hiciera por separado un análisis riguroso de las especialidades profesionales más importantes. Se advertiría así un marcado desequilibrio entre la enseñanza de profesiones y oficios tradicionales, y de las modernas que corresponden a los últimos adelantos de la ciencia y la tecnología. En general, se observa en América Latina un marcado retraso en la formación de determinados profesionales de diversos niveles que son particularmente necesarios para atender a las exigencias del desarrollo económico y social, lo que pone de manifiesto la falta de compatibilidad entre el perfil de la estructura profesional y la estructura económica.

Esa insuficiente compatibilidad se manifiesta no sólo en fallas de coordinación estructural de los sistemas de enseñanza general y profesional, sino también en la escasa armonización de los programas de enseñanza y de su contenido. Las pérdidas inevitables causadas por todas estas incompatibilidades se traducen en definitiva en exceso de energía y recursos utilizados en ciertos rubros de enseñanza, y en una baja eficiencia de los esfuerzos educacionales en las etapas adelantadas de la educación, que no cuentan con una base educacional suficiente a pesar del desarrollo aparentemente excesivo de la educación general media.

b) La operación técnica de los servicios educacionales

Mediante recomendaciones como las que han quedado insinuadas en los párrafos anteriores, se aseguraría un rendimiento mucho mayor de los recursos que se asignan a la educación desde el punto de vista de las demandas económicas y sociales de la comunidad en su conjunto. Pero lejos

/de atenuar

de atenuar las exigencias de mayores recursos, lo más probable es que ese esfuerzo de adecuación de los servicios educativos a la realidad latinoamericana acentúe la magnitud absoluta de esas exigencias. Ello obliga a centrar mucho más la atención en torno a la eficiencia en la operación interna de dichos servicios.

A su vez, el mayor rendimiento de los recursos movilizados actualmente depende en esencia de la decisión y de la capacidad de los países para introducir reformas sustanciales a lo largo de todo el mecanismo operativo del sistema educacional. Ello obedece a que los bajos niveles de eficiencia operativa no se originan ocasionalmente en algunas fases aisladas del proceso educativo, sino más bien en la concepción misma de esos servicios.

La operación del sistema debe estar inspirada en una clara conciencia de que las limitaciones financieras ya anotadas obligan a plantear la solución de la extensión de los servicios básicamente a través del mayor rendimiento de los recursos actualmente empleados, propósito que ha de abarcar por igual a los recursos humanos, económicos y político-administrativos.

La traducción práctica de una actitud de esa naturaleza acaso hubiera de comenzar por una reorganización de los propios ministerios de educación y del conjunto de organismos docentes y paradocentes, a fin de acrecentar su eficiencia operativa. Un aspecto importante de esta reorganización ha de ser, sin duda, el replanteamiento del presupuesto y del manejo general de los recursos, que facilite vincularlos directamente con las prioridades y exigencias del desarrollo y establecer una clara distinción entre los gastos de capital y los gastos corrientes y de administración. Sería útil disponer de una serie de criterios e indicadores destinados a medir la productividad de las inversiones en términos del volumen y la calidad de los egresados como base para la política de inversiones educacionales.

Sin duda, tener en cuenta un criterio de emergencia en el aprovechamiento de los recursos y reconocer la necesidad de un período de transición en que se requieren soluciones temporales, justifica esfuerzos para identificar y promover iniciativas de muy diversa naturaleza. No

/corresponde el

corresponde al carácter de esta nota entrar en una consideración detenida del tema, que además requeriría mirar a cada caso particular con actitud imaginativa; a lo más, cabría enunciar algunas posibilidades a título puramente ilustrativo.

Por ejemplo, aun una evaluación superficial del nivel de rendimiento actual de los locales, equipos y otros insumos permite suponer que serían viables diversas modalidades para aprovecharlos con mayor intensidad, lo que facilitaría afrontar el déficit en este campo, particularmente en las áreas urbanas. Por otra parte, parecen ser amplias las posibilidades de adaptar y aprovechar ciertos recursos marginales, particularmente si se cuenta con la participación organizada de la comunidad. Existen numerosos ejemplos en la región de escuelas construidas y organizadas directamente con la iniciativa y el esfuerzo de la comunidad, en lo que se encuentran modalidades que podrían servir de base a una nueva estrategia para la movilización de recursos para la educación.

