

27/63  
c2

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
Santiago, septiembre 1963

EL PROBLEMA DE FINES CONTEXTUALES EN EDUCACION \*

\* Preparado por el profesor J. Roberto Moreira para sus clases en el Curso de Planeamiento de la Educación. Utilizado como material en el Programa de Capacitación del Instituto.

## CURSO SOBRE PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA EDUCACION

### I EL PROBLEMA DE FINES CONTEXTUALES EN EDUCACION

#### 1. Los objetivos de los sistemas educativos en relación con el sistema de valores sociales, aspiraciones, costumbres y usos.

- 1.1. Los sistemas educativos envuelven, en sí mismos, un conjunto de valores, aspiraciones, costumbres y usos; además se ubican en una cultura que les sirve de contexto.
- 1.1.1. La educación ofrecida por un sistema educativo "deriva su significado y su dinamismo del ámbito circundante de objetos y de hombres y, por lo tanto, puede, a su vez, influir sobre dicho ámbito, pero sólo en la medida en que éste haya proporcionado previamente las condiciones y los medios para la acción propia de la educación" (Theodoro Brameld - Bases Culturales de la Educación, pg. 21). Sin embargo, el contenido de un sistema existente es siempre embebido, total o parcialmente, perfecta o imperfectamente, de la cultura de su ambiente social.
- 1.1.2. El ambiente puede tener límites muy estrechos y muy amplios, definidos o indefinidos, finitos o transfinitos, según sea considerado desde un punto de vista de grupos o clases sociales, de sectores locales y nacionales o regionales e internacionales, de un momento (tiempo) determinado o de una trayectoria histórica.
- 1.1.3. Valor humano o valor social: Las cosas y los actos del hombre pueden "tener valor" o "ser valor"; planear tiene valor, según los fines y los medios planteados; la democracia es un valor porque es tanto deseada como deseable. En el primer caso el valor resulta de la utilidad o del uso o de los dos conjugados, pero puede haber valores de uso distintos de los valores de utilidad, desde un punto de vista social y cultural.
- 1.1.3.1 Un acto o una cosa es un valor cuando es estimado o deseado por una persona o por un grupo de personas. "Para un aristócrata convencido, la nobleza es un alto valor" (Thodule Ribot - Logique des Sentiments, pg.40). La educación es un valor humano general,

pero puede significar "usos" y "utilidades" diferentes, según los grupos o clases sociales.

- 1.1.3.2 "El sentido exacto de 'valor' es difícil de precisar rigurosamente porque esta palabra representa casi siempre un concepto móvil, un pasaje del 'hecho' al 'derecho', del deseado al deseable (generalmente por medio del comúnmente deseado)" (André Lalande - Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie, pg. 1184). En cuanto sea referido a uso y utilidad es 'hecho' y en cuanto signifique aspiración o lo deseable es 'derecho', pero, en los dos casos, supone una calidad terciaria de las cosas y actos humanos, la cual tiene su razón de ser en las tendencias y en los juicios de apreciación del hombre social. De eso resulta la posibilidad de variación de los valores según sean los grupos, las clases y las sociedades totales o globales.
- 1.1.3.3 Una sociedad total presenta siempre un cierto grado, más o menos variable, de cohesión. Se supone que esto resulta tanto de intereses y necesidades colectivos globales (económicos y políticos) como de un sistema de valores universales o nuclearios, propio de esa sociedad, aunque ella misma - la sociedad - por su estructura, ofrezca posibilidades de alternativas y especialidades de valores (Ralph Linton - The Study of Man, 1936; Ruth Benedict - Patterns of Culture; Bigelow, Allport, Brunner and all - Cultural Groups and Human Relations, 1951).
- 1.1.4 Un sistema educativo contiene un sistema de aspiraciones, lo crea, estimula y mantiene (Hilda Taba - School Culture, 1955).
- 1.1.5 Un sistema educativo es también un sistema de costumbres y usos sociales particulares (Hilda Taba - School Culture, 1955; Willard Waller - The Sociology of Teaching, 1932; William O. Stanley - Social Foundations of Education, 1956).
- 1.2 Los sistemas educativos necesitan y deben cambiar cuando el sistema de valores en que son basados ya no es socialmente activo, o, entonces, cuando tiene su funcionalidad reducida a sectores o estratos sociales que son minorías o que no representan más la cultura nuclear de una sociedad total. Por ende la educación ofrecida por ese sistema corresponde a un sistema arcaico o

actualmente poco significativo de aspiraciones; las costumbres y los usos, que lo caracterizan son extraños e inútiles para la gente que el tiene que atender.

