

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

UNESCO/ED/CEDES/21
ST/ECLA/CONF.10/L.21
PAU/SEC/21
21 de febrero de 1962
ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación

Santiago de Chile, 5 a 19 de marzo de 1962

LA EDUCACION PRIMARIA EN AMERICA LATINA:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

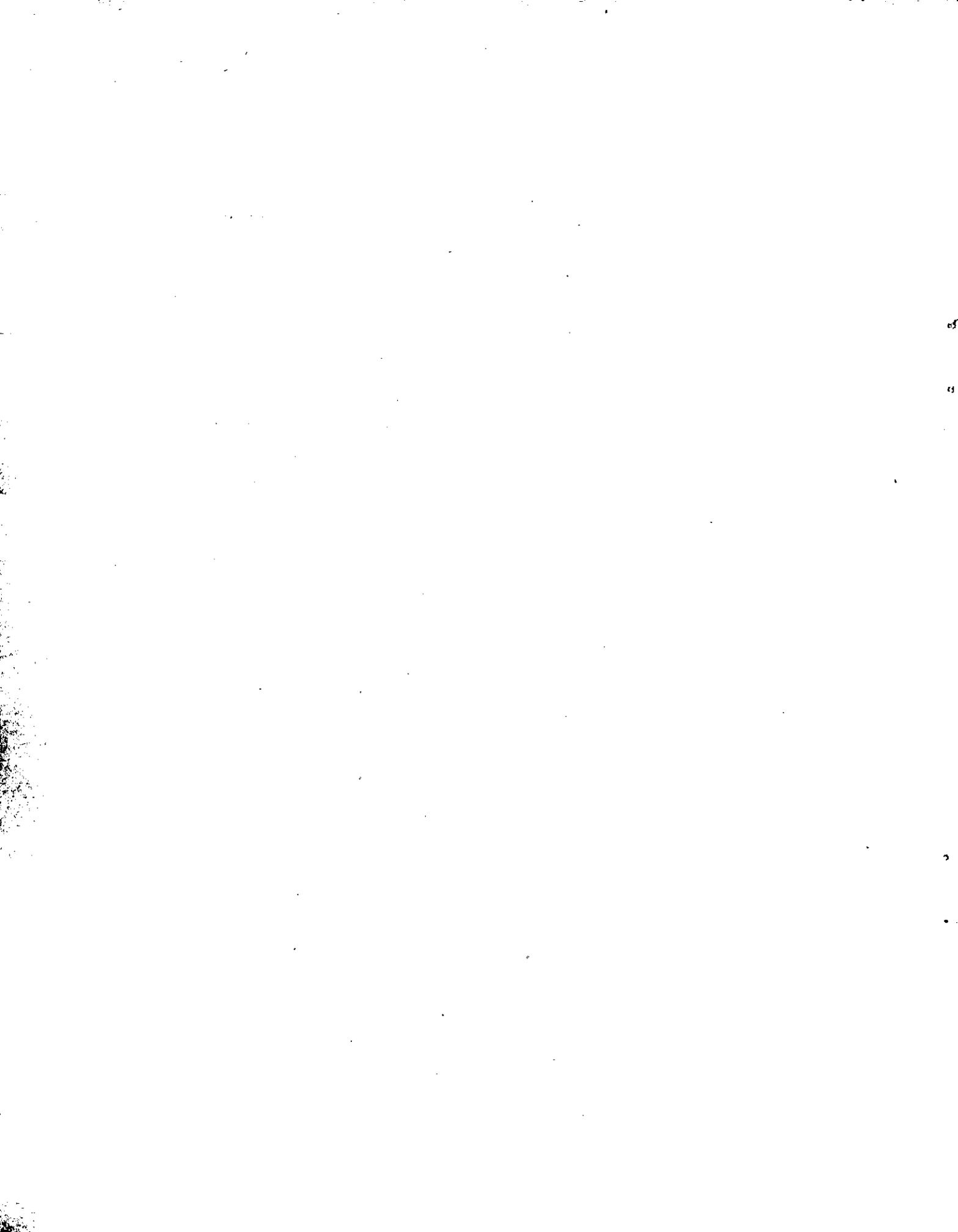
preparado por la

Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia
y la Cultura

Nota: Texto pendiente de revisión editorial.

INDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	1
I. LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA	2
1. Antecedentes: duración legal y duración real ..	2
2. El cumplimiento de la obligatoriedad escolar: absentismo y deserción	7
3. La acción del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar	11
X II. EL PERSONAL DOCENTE	13
1. Consideraciones previas	13
2. La composición del magisterio	15
3. La formación	17
a) Rendimiento cuantitativo de las instituciones de formación de maestros	18
b) Los planes de formación	20
c) Capacitación y perfeccionamiento del magisterio en ejercicio	27
4. Situación económica y profesional del magisterio	29
X III. LOS ELEMENTOS TECNICO-PEDAGOGICOS	32
1. Organización de la escuela	33
a) Escuela rural y escuela urbana	33
b) La escuela unitaria	35
c) La clasificación y distribución de los alumnos	36
2. Planes, programas y métodos	37
3. La investigación pedagógica	42
IV. LA ADMINISTRACION Y EL FINANCIAMIENTO	44
1. La enseñanza privada	48
2. La inspección escolar	50
3. El financiamiento	53
V. LA EDUCACION PRIMARIA EN RELACION CON ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACION DEMOGRAFICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE AMERICA LATINA	60



INTRODUCCION

Este estudio pretende ofrecer una síntesis del estado actual de la educación primaria en América Latina, de sus principales problemas y de las causas determinantes de los mismos.

El desarrollo del tema plantea ciertas dificultades: unas, originadas por la diversidad de aspectos y problemas involucrados en la educación primaria; otras, por el hecho de referirlo a toda la región latinoamericana. En el primer caso se trata de simplificar la cuestión seleccionando los problemas que parecen de mayor importancia, por su naturaleza misma o por su relación más directa con las finalidades que persigue la Conferencia sobre educación y desarrollo económico-social; en el segundo, el carácter global del estudio obliga a formular ciertas generalizaciones que pueden no singularizar o reflejar con exactitud la diferente situación de los países a dicho respecto. En determinados aspectos de la educación susceptibles de ser cuantificados, como matrícula escolar o presupuestos de educación, por ejemplo, es fácil de superar dicho inconveniente, porque los propios cuadros estadísticos reflejan la diversidad de situaciones, pero la cuestión varía al referirse a determinadas características técnico-pedagógicas de la enseñanza primaria. En este caso, los informes nacionales que se presentan a la Conferencia pueden ilustrar mejor las características específicas que tienen en los respectivos países los problemas que se analizan en el presente documento, así como completar y enriquecer considerablemente la información que éste contiene.

El documento consta de cinco partes: la primera, es una descripción objetiva de carácter fundamentalmente estadístico, sobre la situación existente en cuanto a la expansión de la educación primaria y a las causas que motivan que no se haya generalizado todavía; la segunda se refiere a las características que tiene la formación del personal docente y su situación económica y profesional; la tercera, trata de deparar una impresión de la organización escolar y de los elementos técnico-pedagógicos del

sistema educativo primario; la cuarta se ocupa de la administración y el financiamiento de la educación primaria, y en la quinta, por último, se pretende mostrar la relación existente entre el estado de la educación descrito en las partes anteriores y determinados aspectos de la situación demográfica, económica y social de América Latina.