Por otra parte, la naturaleza y la escala de las operaciones de los servicios educativos a nivel nacional ofrece amplias posibilidades de introducir técnicas de producción de alto rendimiento. Por ejemplo, la producción en gran escala de textos, material de enseñanza y equipos podría significar una disminución sustancial de los costos. En materias como ésta, México viene adelantando una experiencia notable de construcción de aulas prefabricadas y de elaboración de textos y otros materiales que pueden constituir ilustración interesante para todos los países de la región.

El rendimiento en el plano de los recursos humanos también ofrece algunas posibilidades mediante la introducción de técnicas modernas de difusión. A través de un uso racional de circuitos cerrados de televisión y de escuelas radiofónicas podría incrementarse sustancialmente la calidad de la enseñanza y multiplicar el rendimiento de profesores especializados. Otro tanto podría lograrse para ciertos propósitos a través de cursos por correspondencia.

/c) Nuevas

c) Nuevas fuentes de recursos para el financiamiento de la educación

El concepto de soluciones transitorias o de emergencia para atenuar las incompatibilidades estructurales entre aspiraciones y necesidades de ampliación de los servicios educativos y de limitación de recursos para atenderlas, no se limita a aquellas acciones que tiendan a acrecentar el rendimiento del sistema, sino que puede extenderse también a la movilización de nuevas fuentes de recursos internos o fortalecimiento de algunas que han comenzado ya a contribuir. Como en lo anterior, se trata de un tema que debería ser objeto de investigación y sobre el que apenas si podría considerarse pertinente sugerir aquí algunos ejemplos, como los relativos a la contribución de los empresarios y el autofinanciamiento de los ciclos superiores.

La participación activa de los empresarios en el financiamiento de los programas de formación profesional y capacitación de la mano de obra se justifica ampliamente, por su doble papel de consumidores y beneficiarios de buena parte de los esfuerzos en formación y capacitación profesional, y porque simultáneamente disponen de parte del equipo y del personal que podría ser habilitado como instructor. Una alternativa de este tipo podría ofrecer una solución de emergencia mientras el sector público está en condiciones de afrontar con mayor eficiencia la totalidad de la tarea; por ejemplo, podrían organizarse amplios programas de responsabilidad conjunta del estado y los empresarios dentro del marco de cada sector de la producción y a base de los requerimientos específicos del aparato productivo.

En cuanto al autofinanciamiento de los ciclos superiores, podría pensarse en algunos tipos de programas mixtos de trabajo y estudio debidamente reglamentados, que permitieran a los jóvenes y adultos costearse con su propio trabajo los correspondientes cursos. Ello es particularmente posible en los ciclos medio-superior y superior, especialmente si hace uso de cursos vespertinos y nocturnos. Una variante de esta alternativa podría constituir un sistema de otorgamiento de préstamos reembolsables, a mediano y largo plazo, que los estudiantes podrían amortizar tan pronto como terminaran sus estudios y se integraran al proceso productivo.

/Ambas alternativas

Ambas alternativas parecen viables en las condiciones presentes de América Latina. Si se analiza detalladamente el caso de los estudiantes universitarios de origen de estratos sociales de bajos ingresos, se observa que la gran mayoría trabaja para financiar sus estudios, ya sea alternando años de estudio y de trabajo, o trabajando con horarios especiales que le permita concurrir al mínimo de clases requerido para la aprobación de los cursos. La segunda tiene un antecedente en el caso del Instituto de Capacitación en el Exterior (ICETEX) de Colombia, que funciona desde hace más de diez años como un banco para financiar estudios de especialización en campos profesionales de interés para el desarrollo nacional a través de amortización periódica al terminar los estudios.