- 1.2.1 Planear el cambio o la reforma de un sistema educativo es: (a) planear la interferencia en valores, aspiraciones y usos que son inherentes al sistema tal cual es; (b) buscar en la sociedad ambiente los nuevos valores, aspiraciones y usos sobre los cuales se basará el nuevo sistema o el sistema reformado; (c) definir los valores que el deberá crear, las aspiraciones que estimulará y los usos que desarrollará (I.L. Kandel - The New Era in Education 1955, principalmente el capítulo sobre las nuevas modalidades de reformar la educación; Smith, Stanley and Shores - Fundamentals of Curriculum Development, 1950).
- 1.2.2 Si aceptamos que la sociedad moderna busca organizar sistemas educativos que sirvan a todos sus miembros por igual, es necesario considerar que, mientras hay una cultura común que puede servir de base a esos sistemas globales, hay también, dentro de la sociedad moderna, clases sociales para las cuales los valores, costumbres, usos y aspiraciones varían, sea de modo propio, sea como derivaciones de lo que es nuclear en la sociedad. ¿Deberá el sistema educativo contener o permitir variaciones de niveles o ramas de educación según las clases sociales?
- 1.2.2.1 Las clases sociales son agrupamientos particulares de envergadura muy grande, que representan "macrocosmos" de agrupamientos subalternos; esos "macrocosmos" tienen su unidad fundada en su suprafuncionalidad, es decir no tienen función exacta y objetivamente definida, pero interpretan a su modo todas las funciones ejercidas por ellos mismos y por las otras clases sociales. Además de esto, la unidad de una clase social tiene base también en la resistencia que ofrece a la penetración de la sociedad global y sobre la incompatibilidad o relativa hostilidad hacia las otras clases sociales. No obstante eso, la clase social no es un agrupamiento cerrado, porque no ofrece estructura definida, aunque esté en continuo proceso de estructuración y, por eso,

permanezca siempre no organizada. Sin embargo, el proceso de estructuración y la suprafuncionalidad de una clase le determinan una conciencia colectiva predominante y obras culturales específicas. Las clases sociales sólo existen en las sociedades globales industrializadas y son agrupamientos de hecho, a la distancia y permanentes. Son de hecho porque no resultan ni de imposición, ni de voluntad; son a la distancia porque no dependen de la mayor o menor dispersión de sus grupos y miembros, de reuniones o asambleas; son permanente porque no ofrecen la temporalidad limitada de las asociaciones o clubes que pueden contener. (Georges Gurvitch - La Vocation Actuelle de la Sociologie, tomo primero, 1957; Pitirim Sorokin - Society, Culture and Personality, 1947; Maurice Halbwachs - Esquisse d'une Psychologie des Classes Sociales, 1955, publicación póstuma de un análisis de los móviles dominantes que orientan la actividad de los individuos en la sociedad, hecho en 1938; Warner and Lunt - Social Class in America, a manual of procedure of the measurement of Social Status, 1949, libro en que las clases sociales son consideradas desde un punto de vista diferente de lo presentado por nosotros, según un "gradient" o curva de estados sociales).

- 1.2.2.2 El problema de planeamiento que proponemos, teniendo en vista a los estudios psicosociológicos de las clases sociales, es: (a) planear un sistema educativo que sea basado en la cultura nuclear de una sociedad global; (b) hacer que los valores, aspiraciones, costumbres y usos que despierta y estimula, contribuyan para reducir las tensiones y conflictos entre clases; (c) contribuir para que los valores y aspiraciones no antagónicos o no conflictivos de las diferentes clases sociales sean subrayados por la educación (d) hacer con que la educación sea un camino real de mejoría de estado económico y cultural de los estratos más bajos de la sociedad. La educación como factor de paz social.
- 1.2.2.3 Nótese que, en la mayoría de las naciones latinoamericanas, la industrialización ha empezado apenas, que las clases sociales

aún se están formando, y que hay un progresivo pasaje de la vieja estructura social por "estados" hacia la estructura por clases y estratos.

Nota final: El resumen es una fuente de discusión; su conclusión deberá ser la indicación de las investigaciones y estudios necesarios para el planeamiento que considere a los asuntos tratados; la misión del profesor es tan sólo la de orientar y coordinar las discusiones y los estudios.

I. EL PROBLEMA DE FINES CONTEXTUALES EN EDUCACION

2. Los objetivos de los sistemas educativos en relación con las necesidades y aspiraciones económicas.

2.1 El principio que establece la educación como factor de desarrollo económico es relativamente reciente.

2.1.1. Cotgrove señala que aún en nuestros días, en Inglaterra, el principio, si es aceptado, no tiene correspondencia práctica o efectiva.

"El sistema de educación sigue teniendo en muchos de sus aspectos la forma que se le dió en el Siglo XIX" (Stephen F. Cotgrove. - Technical Education and Social Order. Londres, 1958)

2.1.2. En un informe de 1884 se explica que los ingleses habituados como estaban a obtener utilidades inmediatas, tenían que aprender todavía que la extensión de la educación en el sentido técnico o de preparación profesional era un requisito necesario para el desarrollo de la industria (Royal Commission on Technical Education, 1884, Vol.1). En ese informe es reconocido, formulado y subrayado fuertemente el principio de la educación como factor de desarrollo económico. Pero es también una crítica al hecho de que no se le daba a la educación esa función.

2.1.3. Cotgrove, en el libro citado, refiere el comentario del Presidente de la Escuela Técnica de Bradford (1880) sobre el hecho de que los industriales no daban la menor importancia a su escuela. "Muchos piensan que, como nuestra producción se desarrolló ampliamente durante el viejo sistema, haremos mejor en conservar nuestras tradiciones y proseguir nuestros mismos caminos, confiando sólo en la habilidad e ingenio de nuestro pueblo". Mientras tanto, en aquella época, Inglaterra era la más grande potencia industrial del mundo y el centro del comercio mundial.