Resta señalar que en el presente estudio, de carácter descriptivo y crítico, se ha adoptado el criterio de presentar descarnadamente los problemas existentes. Si resaltan más los aspectos negativos y los factores adversos que los hechos positivos, a pesar de la objetividad con que se ha pretendido reflejar la situación, ello puede motivar impresiones pesimistas, pero puede suponer a la vez el revulsivo y el estímulo de que tanto necesita la educación primaria en los países de América Latina.

I

LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA

1. Antecedentes: duración legal y duración real

Los preceptos legales que regulan la obligatoriedad de la enseñanza primaria se remontan al siglo XIX en gran parte de los países de América Latina. Ese principio legal respondía al interés por la educación popular, que ha sido una constante histórica del pensamiento latinoamericano, pero no ha alcanzado en la práctica una efectividad plena; ha sido una aspiración ideal desde hace más de cien años que solamente de escaso tiempo a esta parte ha sido acompañada de medidas verdaderamente eficaces para tratar de alcanzarlas. Esa última etapa se inicia poco después del término de la segunda guerra mundial.

Un año después de haber celebrado la UNESCO su primer seminario de educación (Sevres, 1947) tuvo lugar en Caracas una reunión de educadores latinoamericanos, convocada por la OEA con la cooperación de la UNESCO. Aunque en el temario de esa reunión no se incluyó el problema de la generalización de la educación primaria, gratuita y obligatoria, ya se destacaron las dificultades que afronta la escuela primaria en los medios donde existen grandes núcleos de analfabetismo y se sugirió que la extensión e intensificación de la enseñanza primaria debía tener prioridad sobre las campañas de alfabetización.

En otro Seminario, celebrado en Río de Janeiro en 1949, bajo los auspicios de la UNESCO, la CEA y el Gobierno del Brasil, se estudió la situación de la escuela primaria en relación con el analfabetismo, y se llegó a la conclusión de que su poca eficacia, especialmente cuantitativa, constituía la causa inmediata del bajo nivel educativo de la población de América Latina. La consideración de estos hechos motivó la propuesta de un plan de "escuela primaria fundamental" cuyo estudio se recomendó que asumiera un seminario especialmente convocado al efecto. En Montevideo - 1950 - se celebró el seminario, dedicado de un modo específico al estudio de los problemas de la educación primaria, en torno a los siguientes temas: organización de los sistemas y servicios escolares primarios; planes, programas y métodos; la enseñanza universal gratuita y obligatoria; la preparación de maestros, y textos y material escolar.

En este seminario se presentó un plan de "escuela fundamental primaria" con evidentes aciertos en su orientación didáctica, si bien de una duración excesivamente limitada (3 años) poco acorde con las aspiraciones que se depositan en la educación para lograr cambios profundos de orden cultural, social y económico. El seminario se pronunció sobre otros aspectos de la educación primaria y el conjunto de recomendaciones del mismo constituye un cuerpo doctrinal que ha influido eficazmente en el movimiento educativo latinoamericano.

En abril y mayo de 1956 tienen lugar en Lima la Conferencia Regional de la UNESCO sobre la Enseñanza Gratuita y Obligatoria, y la II Reunión de Ministros de Educación de América Latina. En estas reuniones se produce un hecho de singular trascendencia para el desarrollo de la educación americana: allí puede decirse que nace el proyecto principal para la extensión de la educación primaria en América Latina, sobre la base de una propuesta formulada por la UNESCO. Allí se produce, también, una declaración suscrita por los ministros de Educación en la que se destaca que "es deber inaplazable de los gobiernos y de los pueblos americanos generalizar la educación primaria". Finalmente, el seminario sobre planeamiento integral de la educación, celebrado en Washington, se ocupó

de la contribución que los servicios de planeamiento pueden prestar a la generalización de la educación primaria y se formularon sugerencias a tal respecto.

Las reuniones descritas han contribuido a fomentar en los sectores educativos y políticos, así como en la opinión pública, una mayor preocupación por los problemas de la educación primaria. Paralelamente los países de América Latina han desarrollado grandes esfuerzos en los últimos años para hacer posible la extensión de la educación primaria y merced a ello comienza a vislumbrarse la realización de ese ideal que la legislación educativa latinoamericana se propuso alcanzar hace muchos años.

Con muy escasas excepciones, la duración de la escolaridad obligatoria es equivalente en América Latina a la duración de la escolaridad primaria.

El término "escolaridad obligatoria" tiene una doble acepción en los países de América Latina; en ocasiones se refiere a los límites de edad, dentro de los cuales se puede cursar la educación primaria; en cambio, en determinados países significa el número de años que obligatoriamente ha de concurrir el niño a la escuela primaria.

En el cuadro 1 pueden apreciarse ambos datos.

Casi todos los países tienen establecida una escolaridad de seis años; no obstante, en muchos de ellos, es distinta la duración de la enseñanza primaria, según se trate del medio urbano o del rural. En este último hay gran número de escuelas incompletas que solamente llegan hasta el segundo, tercero o cuarto grado.

Es obvio que una duración tan limitada es insuficiente para dotar al escolar de los elementos instrumentales y culturales propios de una sólida educación básica. Por otra parte, esa misma brevedad del ciclo educativo primario en el medio rural representa un esfuerzo baldío en parte, desde el punto de vista pedagógico y económico, ya que el niño que asiste solamente uno o dos años a la escuela es muy probable que al llegar a adulto sea analfabeto.

Esa diferencia de posibilidades educativas que se ofrecen a la población rural y urbana con perjuicio para la primera, constituye uno de los problemas de más graves consecuencias de la educación latinoamericana: se

Cuadro 1

América Latina

País	Límites de edad para cursar la educación primaria	Grados que comprende
Argentina	6 - 14	7
Bolivia	7 - 14	6
Brasil	7 - 12	4-5
Colombia	7 - 14 6 - 12	5 rural 2-4
Costa Rica	7 - 14	6
Cuba	6 - 14	6
Chile	7 - 15	6 rural 4
Ecuador	6 - 14	6
El Salvador	7 - 14	6
Guatemala	7 - 14	6
Haití	7 - 14	6
Honduras	7 - 15	6 rural 3
México	6 - 15	6
Nicaragua	7 - 14	6
Panamá	7 - 15	6
Paraguay	7 - 14	6
Perú	6 - 16	6
Puerto Rico	8 - 14	6
República Dominicana	7 - 14	6
Uruguay	6 - 14	6
Venezuela	7 - 14	6

/trata de

trata de varios millones de niños - que por haber nacido en el medio rural - se ven imposibilitados de completar su educación primaria la que lógicamente por ser educación básica, debiera tener análoga duración para todos los escolares de un mismo país; además, esa misma limitación de la educación primaria rural impide el acceso a los estudios secundarios, ya que para el ingreso en éstos es requisito indispensable haber cursado la enseñanza primaria completa. Esa discriminación que atenta contra uno de los postulados más caros para toda sociedad democrática - el de la igualdad de oportunidades - es también un grave error desde el punto de vista utilitario porque supone prescindir de las posibilidades potenciales en el campo del saber y de la técnica de sectores humanos muy importantes numéricamente.