Finalmente, la comunidad en su conjunto puede orientarse más estrechamente al proceso de movilización de recursos, a través de la contribución en la construcción y organización de locales escolares y en su mantenimiento o conservación. La construcción de locales escolares por parte de la comunidad está en práctica desde hace varios años en varios países, particularmente a través del programa de "Acción Comunal" en Colombia y el de "Cooperación Popular" del Perú, y la participación en el campo del mantenimiento y operación de los planteles escolares constituye una práctica establecida en Argentina desde hace muchos años a través de las "juntas cooperadoras".

En este mismo contexto, adquiere particular relieve la organización y extensión de los servicios extraescolares. La consolidación de amplios sistemas nacionales de servicios extraescolares facilitaría canalizar el esfuerzo conjunto de los jóvenes y adultos, los empresarios interesados y el gobierno. Dichos sistemas podrían operar paralelamente con las actividades productivas utilizando en parte los propios talleres y fuentes de trabajo y también parte de los equipos y locales del servicio escolar ordinario. Los empresarios podrían asociarse permitiendo el uso de algunas de sus instalaciones y equipos y suministrando instructores, a tiempo que el Estado podría actuar como promotor y organizador del sistema. Se trataría básicamente de extender a los aspectos más importantes del sistema productivo la práctica de la enseñanza y la capacitación profesional

/como parte

como parte de la actividad laboral. La organización y la operación del sistema podría realizarse a través de los diferentes sectores de la producción en colaboración con los organismos sindicales y del gobierno.

La idea del esfuerzo conjunto entre empresarios, trabajadores y el Estado no es nueva en América Latina. Es bien sabido que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) del Brasil, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) de Perú, y el Servicio de Cooperación Técnica de Chile, que recientemente dio origen al Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INCAP), llevan varios años de funcionamiento exitoso en el campo de la capacitación de la mano de obra. Se trataría ahora de reforzar los esfuerzos que ya vienen haciéndose y asegurar su extensión a los principales sectores y niveles de la producción.

En materia de formación de técnicos de nivel medio y superior podría pensarse en una alternativa, también de emergencia, a través de un servicio vespertino y nocturno para jóvenes y adultos ya incorporados al trabajo. Ello permitiría autofinanciar el sostenimiento de los educandos sin necesidad de sustraer personal productivo de la economía. Naturalmente, ello implicaría una ampliación sustancial de la duración de cada ciclo educativo y una completa adecuación de los respectivos programas a las condiciones especiales de los trabajadores-estudiantes. Así, ciclos que en el sistema ordinario son de tres años podrían realizarse en cuatro o cinco años y muchos aspectos eminentemente teóricos característicos de los servicios convencionales podrían orientarse en un sentido más práctico. Podría requerir también ciertas modificaciones en la jornada de trabajo y el otorgamiento de ciertas concesiones a los participantes en el servicio por parte de los patronos, particularmente en los períodos de exámenes y prácticas especiales.

/En esta

En esta forma, podría ponerse en marcha en forma progresiva un amplio sistema de servicios extraescolares simultáneos con el trabajo cotidiano, que permitiría a los jóvenes y adultos continuar en forma sistemática y permanente su capacitación profesional de acuerdo con su capacidad y con los requerimientos de la producción nacional.

En suma, la puesta en marcha de iniciativas como las mencionadas en las secciones anteriores y de otras que pudieran sugerirse, dependen fundamentalmente de una nueva actitud respecto de la educación por parte del Estado y de la comunidad. No sobra insistir, sin embargo, en que las incompatibilidades anotadas no son el simple resultado de dificultades operativas sino, fundamentalmente, de las concepciones y motivaciones tradicionales que inspiran y accionan todo el sistema educativo. Por lo mismo, cabe suponer que mientras no se parta de una clara comprensión sobre la necesidad de modificar esta situación, las innovaciones y ajustes que puedan introducirse carecerán de la dimensión y de la eficacia necesaria para lograr los objetivos que se buscan.

8

4

7

8