- 2.1.4. La misma enseñanza común, primaria, que nosotros establecemos como base mínima y necesaria sobre la cual reposa el desarrollo económico, no fué así reconocida en los comienzos de la revolución industrial inglesa y, asimismo, ya cuando la industria había determinado la nueva estructura económica del país.
- 2.1.4.1. La ley inglesa de 1883 prohibió el trabajo industrial de niños menores de 9 años y limitó a 8 horas diarias el trabajo de los niños desde los 9 a los 13 años. "El hecho es que, antes de la ley de 1883 se podía explotar toda la noche, todo el día, o ambos 'ad libitum' a los niños y a los jóvenes" (Reports of the Inspectors of Factories for 30th April, 1860). En las condiciones indicadas no podría existir oportunidad y tiempo para la educación primaria de los obreros infantiles y jóvenes.
- 2.1.4.2. Sin embargo, la misma ley de 1883 proclamó la enseñanza primaria como condición obligatoria del trabajo, porque los padres no podrían enviar a sus hijos menores de 14 años a las fábricas 'controladas' sin enviarlos al mismo tiempo a la escuela primaria. El fabricante era responsable de la observancia de la ley (Reports of Inspectors of Factories, 31st October, 1863).
- 2.1.4.3. En esa época se hizo el elogio de la educación (de niños) asociada al trabajo (Children's Employment Commission, V Report 1866). "Estoy plenamente convencido - dijo un fabricante a los miembros de la comisión - de que se ha descubierto el verdadero secreto de la producción de buenos obreros, consistente en combinar desde la infancia el trabajo con la enseñanza". W.N. Senior, en una conferencia pronunciada en 1863 (VII Congress - Reports of Proceedings - National Association for the Promotion of Social Science, Londres, 1863) buscó probar que la jornada escolar unilateral, improductiva y prolongada de los niños recarga de trabajo al maestro, mientras destruye, de modo estéril y nocivo, el tiempo, la salud y la energía de los alumnos. Robert Owen (Observations on the Effects of the Manufacturing System, Londres, 1817), quien es abundantemente citado por Marx, en el 1er volumen de "El Capital", aprobó también que se combinara para todos los chicos a partir de cierta edad el trabajo productivo con la enseñanza. Marx agregó que, si

además de asociar al trabajo productivo la enseñanza, se le agregara también la gimnasia, no solo sería creado un método para intensificar la producción social, sino también el único método que permitiría producir hombres plenamente desarrollados (El Capital, Vol. 1, pág. 405, 2a. edición de 1959, del Fondo de Cultura Económica).

No se trataba, por lo tanto, de educación para el trabajo, pero de enseñanza asociada al trabajo, lo cual, por su lado, tendría fuerza educativa.

2.1.5. Los ejemplos de Estados Unidos y de Rusia nos hacen admitir que la educación, como fuerza o factor de desarrollo, no consiste en una enseñanza de actividades profesionales, pero sí en una organización que prepara los niños y los jóvenes para la más grande eficiencia social posible.

2.1.5.1. En los Estados Unidos eso es realizado, con mayor o menor eficiencia, conforme sean los estados y las comunidades locales; en el nivel primario los medios utilizados son el juego, actividades constructivas, uso de herramientas y utensilios, contacto con la naturaleza, expresión, contactos con organizaciones de la sociedad local; en el nivel secundario los planes y programas son basados en las necesidades y capacidades de los alumnos y de los agrupamientos sociales, en el equilibrio de objetivos y funciones escolares, en el desarrollo de valores de uso y utilidad, todo lo cual supone diferenciación de los programas en cursos paralelos y equivalentes, y posibilidad de cambio o combinación de cursos. En este sentido, la educación es vocacional, pero no es tecnicoprofesional. (William A. Smith - Secondary Education in the United States, New York, 1932; James B. Conant - The American High School, New York, 1959). La enseñanza tecnicoprofesional es estimulada por el gobierno federal; escuelas de agricultura funcionan con recursos federales; la enseñanza industrial es hecha en cursos mantenidos por la misma industria o por organizaciones privadas y tienen el aspecto de entrenamiento posterior a los estudios secundarios.