Otro hecho que motiva una mengua importante de la duración efectiva de la escolaridad, es el establecimiento de las denominadas clases alternas a las que asisten turnos distintos de escolares - a veces cuatro o cinco en un mismo día - con un horario excesivamente limitado. Con ese tipo de institución educativa se ha querido resolver en forma económica el problema agobiante de una población en edad escolar cada vez más numerosa, y la escasez de locales escolares, dándosele en su origen un carácter de provisionalidad o de emergencia, pero que con el tiempo se ha convertido en algo permanente, que requerirá serios esfuerzos para ser modificado.

El calendario escolar de las escuelas primarias es otro factor a considerar en relación con la escolaridad efectiva. En los países de América Latina la duración del año escolar fluctúa entre 167 y 225 días y el horario semanal entre 17 y 36 horas. Esto es lo establecido en las regulaciones oficiales, pero puede asegurarse que en la práctica apenas si se alcanza a cubrir una fracción de ese tiempo que rara vez alcanza al 80 por ciento, lo que reduce la duración efectiva del año escolar a límites muy bajos.

Los resultados de la serie de factores anteriormente reseñados se reflejan en una duración efectiva de la escolaridad, en una "ración educativa" para el niño latinoamericano, insuficiente, y marcadamente inferior a la del escolar europeo o norteamericano.

2. El cumplimiento de la obligatoriedad escolar: absentismo y deserción

Si bien la legislación educativa de todos los países de América Latina determina un período de escolaridad obligatoria, sigue habiendo una parte de la población en edad escolar que no recibe educación primaria o que la cursa en forma incompleta. Las dos manifestaciones concretas de esa situación - absentismo y deserción escolares - tienen cierta gravedad, especialmente la segunda, en algunos países de América Latina.

En el cuadro 2 pueden advertirse las dimensiones del absentismo al comparar las cifras de población en edad escolar y las de alumnos inscritos en las escuelas primarias.

En el cuadro se observa que diez países han conseguido incorporar a la escuela un número de niños superior al que representa el grupo de edad de 7 a 12 años; otros tres países el 90 por ciento, y otro grupo de cuatro países más del 70 por ciento. Si se compara la matrícula con la población de 7 a 14 años, cálculo más realista por el ingreso tardío en la escuela de muchos niños y por el número de los que repiten cursos, se encuentran a más de 70 por ciento de ese grupo de edad, con 3 países que tienen más del 100 por ciento y con uno con más del 90 por ciento.

Para que no se desprendan conclusiones excesivamente optimistas de las cifras anteriores conviene precisar el verdadero alcance de éstas. En efecto, el hecho de que determinados países tengan matriculado en las escuelas un número de niños igual o superior a la población comprendida entre los 7 y los 12 años, no significa que hayan resuelto totalmente el problema de la expansión de la educación primaria. Ha de tenerse en cuenta que a la escuela pueden asistir legalmente, y de hecho asisten, niños de más de 12 años, por haber ingresado tardíamente en ella; por otra parte, un apreciable porcentaje de escolares - en algunos países pasa del 20 por ciento - repite cursos por haber fracasado en la promoción, todo lo cual supone un volumen apreciable de escolares no comprendido en los límites escritos del grupo de edad que normalmente debería estar inscrita en la escuela.

Cuadro 2

POBLACION DE 7 A 12 Y DE 7 A 14 AÑOS DE EDAD, MATRICULA EN PRIMARIA Y PORCENTAJE DE MATRICULA, 1957, 1961

País	Población de 7 a 12 años (miles)		Población de 7 a 14 años (miles)		Matrícula primaria (miles)		Porcentaje de matriculados de la población de 7 a 12 años		Porcentaje de matriculados de la población de 7 a 14 años	
	1957	1961	1957	1961	1957	1961	1957	1961	1957	1961
	Argentina	2 335*	2 507*	3 065	3 300	2 676	2 989*	115	119	87
Bolivia	476	502	607	640	317	467	67	93	52	73
Brasil	9 245*	10 667*	11 830	13 170	6 466	8 575*	70	80	55	65
Colombia	2 148	2 462	2 758	3 165	1 381	1 785*	64	73	50	56
Costa Rica	161*	188*	208*	243*	168	210	104	112	81	86
Cuba	936	1 020*	1 216	1 325*	756	1 573*	81	154	62	119
Chile	1 006 _{a/}	1 117*	1 306	1 453*	997	1 130*	99	101	76	78
Ecuador	604	683*	770	871	502	625*	83	92	65	72
El Salvador	193	251	203	290	237	305	123	122	118	105
Guatemala	503*	552*	679	736*	250	318*	49	58	37	43
Haití	538*	560*	675	780*	200	245*	37	44	30	31
Honduras	256	292	351	390	147	221	57	76	42	57
México	4 888	5 662	6 267	7 275	3 826	5 283	78	93	61	73
Nicaragua	214	241	266	299	132	160*	62	66	50	54
Panamá	143	165	185	211	143	171	100	104	77	81
Paraguay	272	298*	335	375*	287	312	106	105	86	83
Perú	1 573	1 773*	2 042	2 301*	1 202	1 505*	76	85	59	55
República Dominicana	433	498	565	650	462	500	107	100	82	77
Uruguay	163	178*	207	222	302	328*	185	184*	146	148*
Venezuela	955	1 074	1 238	1 392	694	1 223	73	114	56	88
Total	27 049	30 690	34 773	39 088	21 145	27 925	78	91	61	72

Fuente: Cuestionarios para el informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal N° 1.

a/ Fuente: "Bases para el Planeamiento de la Educación Chilena", Ministerio de Educación Pública, 1961.

 UNESCO/ED/OS/PS/21
 ST/FOIA/CONF.10/L.21
 PAU/SEC/21
 Pag. 8

Una estimación relativa a cifras de absentismo escolar, hecha sobre la base de cálculo de la población comprendida en el grupo de edad de 7 a 12 años, incrementada en un 20 por ciento de la matrícula (número estimado de los que repiten curso) y su relación con esa matrícula, todo ello en el año 1961, permite señalar que, en ese año, había aproximadamente algo más de 8 millones de niños en edad escolar que no recibían educación primaria.

Las causas de esa situación son de variada índole y no atribuibles exclusivamente, ni mucho menos, a la falta de escuelas y maestros. En determinadas circunstancias, la situación económica de los sectores sociales más necesitados motiva la dedicación al trabajo de niños en edad escolar; otro factor del absentismo radica en el escaso valor que se concede a la instrucción en ciertas zonas culturalmente retrasadas y con graves problemas de analfabetismo; la dispersión de unidades pequeñas de población y la excesiva distancia a las escuelas influye también en ese hecho; por último, sin que pretenda ser exhaustiva la enumeración de causas, es evidente que la legislación sobre obligatoriedad escolar, aunque suele prever algunas sanciones para el incumplimiento de ésta, no ha sido aplicada cuando la negligencia de los padres o el deseo de obtener un rendimiento del trabajo de los niños, que no siempre les es necesario, ha impedido a éstos asistir a la escuela.

Las cifras de deserción son también muy altas como puede apreciarse en el cuadro 3.

El porcentaje de alumnos que termina la escolaridad primaria en América Latina es sumamente reducido, especialmente en el medio rural. La deserción es muy grande entre el primero y tercer grados, etapa en la que prácticamente pierde la escuela el cincuenta por ciento de sus alumnos. Las consecuencias son obvias: bajo rendimiento cuantitativo de la enseñanza, que se refleja de manera muy acusada en el nivel educativo promedio de la población latinoamericana (2.2 años aproximadamente, frente a 9 en los Estados Unidos, 7.2 en el Japón y 4.5 en Puerto Rico), y altos índices de analfabetismo en la población adulta.

Cuadro 3
 RETENCION ESCOLAR EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN ALGUNOS PAISES
 LATINOAMERICANOS

Pais	Duración del ciclo - años	Período	Porcentaje de alumnos que terminaron el ciclo
Brasil	4	1946-1949	18,0
		1956-1959	18,7
Colombia (urbana) (rural)	5	1954-1958	14,2 (32,4) (0,5)
Costa Rica	6	1946-1951	18,1
		1950-1955	22,2
Chile	6	1946-1951	19,6
		1951-1956	24,8
Perú	6	1945-1950	19,8
		1950-1955	18,4
Venezuela	6	1949/50-1954/55	15,3
		1953/54-1958/59	22,7

Algunas de las causas mencionadas anteriormente de absentismo escolar son aplicables a la deserción, pero en esta última influyen de manera acentuada el rendimiento técnico-pedagógico de la escuela y las normas que rigen la promoción de los alumnos, de uno a otro grado.

Hoy, se discute y se pone en tela de juicio la eficacia real de la obra de la escuela. Las apreciaciones críticas no sólo provienen de familias de escolares: los técnicos en el campo de la educación se plantean también con perplejidad la pregunta de si la escuela primaria de otras épocas no era de un rendimiento más efectivo que la actual. ¿Qué hay de cierto en ello? Este es un problema al que se trata de dar respuesta más adelante, pero ahora no es ocioso destacar ya que ciertos hechos, tales como la composición del magisterio - cincuenta por ciento carente de título - o la pobreza con que se desenvuelve la tarea docente, son factores altamente desfavorable para un obra educativa eficaz.

El fracaso en la promoción constituye otra de las causas más directas de deserción escolar. Los porcentajes de reprobación son muy altos y ello se debe en gran parte a las normas que regulan las pruebas. Es evidente que el nivel de conocimientos del escolar no depende solamente de la capacidad o del esfuerzo de éste, sino de la eficiencia de la acción del maestro. A este respecto el hecho que acontece en no pocas escuelas de que el cuarenta o el cincuenta por ciento de los niños de primer grado no aprendan a leer en todo un año escolar, obligándoseles a repetir el curso, es absolutamente anómalo y muy difícil justificar porque es un período suficiente para que aprendan los rudimentos de la lectura. Muchos de estos niños no vuelven a aparecer por la escuela, quedan con la huella psicológicamente grave del fracaso - de un falso fracaso en gran número de casos - y se originan situaciones de amargura en el seno familiar y reacciones de rudeza contra el escolar suspendido.

Las deficiencias en el sistema de promoción no se limitan a los primeros años. En algunos países tienen establecidas pruebas objetivas a esos efectos y si se obtiene un punto menos de los requeridos para aprobar, el alumno se ve obligado a repetir todo un año. Y también hay alguna corruptela como la de conseguir ejemplares de las pruebas que van a aplicarse con el objeto de "entrenar" a los escolares para la contestación correcta de las mismas.

Por las razones eanteriores y por otras que sería prolijo enumerar, parece necesario reorientar los sistemas de promoción. A estos efectos habría que plantearse, entre otros problemas, hasta qué punto es conveniente establecer normas rígidas de promoción en los primeros grados de la educación primaria; la posibilidad de establecer clases de recuperación o aceleración para alumnos potencialmente reprobados y, finalmente, deducir de los resultados de las pruebas de promoción consecuencias sobre la calidad de la labor del maestro.

3. La acción del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar

Los problemas de absentismo y deserción escolares de América Latina fueron especialmente los que motivaron la Conferencia Regional sobre enseñanza gratuita u obligatoria que se celebró en Lima, en 1956, patrocinada por la UNESCO y la OEA, y en la que se sentaron las bases del Proyecto Principal.

/En dicha

En dicha oportunidad se estableció una especie de balance de la situación existente entonces que se resumía en los siguientes puntos:

"De una población en edad escolar aproximada de 40 millones, apenas 19 recibían educación primaria, y alcanzaban cifras impresionantes el absentismo y la deserción escolares. A causa de estos hechos, el nivel medio de educación no rebasaba, en general, el primer grado, para la totalidad de la población, ni el cuarto para los que consiguieron ingresar en la escuela. El enorme crecimiento demográfico agravaba de tal modo la magnitud del problema, que se estimaban necesarios otros 500 000 maestros para atender las necesidades más elementales. A ello había que agregar la gran masa de profesores no titulados, la pobreza de las retribuciones, las deficiencias técnicas, los edificios inadecuados, la falta de muebles y material, y otras fallas que repercutían en la calidad del trabajo docente, incluyendo entre ellas la falta de continuidad de la política educativa, y la influencia muy directa de esta circunstancia sobre la estabilidad del personal, no sólo de los maestros sino también de los administradores y directores de la educación, todo lo cual limitaba la obtención de recursos para el desarrollo de la misma y afectaba en alto grado el aprovechamiento del trabajo escolar".

De acuerdo con las necesidades que la situación descrita planteaba fueron formuladas las finalidades del Proyecto Principal, que se sintetizan así:

1. Estimular el planeamiento sistemático de la educación en los países de América Latina.
2. Fomentar la extensión de los servicios de educación primaria, mediante grandes y continuados esfuerzos durante estos años, con el propósito de que, en 1968, se logre una atención educativa adecuada para la población en edad escolar de la América Latina.
3. Impulsar la revisión de los planes y programas de estudios de la escuela primaria de tal modo que ofrezcan iguales oportunidades educativas para todos los niños, en cuanto a duración de la escolaridad y nivel de estudios; se adapten de una manera efectiva a las peculiares necesidades de la población en las diversas zonas o regiones de cada país y respondan a las orientaciones que los cambios y aspiraciones de la sociedad demandan de la educación.

4. Mejorar los sistemas de formación de los maestros; impulsar el perfeccionamiento constante de los mismos durante su vida profesional y contribuir a la elevación del nivel económico y social de la profesión docente.
5. Preparar para cada país latinoamericano un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación con formación de nivel superior, capaces de impulsar y orientar las reformas y avances, que requiere la educación primaria latinoamericana.