- 2.1.6. Todo lo resumido anteriormente parece indicar que la educación de nivel primario y secundario se desarrolla con el desarrollo económico y que, después de una cierta etapa, pasa a ser considerada como factor del mismo desarrollo económico. Por lo menos es eso lo que uno puede deducir fácilmente de los libros citados, de Cotgrove y Conant y de los informes ingleses del Siglo XIX sobre enseñanza y trabajo.
- 2.1.6.1 Entonces, el principio de que la educación es un factor de desarrollo económico, es consecuencia de ese mismo desarrollo. En otras palabras, para que la educación sea un factor de desarrollo es necesario que haya preliminarmente un cierto nivel mínimo de industrialización.
- 2.1.6.2 La educación para el desarrollo no debe ser confundido con la educación o enseñanza tecnicoprofesional en las escuelas; el cambio de orientación, del viejo humanismo académico a un nuevo humanismo de la técnica, de la ciencia y de la vida asociativa, es lo que parece caracterizar la educación para la eficiencia social y, por eso, para el desarrollo.
- 2.1.6.3 El entrenamiento tecnicoprofesional surge así, en su nivel medio, como preparación 'ad-hoc' y según las necesidades de la producción de bienes de capital y bienes de consumo. Esto acaece hoy en los Estados Unidos, en Rusia y en Inglaterra. (Sobre Rusia, véase: George Z.F. Bereday, William W. Brickman, Gerald H. Read - The Changing Soviet School, Boston, 1960).
- 2.2. Albert O. Hirschman sustenta que no existe una lista de "prerequisitos" para el desarrollo económico y que no es posible definir un número fijo de factores de atraso. La determinación de hacer o promover el desarrollo es lo esencial, pero debe "ser acompañada de una visión de lo que necesita hacerse, y esta visión sólo puede adquirirse gradualmente, a lo largo del proceso de desarrollo" (A.O. Hirschman - La Estrategia del Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, 1961).
- 2.2.1. El desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades

que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados... De la misma forma en que un país subdesarrollado puede movilizar una gran cantidad de reservas ocultas de mano de obra no calificada, utilizando su campesinado superfluo, también puede hacer que el capital, el espíritu de empresa y todos los demás "pre-requisitos" se unan inesperadamente al desarrollo económico una vez que éste ha empezado a manifestarse".

- 2.3. El analfabetismo y la escasez educacional no son factores de atraso económico y social, porque son consecuencia del atraso. El desarrollo educativo no es un "prerequisito" del desarrollo económico, sino después que éste es "implantado", es decir, la educación se convierte en factor del desarrollo a lo largo del proceso de desarrollo.
- 2.3.1 La educación para el desarrollo, en sus niveles primario y secundario, no significa necesariamente enseñanza técnico-profesional, pero orientación y preparación hacia la vida moderna del trabajo. En este sentido tiene más relaciones con la educación general que con la educación estrictamente vocacional. Admítase hoy, en Rusia y en los Estados Unidos, que un alumno graduado por escuela secundaria debe conocer todas las ramas comunes de la industria, del comercio y de la agricultura. En Rusia, según fué descrito por observadores norteamericanos (The Changing Soviet School), en algunas escuelas los alumnos estudian y trabajan en talleres escolares; enseguida se van afuera para trabajar en fábricas, pero no sólo en una actividad profesional y sí en una variedad de ellas; después vuelven a la escuela. De ese modo estudian prácticamente los medios y objetivos comunes de la industria.
- 2.3.2. Las condiciones del progreso tecnológico y las formas de trabajo cambian rápidamente en nuestros días. Por ejemplo, un hombre trabaja 5 o más años en el manejo de una máquina y, entonces, la "automación" lo reemplaza. Un trabajador es necesario en vez de diez. ¿Cuál será el destino de los reemplazados? Los trabajadores deben ser capaces de cambiar sus especializaciones. Esta es una de las razones principales de la educación general de carácter poli-

técnico, es decir de estudios y entrenamientos como base de cambio de trabajo.

- 2.4 En los países aún subdesarrollados y que están ensayando sus primeros pasos en el sentido del desarrollo industrial, la especialización técnicoprofesional en nivel medio es casi un desperdicio. No hay posibilidad de un análisis del mercado de trabajo porque esto aún se encuentra en fase de implantación. El desarrollo industrial se realiza según circunstancias que cambian constantemente, de modo que la previsión de las necesidades de mano de obra es difícil o imposible. Instalar escuelas con planes y programas definidos, cursos de varios años, talleres caros para la enseñanza técnicoprofesional es casi una tontería. Véase que ni los Estados Unidos, ni Rusia, o Inglaterra buscan soluciones de ese tipo hoy día. Su preocupación es la de formación "ad-hoc" de los obreros especializados, y la de formación, en nivel superior, de ingenieros y personal de alta calificación técnicocientífica.
- 2.4.1. En razón de lo que ha sido expuesto, parece que los objetivos educativos, relacionados con el desarrollo económico de los países latinoamericanos, deben ser enfocados desde el punto de vista de un cambio general de orientación de la enseñanza en sus diversos grados o niveles, de sus contenidos programáticos y de sus prácticas y medios de enseñanza. El enfoque ya no puede ser el conocimiento puro y desinteresado pragmáticamente, de las artes y de la ciencia, pero lo de las técnicas y de la producción social. En este caso, las artes y la ciencia pura no son más que una especialización de nivel superior. Su situación en la enseñanza secundaria tiene aspecto instrumental y sirve a la orientación educativa y vocacional.
- 2.4.2. La formación de mano de obra especializada sería hecha "ad-hoc" a la medida de las necesidades, en cursillos intensivos de entrenamiento específico y corta duración. El ejemplo del SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) en Brasil, es una prueba de esta posibilidad. El problema de la educación para el desarrollo no es el de crear la escuela de formación de la mano de obra, antes que haya necesidad evaluada de ésta; ese problema es sobretodo la

de establecer actitudes favorables al trabajo, mediante el conocimiento objetivo y práctico del mundo de trabajo en sus grandes y principales variedades modernas. Además de eso, es también llevar el alumnado al conocimiento concreto de la tecnología moderna en sus aspectos generales. Eso dará a la formación "ad-hoc" del profesional que sea necesario a una nueva rama de producción industrial, más posibilidad de humanismo que el proceso de convertir masas de campesinos o de jóvenes semianalfabetos en obreros que, después, a la medida del desarrollo y de los cambios tecnológicos de la producción, tendrán dificultad de readaptación. La solución del tipo adoptado por el SENAI se vuelve así en un proceso complementario, pero no es algo de fundamental importancia que pueda reemplazar un sector del sistema educativo.