Como puede apreciarse, la segunda de las anteriores finalidades expresa el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de la obligatoriedad escolar. Desde la iniciación del Proyecto Principal los países latinoamericanos han llevado a efecto esfuerzos muy notables y han conseguido resultados sorprendentes. En el cuadro 4 puede apreciarse la evolución de la matrícula escolar entre 1956 y 1961.

La cifra de aumento de matrícula de algo más de siete millones de niños (7 080 160), ha sido consecuencia del impulso que casi todos los países han dado a la educación primaria, ampliando considerablemente el número de maestros e imprimiendo un ritmo acelerado a la construcción de aulas, esfuerzos que han exigido paralelamente un incremento considerable de los presupuestos de educación. En ese orden ha sido especialmente importante lo realizado por países como México, Honduras, Cuba, Venezuela y Bolivia entre otros.

II

EL PERSONAL DOCENTE

1. Consideraciones previas

Se ha dicho que ningún sistema educativo es superior a lo que son sus propios maestros. Este principio se ha reafirmado en la época actual observándose en el campo educativo el retorno a la posición que otorga la máxima importancia a la figura del maestro que algunas posiciones extremistas de la doctrina puerocéntrica habían tratado de disminuir y de minimizar como consecuencia de una errónea interpretación de lo sostenido por Dewey

Cuadro 4

AMERICA LATINA; ALUMNOS MATRICULADOS EN LA ESCUELA PRIMARIA, 1956-61,
 Y PORCENTAJE DE AUMENTO DE MATRICULA

(Miles)

País	1956	1957	1958	1959	1960	1961	Porcentaje de aumento de 1956 a 1961
Argentina	2 623	2 676	2 751	2 906	2 902	2 989*	14.0
Bolivia	307	317	332	375	424	467	52.1
Brasil	6 094	6 466	6 961	7 490	8 014*	8 575*	40.7
Colombia	1 312	1 381	1 493	1 569	1 674*	1 785*	36.1
Costa Rica	155	168	174	184	198	210*	35.5
Cuba	787	756	783	1 100	1 368	1 573*	99.9
Chile	1 026	997	1 035	1 070	1 108	1 130*	10.1
Ecuador	490	502	529	567	595*	625*	27.6
El Salvador	236	237	253	278	290	305	29.2
Guatemala	229	250	260	282	297	318*	38.9
Haití	214	200	201	211	238	245*	14.5
Honduras	136	147	172	192	205	221	62.5
México	4 106	3 826	4 045	4 373	4 807	5 283	28.7
Nicaragua	128	132	137	146	153*	160*	25.0
Panamá	141	143	146	156	162	171	21.3
Paraguay	275	287	290	297	305	312	13.5
Perú	1 200	1 202	1 273	1 349	1 433	1 505*	25.4
República Dominicana	422	462	479	494	499	500	18.5
Uruguay	296	302	310	314	322	328*	10.8
Venezuela	647	694	752	917	1 095	1 223	89.0
Total	20 824	21 145	22 376	24 270	26 089	27 924	34.0

Fuente: Cuestionarios para el informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal No. 1, enviado por los países.

/y otros

y otros pedagogos sobre el desplazamiento del centro de gravedad, en la vida docente, del maestro al niño. Para corroborar la afirmación anterior basta examinar los temarios y conclusiones de los Congresos de Educación de los últimos años, o seguir el movimiento de las investigaciones y estudios pedagógicos. A través de ello se aprecia la creciente preocupación en torno al maestro y el reconocimiento de que la fecundidad del hacer educativo está condicionada por la personalidad del educador. Esto no significa contradicción con los principios pedagógicos que señalan al maestro la función de dirigir el aprendizaje como antítesis de una actitud dogmática de éste que implicaba, a su vez, pasividad del alumno. Por el contrario, pasar de mero informador que "comunicaba" conocimientos a ser estimulador de actividades para que el alumno los adquiriera por sí no hace menos digna su posición, ni tampoco más fácil. "Enseñar" simplemente, cuesta menos que "enseñar a aprender". De esa concepción sobre las funciones del maestro, en la que coinciden las doctrinas pedagógicas más opuestas, se desprenden una serie de exigencias para la formación de la personalidad del mismo y para orientar su preparación cultural y pedagógica, que pueden servir en cierto modo de indicadores al pretender dar una impresión del nivel del personal docente primario de América Latina.

2. La composición del magisterio

Uno de los índices más expresivos para apreciar la calidad del magisterio es el de la composición del mismo por razón de sus títulos o nivel de estudios. Según los últimos datos disponibles, la situación a ese respecto en los países de América Latina es la que refleja el cuadro 5.

El alto porcentaje de maestros no titulados - cerca del 44 por ciento del total, - llegando en algunos países hasta el 79 por ciento - no ha experimentado descenso apreciable en los últimos años, lo cual significa que, en general, se ha concedido mayor importancia a la expansión cuantitativa de la enseñanza - aumento de escuelas y de maestros - que a la preparación del personal docente. Esto, aunque no es lo deseable en un plano

Cuadro 5
 PORCENTAJE DE MAESTROS SIN TITULO EN ALGUNOS
 PAISES LATINOAMERICANOS

Pais	Año	Porcentaje
Argentina	1961	0
Bolivia	1961	70
Brasil	-	-
Colombia	1961	70
Costa Rica	-	-
Cuba	-	-
Chile	1961	15 ^{a/}
Ecuador	1960	68
El Salvador	1961	22
Guatemala	1960	40
Haití	1958	47 ^{a/}
Honduras	1961	56
México	1959	58
Nicaragua	1960	66 ^{a/}
Panamá	1960	7
Paraguay	1961	34
Perú	1960	47 ^{a/}
República Dominicana	1960	79
Uruguay	1960	13
Venezuela	1961	54

Fuente: Cuestionarios para el informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal N° 1.

^{a/} Enseñanza oficial

/ideal, parece

ideal, parece casi inevitable como se comprueba al examinar las características que ha tenido comunmente el proceso de generalización de la enseñanza primaria, habilitándose locales en primer término aunque el personal no tuviera los requisitos deseables para el ejercicio de su función. Sin embargo, algunos países latinoamericanos han planeado cuidadosamente ese aspecto, han concedido una gran atención a la formación de maestros y merced a ello se han logrado paralelamente los objetivos de disponer de escuelas y de que éstas fueran servidas por personal debidamente capacitado.

El problema de maestros no titulados es de los más graves que afronta la enseñanza primaria latinoamericana; si bien hay personal docente, que pese a carecer de título realiza una labor meritoria, es indudable que en la calidad de la enseñanza gravita fuerte y desfavorablemente dicha circunstancia. Para el maestro primario es imprescindible la formación pedagógica de que carece el personal no titulado. En otros niveles educativos puede pesar tanto o más el valor de la formación cultural que el de la preparación pedagógica, pero en el grado primario es incuestionable la importancia de esta última. Pues bien; esos maestros no titulados tienen, en el mejor de los casos, varios cursos de educación secundaria; otros la escolaridad primaria; algunos, en fin, ni siquiera la han superado. A la carencia de la deseable base cultural que ello ocasiona, se agrega la falta de estudios pedagógicos sistemáticos en las instituciones de formación de maestros. Esto da base para afirmar, con todas las salvedades y limitaciones con que pueden hacerse este tipo de generalizaciones, que el nivel de preparación de una buena parte del magisterio primario de América Latina no permite esperar un alto rendimiento pedagógico de su labor.

3. La formación

El problema de la formación de maestros se considerará aquí en torno a dos aspectos esenciales: el del rendimiento cuantitativo de las Escuelas Normales en relación con las necesidades existentes y el de las características de los planes de formación vigentes.

a) Rendimiento cuantitativo de las instituciones de formación de maestros

En el capítulo sobre la escolaridad obligatoria se han expuesto las cifras de población en edad escolar no atendida. De ellas se desprende la necesidad de mayor número de maestros. Además, habría que prever los que son necesarios para atender el crecimiento demográfico, para reemplazar a los que por jubilación u otras causas dejan la profesión e incluso, en ciertos casos, para sustituir paulatinamente a determinados maestros titulados de muy bajo nivel de formación. Este problema de falta de maestros sería mucho menos grave de lo que comunmente se cree, especialmente en algunos países, si se efectuase una acertada distribución de la población escolar a base de un promedio de alumnos por maestro que permitiera hacer compatibles las exigencias de eficacia pedagógica con las que también plantean las grandes necesidades educativas de América Latina.

El rendimiento cuantitativo de las instituciones de formación de maestros se aprecian en el cuadro 6.

La diferencia entre el número de los maestros que se gradúan, del cual hay que deducir la importante cifra de los que no llegan a ejercer, y de los que se necesitan es importante. La deserción a lo largo de los estudios de magisterio, así como al término de ellos es impresionante: en un país latinoamericano donde se gradúa cada año un promedio aproximado de un millar de maestros solamente se incorporan a la escuela unos cincuenta. Lo más paradójico a este respecto es que gran parte de los estudiantes de magisterio disfrutan de becas, concedidas naturalmente con la finalidad de que se prepare el mayor número posible de maestros. En resumen, hay pocos estudiantes de magisterio; de éstos desertan muchos y de los que llegan a culminar los estudios hay también un crecido número que no llega a ejercer la profesión.

Las causas de la situación antedicha son de variada índole, pero fundamentalmente obedece a la escasez de estímulos que ofrece la profesión docente, tomándose entonces los estudios en las Escuelas Normales como un trampolín para otras ocupaciones mejor remuneradas. De seguir el ritmo actual, que apenas si llega a ser suficiente para cubrir las bajas de los maestros que se jubilan, habrá de apelarse al reclutamiento, cada vez en mayor número, de personal carente de título. Con ello difícilmente se elevará la calidad

Cuadro 6

GRADUADOS EN LAS ESCUELAS NORMALES, 1960, 1961

País	1960	1961
Argentina	20 596	21 736 *
Bolivia	653 *	693 *
Brasil	23 057 *	23 980 *
Colombia	2 052 *	2 353 *
Costa Rica	310	317 *
Cuba	1 732 *	2 057 *
Chile	1 649	1 817 *
Ecuador	978 *	1 118 *
El Salvador	845	1 000 *
Guatemala	792	932 *
Haití	75	78 *
Honduras	409	420 *
México	4 410	4 524 *
Nicaragua	146	157 *
Panamá	696	709 *
Paraguay	1 065	1 185 *
Perú	505 *	510 *
República Dominicana	97	113 *
Uruguay	438	452 *
Venezuela	2 461	2 790
Total	62 966	66 941 *

Fuente: Cuestionarios para el Informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal N° 1.

* Estimación.

/del magisterio

del magisterio y no puede esperarse una solución favorable sin cambios muy radicales que mejoren considerablemente la situación económica y profesional de los maestros.

b) Los planes de formación

En la casi totalidad de los países de América Latina la formación de maestros se desarrolla en centros docentes de nivel secundario. La duración de los estudios varía entre cuatro y ocho años, después de la escolaridad primaria. Igualmente es distinto el número de años que se destinan a la formación cultural y a la profesional, si bien en determinados casos se cursan simultáneamente las disciplinas culturales y las pedagógicas.

En el cuadro 7 puede verse la estructura de los planes de estudios en dieciocho países latinoamericanos.

De los datos compilados en el cuadro 7 se desprende que la formación cultural de nivel secundario solamente se completa en Costa Rica y Perú. En los demás países oscila entre dos y cuatro años que pueden cursarse indistintamente en las Escuelas Normales o en centros de educación secundaria.

En cuanto a la preparación propiamente profesional oscila entre dos y cuatro años; se completa así una preparación post-primaria de cinco o seis años de educación secundaria con la excepción de Bolivia que tiene ocho y Brasil y Costa Rica con siete.

En resumen, la formación de los maestros primarios latinoamericanos comprende entre diez y catorce años, incluyendo en esta cifra los estudios primarios, secundarios y profesionales.

Uno de los hechos más significativos que se advierten en el cuadro 7 es la diferencia que establecen diversos países en los planes de formación de magisterio, según se trate de maestros urbanos o de rurales. Esa diferenciación va en menoscabo de la preparación de los maestros rurales, que suele ser de más corta duración. Esta anomalía, paralela a la que caracteriza también en ciertos lugares la organización escolar, con duración inferior de la escuela primaria rural respecto a la urbana, es de muy difícil justificación ya que no se trata de una diferencia en el contenido y orientación de los planes de estudio encaminada a dotar al maestro de una preparación específica

Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS NORMALES

País	Cultura prima- ria	Cultura, plan es- pecífico para normal	General secundaria		Ciclo profesio- nal	Cursos profe- siona- les
			Secunda- ria básica	Secunda- ria completa		
Argentina: General	7	-	3 <u>a/</u>	-	2	4° + 5°
J. Pringles	7	-	3 <u>a/</u>	-	3	4° + 5° + 6°
Bolivia	6	-	4	-	4	5° + 6° + 7° + 8°
Brasil: General	5	-	4	-	3	5° + 6° + 7°
Sao Paulo	5	-	4	-	3	5° + 6° + 7°
Bahía	5	-	4	-	2	5° + 6°
Colombia: General	5	3	-	-	3	(3°) 4° + 5° + 6°
ENA - Pamplona	5	-	3	-	3	4° + 5° + 6°
Costa Rica: Urbana	6	-	-	5	2	6° + 7°
Rural	6	-	-	5	1	6°
Chile: General	6	4	-	-	2	(4°) 5° + 6°
Ecuador: Urbana	6	-	4 <u>a/</u>	-	2	(4°) 5° + 6°
Rural	6	-	2	-	2	3° + 4°
ENA - San Pablo	6	-	4	-	2	5° + 6°
El Salvador: Urbana	6	-	3	-	3	4° + 5° + 6°
Rural	6	-	-	-	4	1° + 2° + 3° + 4°
Guatemala: Urbana	6	-	3 <u>a/</u>	-	2	4° + 5°
Rural	6	-	3 <u>a/</u>	-	2	4° + 5°
Haití	6	-	3/4	-	3	4° + 5° + 6°
Honduras: Urbana	6	3	-	-	3	(3°) 4° + 5°
Rural	6	2	-	-	2	(2°) 3° + 4°
México: Urbana	6	-	3 <u>a/</u>	-	3	4° + 5° + 6°
Regional	6	3	-	-	3	4° + 5° + 6°
Nicaragua: San Marcos	6	-	3 <u>a/</u>	-	2	(3°) 4° + 5°
Jinotepe	6	-	3 <u>a/</u>	-	2	(3°) 4° + 5°
Panamá	6	-	3 <u>a/</u>	-	3	4° + 5° + 6°
Paraguay	6	-	3	-	3	(4°) + 5° + 6°
Perú: Urbana	5	-	-	5	3	6° + 7° + 8°
Rural	5	-	3	-	3	4° + 5° + 6°
Puerto Rico	6	-	-	6	2	7° + 8°
República Dominicana	6	-	4	-	2	5° + 6°
Rural	6	-	2	-	3	3° + 4° + 5°
Uruguay	6	-	4	-	3	5° + 6° + 7°