- 2.5. Los estudios de Conant y de Cotgrove (citados con anterioridad) son, además de un análisis, un ensayo de establecimiento de criterios para verificar si el sistema educativo posee medios y condiciones de formación del "capital humano". Otro libro que sirve a este objetivo es el de Deal Wolfe sobre las fuentes de talentos especializados en los Estados Unidos (America's Resources of Specialized Talent, New York, 1954). Un informe de 1951, publicado por la "Comisión de Educación para el Ajustamiento de la Juventud a la Vida" (Vitalizing Secondary Education - Commission for Life Adjustment Education for Youth, Washington, D.C., 1951) también es de gran utilidad para este objetivo. Resumiéndolos a todos, podemos decir que un sistema educativo posee medios y condiciones de formación del "capital humano" cuando:
- a) no separa la preparación para el trabajo de la preparación para la ciencia y las artes;
  - b) no hace de las actividades prácticas y afuera de la escuela, trabajos "extracurriculares", es decir algo que se despega y no se relaciona estrechamente con los planes y programas;
  - c) no hace de la experiencia directa una excepción o una simple ilustración;
  - d) no subraya a los cursos especializados, sean técnicoprofesionales o no;

- e) no hace predominar los programas informativos de conocimientos, que llevan a la enseñanza verbal y abstracta;
- f) no hace de las actividades en los talleres escolares algo complementario y no integrado en el conjunto de los programas;
- g) realiza experiencias de trabajo en función de los planes y programas;
- h) hace de los problemas comunes (personales, económicos, políticos y sociales) de los alumnos y de la comunidad, del estado o provincia, de la región y del país, base de estudios y actividades;
- i) da a la orientación educativa y vocacional función coordinadora de las actividades educativas.

2.5.1. Creemos que es posible afirmar que estas condiciones escolares no existen en América Latina; nuestra enseñanza aún es de tipo humanista académico; por otro lado buscamos llenar el vacío mediante un nuevo sistema de escuelas tecnicoprofesionales sin saber si ellas son o no necesarias desde el punto de vista del mercado del trabajo.

2.5.2 Es claro que la reforma del sistema, para que sea considerado el contexto socioeconómico del trabajo y de la producción, tiene que ser hecho mediante planeamiento y por etapas. Trátase de una intervención en organización cuya rutina de actos y usos, así como sus modelos y señales o símbolos fueron establecidos hace mucho tiempo. Por lo tanto, la planificación del desarrollo educativo debe consistir principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso al nuevo sistema educativo. Esta táctica, con mayor o menor sistematización, ha sido adoptada por Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Rusia.

2.6. Admítase generalmente que hay una relación estrecha entre nivel de escolaridad de un país y su nivel de desarrollo económico. En los países adelantados, por ejemplo, los obreros fabriles y los empleados en actividades terciarias presentan un promedio de escolaridad representado por 8 a 14 años de estudios. En América Latina, el nivel de escolaridad de la masa obrera no llega a 4 años

y el de los empleados no llega a seis. Para reformar útilmente la enseñanza de nivel medio, sería necesario primeramente alzar el nivel de escolaridad promedio de los grupos cuyo trabajo es más decisivo en el proceso de desarrollo económico.

2.6.1. Es también admitido que hay relación estrecha entre nivel de ingreso de las familias y nivel escolar a que llegan los hijos.

Algunas investigaciones hechas en Brasil y otras aún en proceso incipiente de realización en Chile parecen demostrar que esa relación varía conforme las áreas económicas y los estímulos sociales. Así, por ejemplo, en la comuna de San Miguel un niño cuya familia tiene un ingreso "per capita" de 5 escudos mensuales tiene más probabilidad de llegar al 6º grado primario que un niño, en las mismas condiciones de una comuna distante de Santiago. El ausentismo escolar es más sentido en las escuelas de la provincia de Aconcagua que en las de Santiago mismo en los estratos sociales de ingreso "per cápita" equivalente.

2.6.2. Por otro lado, algunas experiencias hechas en Brasil parecen demostrar que el cambio de orientación de la enseñanza primaria, en el sentido de mayor funcionalidad social, contribuye para reducir el ausentismo. Por ejemplo, el cambio del programa de materias por el programa de actividades, el cambio de criterio de promoción y el hecho de agregar actividades concretas de talleres a los 4º y 5º grados han contribuido positivamente para la permanencia de los alumnos por más tiempo en la escuela, sea ese tiempo evaluado en días por año, sea en años completos de frecuencia escolar.