a/ Estos años de educación secundaria básica, pueden hacerse en la misma Escuela Normal o Escuela Normal Asociadas al Proyecto Principal N° 1 de la UNESCO.

/para el

para el medio en que ha de ejercer - posición por otra parte controvertible --, sino el de una limitación importante en perjuicio de la formación del maestro rural.

En esa tendencia a enviar al medio rural a los maestros menos preparados radica sin duda una de las causas más importantes del bajo nivel educativo que caracteriza a las zonas campesinas.

Esa posición es tanto más paradójica e incomprensible cuando existe comunidad de pareceres en la apreciación de que la tarea del maestro rural es más compleja y diversa que la del urbano porque aquél se ve obligado a asumir responsabilidades y tareas que rebasan los límites estrictos de la acción escolar.

Las materias de los planes de estudios se consignan en el cuadro 8. Conviene anotar que por la falta de unidad terminológica en la designación de las distintas disciplinas se han agrupado éstas en rubros generales que, en ciertos casos, no responden a la denominación exacta que tienen las mismas en los países respectivos.

Los datos e informaciones que se consignan en el cuadro 8, si bien tienen en sí mismos una clara expresividad que permite apreciar aspectos importantes de la estructura de los sistemas de formación de maestros, no alcanzan a mostrar ciertos elementos vivos del problema objeto de examen, menos propicios para ser expuestos en una forma objetiva. Esos elementos se agrupan para una mejor sistematización en torno a tres aspectos sustanciales de la figura del maestro: su personalidad, su formación cultural y su preparación profesional. Al tratarlos en relación con la formación de maestros en América Latina se reitera la salvedad de que no pueden considerarse de aplicabilidad general las apreciaciones críticas, ni tampoco como peculiares o exclusivas de esta región.

Está fuera de discusión el gran influjo que ejerce la personalidad del maestro sobre sus alumnos; más que por lo que dice, el maestro influye por lo que es y por lo que hace. Esto impone determinadas exigencias al maestro, como persona y como profesional: exigencias de vocación, de aptitudes y de conducta, indispensables para el éxito en la función educativa. Es obvio que algunas de esas condiciones han de ser innatas y otras adquiridas.

Cuadro 8
PLANES DE ESTUDIOS DE LAS ESCUELAS NORMALES

Países	Fundamentos		Edu- en sí misma	Téc- Inv.	Educa- Fís.	Didáctica		Admón. Organ.	Trab. Com.	Orien- tación	Forma- ción per- sonal a/
	Remo- to	Próxi- mo				Teór.	Práct.				
Argentina											
J. Pringles	40	3	3	2	-	-	5	-	3	-	30
	50	-	3	-	-	-	-	-	3	-	25
	60	2	-	4	-	-	-	4	3	-	21
N. Región	40	6	-	6	-	-	3	-	2	-	14
	50	2	2	-	-	-	3	5	-	-	30
Bolivia	50	2	4	2	-	-	-	2	-	-	25
	60	-	4	2	-	-	-	2	-	-	24
	70	-	4	2	-	-	3	4	-	-	21
	80	-	2	1	2	-	5	5	2	-	17
Brazil Gral:	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24
	60	-	6	-	-	2	3	-	-	-	13
	70	-	5	2	-	-	3	6	-	-	7
Bahía	50	-	6	2	3	3	3	-	-	-	8
	60	-	5	-	3	3	5	-	3	-	10
Colombia, Reg.	30	-	-	3	-	-	-	1	-	-	32
	40	7	-	-	-	-	3	2	-	-	24
	50	3	3	3	-	3	4	3	-	-	18
	60	2,5	3,5	1	-	1,5	1,5	11	1,5	-	11,5
ENA	40	2	3	2	-	-	-	3	-	-	25
	50	2	3	-	-	-	4	5	-	2	19
	60	1	2	-	-	-	6	7	2	-	17
Costa Rica	60	-	5	6	-	3	-	12	2	-	16
	70	-	4	5	-	3	-	12	1	-	15
Chile Gral.	40	4	-	-	-	-	-	-	-	-	37
	50	2	8	2	-	-	12	2	3	2	10
	60	-	2	2	-	3	12	10	4	-	8
Ecuador ENA	50	2	2	2	-	-	-	7	-	-	20
	60	-	4	2	-	4	-	10	3	3	12
El Salvador	40	9	-	6	7	-	-	-	-	-	25
	50	3	3	3	-	3	14	12	-	-	15
	60	-	4	-	-	-	3	6	4	3	11
Guatemala, Urb.	40	5	-	3	-	-	2	2	2	-	20
	50	-	3	5	-	-	3	3	3	-	17
Honduras	30	3	-	3	-	-	-	-	-	-	30
	40	2	3	-	-	-	6	16	3	-	24
	50	2	6,5	1,5	-	2	-	-	3	-	15
México Reg.	40	3	4	3	-	-	-	6	-	-	23
	50	-	3	3	-	3	-	10	-	-	10
	60	-	5	6	-	-	-	10	3	-	8
Fed.	40	6	-	3	-	-	-	6	-	-	22
	50	3	3	6	-	-	-	8	-	-	14
	60	-	-	9	3	3	-	6	-	-	14
Nicaragua	30	2	-	3	-	-	-	-	-	-	27
ENA	40	-	3	-	-	-	9	6	4	-	12
S.M.	50	-	5	3	2	-	6	10	-	-	8
Panamá	40	-	2	5	-	-	-	-	-	-	35
	50	-	-	-	-	-	4	-	-	-	27
	60	-	2	-	3	-	3	15	3	-	32
Paraguay	(40)	3	-	-	-	-	-	-	-	-	25
	50	3	3	2	4	-	-	4	-	-	18
	60	2	2	3	-	-	-	5	3	-	19
Perú	60	-	4	3	-	-	3	-	-	-	16
	70	-	-	-	-	-	2	4	-	-	19
	80	-	3	-	-	-	-	3	-	1	11

a/ Idioma nacional e idiomas extranjeros; Matemáticas, Ciencias Sociales y Naturales, Educación Artística, Educación Manual y Artesanos, Educación Cívica y concepción del mundo

/bien: ¿qué

Bien: ¿qué normas y qué servicios tienen establecidos los sistemas actuales de formación de maestros que aseguren una selección del alumnado basada en requisitos mínimos de carácter y de inteligencia que hagan prever su aptitud para la profesión que han de desempeñar? Eso en el plano de exigencias previas al ingreso en las instituciones de formación de maestros; mas análoga interrogación podrá plantearse respecto a qué formas de organización ambiental, de vida y de actividad tienen establecidos dichos centros para infundir o vigorizar determinadas virtudes y actitudes que debieran formar parte del acervo del maestro. Los anteriores planteamientos encontrarían seguramente buen número de respuestas negativas en nuestras instituciones de formación de maestros.