2.7. Cuando se trata de planificar la educación teniendo en vista sus fines económicos, es preciso no olvidar que ella es limitada por el desarrollo. No es posible crear un sistema de enseñanza técnico-científica donde la producción social aún no depende de las técnicas de aplicación científica. A cada nivel de desarrollo corresponde ciertos tipos o formas de problemas escolares y, en consecuencia, formas diferentes de solución. Entre un punto inicial cualquiera de desarrollo representado por las naciones o sociedades nacionales más ricas y prósperas, hay todo un camino por recorrer. Si no se

pierde de vista esto, si se hacen estudios objetivos de la situación educacional, asociados a los estudios de la situación social y económica, es muy posible que sepamos planear y realizar la escuela que es factible en cada país subdesarrollado. (J. Roberto Moreira - Educación y Desarrollo, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 1, 1961, y Educación y Desarrollo en América Latina, en "Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina", Vol. I, UNESCO, 1962).

## I. EL PROBLEMA DE FINES CONTEXTUALES EN EDUCACION

### 3. Los planes de escolarización, la dispersión, la concentración demográficas y las condiciones económicas.

3.1 La población de un país puede doblar en 25 años, si llega a crecer a la tasa geométrica de 3% (tres por ciento) al año. Según los últimos censos efectuados en América Latina, parece que gran parte de nuestros países se aproximan de esa tasa. Brasil, Colombia, México, Perú y Chile las presentan entre 2,6 y 3,0% al año.

3.1.1. El rápido crecimiento demográfico significa un aumento extraordinario de la población infantil y juvenil. En el caso de los países que crecen a la tasa geométrica de 2,6 a 3,0% al año, la población de menos de 21 años de edad es cuantitativamente más grande que la de más de 21 años. El grupo de los que tienen más de 6 y menos de 15 años representa más de 17% de la población total.

3.1.2 Este solo hecho indica desde luego el problema financiero que es la escolarización de esa población. Sin embargo los educadores hacen algunas hipótesis que aparentemente rinden posible su solución.

Entre ellas la que exponemos a seguir:

Un país que tiene 10 millones de habitantes, si desea ofrecer escolaridad a todos los de más de 6 y menos de 15 años de edad, y si su población crece a la tasa de más 2,6% al año, tiene por lo tanto que proveer escuelas para 1,7 millones de niños. Si cada alumno cuesta al año 20 dólares, y si la población económicamente activa es igual a 34% de la población total (lo que parece no estar lejos de lo que sucede en Latinoamérica), esto significaría que cada persona económicamente productiva tendría que contribuir con 10 dólares anuales (como promedio) para la escolarización de los niños

de más de 6 y menos de 15 años de edad. Si el Producto Nacional interno llega, en ese país, a totalizar 1.000 millones de dólares (100 dólares "per capita") eso significaría un promedio de poco más de 294 dólares por persona económicamente activa, al año, como ingreso bruto. Sacar de ese total 10 dólares para la educación de niños es aparentemente muy posible, si es verdad que 20 dólares al año, por alumno, son suficientes. Aunque se estime que son necesarios 40 dólares por alumno, para realizar educación regularmente satisfactoria, la verdad es que la mayoría de los países latinoamericanos cuya población económicamente activa sea igual a cerca de 35% de la población total, y que sean capaces de producir, como promedio por persona activa, alrededor de 300 dólares anuales, pueden gastar 20 dólares anuales por alumno para escolarizar toda la población de más de 6 y menos de 15 años de edad. (Nótese que eso representaría alrededor de 3,5% del Producto Nacional Interno).

3.2 Horace Belshaw (Population Growth and Levels of Consumption, London, 1956) al utilizar una ecuación de Cobb-Douglas, llega a las siguientes conclusiones:

- a) Un incremento de la fuerza de trabajo igual a 1%, si el capital se mantiene constante, aumentaría la producción en 0,75%; un incremento en el capital de 1%, si la fuerza de trabajo se mantiene la misma, aumentaría la producción en 0,25%. El incremento de los dos, capital y trabajo, de 1%, aumentaría la producción en 1%.
- b) Para mantener el ingreso "per capita" tendría que mantenerse constante.
- c) Si aceptamos que en los niveles de consumo deben ser incluidos servicios como los de salud y educación, las inversiones en hospitales, escuelas y otras organizaciones sociales no económicas, tales servicios e inversiones deberían crecer "pari passu" con la población, para mantener los niveles de consumo "per capita".

- d) Puesto que el incremento de la fuerza del trabajo, si el capital se mantiene constante, ofrecerá un incremento menor que proporcional en la producción, el promedio "per capita" deberá caer si la población crece.
- e) De modo semejante, también el incremento del capital, si la fuerza de trabajo como proporcional a la población es invariable, determinará un aumento de la producción no proporcional al incremento de la población.
- f) El aumento de la producción "per capita" es función del aumento del capital y del aumento de la fuerza de trabajo proporcionalmente a la población. Para que el aumento de capital pueda compensar el estancamiento de la fuerza del trabajo, es necesario que a cada 1% de incremento de la población corresponda un incremento de 4% en el capital caso en que no habrá aumento del producto "per capita". A un aumento de 3% en la población debería corresponder el incremento de 12% en el capital, para mantener el mismo nivel de consumo del país.

3.2.1. La fórmula de Cobb - Douglas (Paul Douglas - The Theory of Wages, Macmillan, 1934, según la cita de H. Belshaw) que ha llevado a las conclusiones arriba es la siguiente:  $P = bL^kC^j e$ , en la cual  $P$  es el índice del producto (output) físico,  $L$  es el índice del número de trabajadores,  $C$  el índice del capital,  $b$  una constante que varía según diferentes economías e industrias,  $e$  un índice que varía con las innovaciones tecnológicas en el tiempo. La fórmula exacta de Cobb - Douglas es  $P = bL^kC^j$ , modificada por Belshaw para  $P = bL^kC^j e^{at}$ . La relatividad de esas fórmulas es muy grande y no tiene más que valor teórico, según lo reconocen los economistas. Sirven para la discusión macroscópica de los hechos económicos y sociales. Además son realizadas mediante el estudio de economías desarrolladas y difícilmente pueden aplicarse a economías subdesarrolladas.

3.3. Asociando lo que ha sido dicho en 3.1 y sus subpárrafos a lo expuesto en 3.2 y sus subpárrafos, se verifica de inmediato

que la solución no es tan sencilla como supone la hipótesis de 3.1.2. Si un país subdesarrollado aún no aplica el 3,5% de su Producto Nacional Interno en la educación del grupo de más de 6 y menos de 15 años de edad (y en general los países latinoamericanos no gastan más de 2% con la educación de ese grupo), es muy difícil que lo hagan, sin obtener que el incremento del producto sea más grande que lo demográfico.

3.3.1. Por otro lado, si la fuerza de trabajo se mantiene la misma, proporcionalmente a la población total, es necesario un poderoso incremento de capital para hacer que la tasa de crecimiento del producto sea superior a la tasa de crecimiento demográfico. Si la economía nacional no atrae el interés de capitales foráneos, la tarea es muy dura porque el incremento del capital interno pasa a depender del aumento de ahorro. Difícilmente será posible aumentar el nivel de consumo y, por ende, la tasa de gastos con educación.

3.3.2. El crecimiento demográfico correspondiente a una tasa de más de 2,5% al año impone, como consecuencia de lo expuesto, el trabajo de menores y viejos, para que la población pueda mantener su nivel de ingreso y, por lo tanto, su nivel de consumo. Tomando a 10 países que tienen un incremento demográfico de menos de 2% al año (Estados Unidos, Canadá y ocho europeos) y a 10 países que lo tienen superior al 2,5% (6 de América Latina y 4 de Asia), nos ha sido posible construir el siguiente cuadro:

Población económicamente activa (hombres) por edades

Tipos de países	Edad en años							
	10-14	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	mas de 65
Con más de 2,5% de crecim. demogr.	33%	83%	90%	97%	96%	95%	91%	80%
Con menos de 2% de crecim. demogr.	45%	67%	89%	97%	97%	96%	80%	35%

Notas: 1) los datos, que sirvieron de base a los cálculos, se refieren a los censos realizados en 1950 o en años próximos a 1950;

2) los países del primer grupo son predominantemente agrícolas y tienen ingreso inferior a 200 dólares "per capita" al año.

3.3.3. La consecuencia de estos hechos económicos y demográficos, es que la escolarización, además de encontrar dificultades financieras por su incremento, trata con la necesidad de trabajo de niños y jóvenes. Como el trabajo de la mujer es de difícil estimulación puesto que la alta fertilidad le impone obligaciones en la crianza de los chicos, no hay otro medio de aumentar el ingreso nacional que la explotación del trabajo infantil y juvenil. El progreso tecnológico, que podría contribuir para reducir la necesidad de mano de obra es un factor condicionado por la disponibilidad de capitales.

3.3.4. La solución tiene que ser paulatina, si debe ser progresiva. No puede significar una reducción en la fuerza de trabajo, ni tan poco un aumento muy grande y súbito en los gastos. De eso resulta que, en los países subdesarrollados y de alto índice de crecimiento demográfico, no se puede programar una escolaridad muy larga para toda la población. Además, la escolarización tiene que ser de bajo precio, lo que significa que no puede ser muy aparatosa y que tiene que reducirse a mínimos esenciales. Semejantes límites obligan a un cuidadoso planeamiento para evitar despilfarros de recursos y para sacar el mayor provecho posible de la escolarización que es factible. Juzgamos que una consecuencia inmediata de esta conclusión es la necesidad de la racionalización de los servicios educativos ya existentes en América Latina, su mejor distribución y su mejor aprovechamiento, lo que es, sin duda, planeamiento.

3.4. La distribución de los servicios educativos es condicionada también por condiciones demográficas. La concentración de la población la facilita, mientras que la dispersión la dificulta.

3.4.1. Sin embargo, no hay que pensar que la concentración demográfica permite, por sí sola, extender la escolaridad fundamental en un mayor número de años. En los países subdesarrollados esa extensión queda dependiente de la mayor necesidad del aumento de fuerza del trabajo, ya que no es posible esperar substanciales

- . . . incrementos de capital, en las primeras fases del desarrollo.
- 3.4.2. La concentración demográfica significa casi siempre urbanización, es decir, movilidad demográfica del agro hacia las ciudades. En los países subdesarrollados esa movilidad puede resultar de las siguientes causas:
- a) incipiente industrialización que atrae a las ciudades trabajadores de las áreas rurales;
  - b) incipiente racionalización de la producción agropecuaria y extractiva que libera mano de obra en el interior;
  - c) crecimiento demográfico que determina excedentes de mano de obra en el interior, obligándolos a desplazarse hacia las ciudades;
  - d) reducción de las actividades agropecuarias y extractivas a causa del agotamiento de la tierra, peste en los rebaños, sequías, agotamiento de las riquezas extractivas, etc.
- 3.4.3. La urbanización creciente de Latinoamérica parece resultar de la combinación, en proporciones variables, de todos esos factores (Véase: Unesco - La Urbanización en América Latina, 1961). Esto significa que ni toda la población que se urbaniza por movilidad del agro hacia la ciudad, obtiene trabajo de inmediato. La urbanización en tales condiciones obliga, por lo tanto, a la creación de nuevas oportunidades de trabajo, lo que exige inversiones superiores a las que serían proporcionales a la tasa de ahorro nacional. Esto necesariamente significa reducción de recursos financieros para la educación. La urbanización, de por sí, no es una condición que favorezca el incremento del esfuerzo educativo. Lo que ella pueda favorecer es una concentración más económica y efectiva de los recursos disponibles para la educación.
- 3.4.4. El problema demográfico asociado al económico impone a la administración de los servicios educativos el más cuidadoso planeamiento. Los países subdesarrollados que presentan asociación de los dos tipos de problemas no pueden despilfarrar los recursos destinados a la educación en lo más mínimo. De eso

resulta que la escolaridad compulsiva tiene que ser limitada a lo financieramente factible, que cada maestro debe tener a su cargo un número mínimo de alumnos de modo a limitar el costo anual de la escolaridad "per capita", que los locales escolares tienen que ser modestos, de bajo precio, aunque pedagógicas e higiénicamente aceptables, que los planes y programas de enseñanza no pueden depender de instalaciones y equipos didácticos muy caros, que el horario de actividades escolares no debe impedir el trabajo de tiempo parcial de los alumnos. Finalmente, es necesario tener en vista que hay áreas más escolarizables que otras, según su densidad demográfica y su productividad económica, y que, por lo tanto, el esfuerzo educativo en las primeras produce mayor rendimiento que en las segundas.

- 3.4.5. La enseñanza de nivel medio en países que ofrezcan la situación problemática considerada, tiene que ser restringida a los límites de sus necesidades sociales, económicas y culturales más esenciales, lo que obliga, en su planeamiento, a la investigación previa de esas necesidades, y, después, la determinación de los medios re-  
colectivos e impositivos de un exagerado desarrollo de ese grado o nivel de enseñanza. No hay que olvidar que la enseñanza de nivel medio, cuando no es bien orientada y cuando se expande demasiado, tiende a crear una clase semi-ociosa, dependiente de actividades terciarias, que las economías subdesarrolladas no puede sostener. De eso resulta también que, en los países subdesarrollados y de rápido crecimiento demográfico, la enseñanza de tipo académico y humanista restricto es un despilfarro; su orientación tiene que ser más humana en el sentido de lo práctico y de lo productivo, es decir tiene que crear y estimular las actitudes favorables al desarrollo, al trabajo productivo, la iniciativa, la cooperación y la organización.

3.4.6. Los cursos superiores, la enseñanza universitaria tienen en los países subdesarrollados función importante, pues que les cabe preparar el liderasco que promoverá el desarrollo. Consecuentemente, la enseñanza superior no puede limitarse a formar profesionales liberales. Ni tan poco, en países que tienen escasos recursos para aplicar en bienes de capital, con una población creciente que necesita trabajar y aumentar el nivel de ingreso "per capita", pueden las universidades entregarse a las investigaciones académicas, de carácter científico puro. Su enfoque, teniéndose en vista la formación de personal de nivel superior, los estudios e investigaciones, tiene que ser la sociedad nacional en todas sus necesidades más inmediatas. Y además de eso, como los países subdesarrollados se encuentran en condiciones que obligan a su población a trabajar casi toda la vida, desde la niñez hasta la vejez, las universidades tienen la alta función de alzar el nivel cultural de esa población, mediante los cursos populares extra-trabajo, la vulgarización de los conocimientos científicos, la divulgación, etc.

3.5 En resumen, las condiciones demográficas de los países subdesarrollados - como se concluye de lo expuesto - obligan tanto a la modestia de los objetivos educativos, como a la jerarquía pragmática de los planes o proyectos de realización educativa. La educación no puede ambicionar fines que esten más allá de lo estrictamente necesario y de lo inmediatamente útil social y económicamente. Sus progresos cuantitativos y cualitativos, al mismo tiempo que son determinados por el desarrollo económico y social, deben servir de estímulo a ese desarrollo. Creemos que es precisamente en eso que consiste la integración de la planificación educativa y de la planificación económica. Si no hay posibilidad de ofrecer inmediatamente las mismas oportunidades educativas a todos, el criterio de distribución de los medios y recursos educacionales puede ser la de mayor necesidad y mayor utilidad, es decir, la educación debe ser realizada prioritariamente allí donde es más necesaria y, al mismo tiempo, más útil económica y socialmente para la nación