Otro factor importante a considerar es el de la formación cultural del maestro: su nivel, el lugar donde la han de adquirir y orientación que ha de tener, son otros tantos puntos polémicos. Respecto a la primera cuestión es frecuente escuchar quejas de los profesores de práctica docente sobre el grado de preparación de los alumnos de magisterio. Estos, se dice, no siempre conocen en la medida suficiente la materia que han de explicar a los niños y ello les obliga a una preparación intensa de las lecciones que han de dar, mas no preparación didáctica solamente, sino propiamente de conocimientos. Es obvio que ni aún con los mejores recursos didácticos se puede enseñar lo que no se sabe e incluso se podría agregar que esos recursos adquieren su plenitud cuando hay un sólido dominio de la materia cultural. Si bien el maestro no es necesario que conozca las materias como un especialista le es indispensable en cambio una seguridad y un dominio de ellas que le permita realizar su labor docente sin tener que apelar a una preparación próxima, entendida ésta en el sentido de tener que aprender lo que va a enseñar inmediatamente.

La preparación cultural del maestro se da tanto en centros de nivel secundario como en Escuelas Normales. Se aducen razones en pro y en contra de ambas soluciones. La primera modalidad es más económica porque limita la proliferación de instituciones con finalidades análogas, permite apreciar mejor la autenticidad de la vocación por el magisterio, ya que el alumno

/suele tener

suele tener 15 ó 16 años, y no doce como acontece si cursa la educación secundaria en Normal, y se evita en parte, como se indicó anteriormente, el que las becas para estudios de magisterio se tomen nuevamente como de tránsito para otro tipo de estudios. Los argumentos que se aducen comunmente para situar en las Escuelas Normales la formación cultural destacan que de ese modo se puede cultivar más cuidadosamente la vocación del futuro maestro y hacer que éste viva desde el primer momento un ambiente que le ha de preparar mejor para la profesión. Pero la cuestión más importante a considerar a este respecto es la de la peculiar orientación que debiera tener la preparación cultural del maestro que en este caso se puede considerar como propiamente profesional porque lo que aprende ha de ser transmitido. Este enfoque que ha de tener la base de formación cultural del maestro ¿no obliga a pensar en dar una orientación peculiar a esa preparación de tal modo que tenga una intencionalidad acorde con la aplicabilidad que ha de tener la cultura adquirida por el maestro? ¿Y cómo se realiza en nuestros países?

A la formación pedagógica se le achaca comunmente una disociación entre teoría y práctica. El Maestro necesita poseer una preparación didáctica, el dominio de una técnicas para dirigir el aprendizaje de sus alumnos. Esta capacidad para "hacer" ha de estar basada en determinados principios y no constituida por meros instrumentos técnicos adquiridos sin fundamentación: ha de ser la aplicación de la teoría bien conocida y asimilada. Los métodos deben derivarse de una clara concepción acerca de las finalidades de la obra educativa y de los valores que la inspiran.

Esa comprensión de la teoría pedagógica requiere para ser fructífera que el maestro la vea, y la practique, incorporada al hacer educativo. Justamente es frecuente observar en los maestros una reacción adversa a la Escuela Normal, después, de iniciar su vida profesional, achacándole que lo que se le ha dado allí es pura teoría, de escasa utilidad para resolver los problemas cotidianos que le plantea la escuela. Esto parece acontecer de una manera especial cuando se pretende la introducción de métodos activos y no ha habido previamente, como no suele haber, un entrenamiento largo y práctico con excelentes maestros para asimilar unas técnicas que la simple enunciación de las doctrinas o principios no puede dar. Entonces se produce en el mueve

maestro uno de los grandes males de la profesión - el escepticismo pedagógico - y reacciona, bien en un sentido intuitivo - hace lo que se le ocurre en cada caso - o adopta una posición tradicional - hace lo que se hizo con él en la escuela - lo cual es en algunos maestros la primera, y a veces única pedagogía. La preparación práctica del maestro es sin duda uno de los puntos más necesitados de revisión en el conjunto de problemas existentes en América Latina en torno a la formación de los maestros.

Resta anotar otra cuestión de la máxima importancia. En último término la eficacia de la obra de las Escuelas Normales dependerá, como en toda institución docente, de la calidad de su profesorado. Tampoco en esto pueden generalizarse conclusiones porque las situaciones difieren mucho, pero si bien es innegable la acción competente y abnegada de amplios sectores del Profesorado, de otro lado, el hecho de que la proporción de profesores de Escuelas Normales verdaderamente especializados en su materia, o con formación de nivel universitario, sea muy reducida no permite deducir conclusiones plenamente satisfactorias acerca del rendimiento de dicho Centro.

Para coadyudar al mejoramiento de los sistemas de formación de maestros la UNESCO ha establecido, en colaboración con diversos gobiernos latinoamericanos, algunas Escuelas Normales Asociadas al Proyecto Principal N° 1. Actualmente están cinco en funcionamiento en los lugares siguientes: Pamplona (Colombia); Tegucigalpa (Honduras); Jinotepe y San Marcos (Nicaragua) y San Pablo del Lago (Ecuador).

Dichas Normales Asociadas además de su función específica en cuanto a la formación sistemática de maestros, cooperan en la obra de perfeccionamiento del magisterio en ejercicio en la zona de su influencia y en lo posible, como en el caso de la de Pamplona, preparan también supervisores y profesores de Escuelas Normales. Todas ellas tienen carácter de instituciones piloto para el mejoramiento de los sistemas de formación de maestros y, a través de sus escuelas primarias anexas y de aplicación, para el ensayo de nuevos programas y métodos de enseñanza y de nuevas formas de organización escolar.

Los planes de estudios vigentes en estas Escuelas varían de un país a otro. Sin embargo, se ha procurado en su estructura seguir las recomendaciones relativas a la formación de maestros de la Conferencia Internacional de Educación y de Seminarios Latinoamericanos de Educación. En general, sobre la base previa que suponen nueve años de escolaridad, las Normales Asociadas, además de una revisión y ampliación de conocimientos culturales, imparten en un curso de tres años, la formación propiamente profesional. Casi todas ellas son de carácter rural, lo cual se refleja en la orientación de los planes y programas de estudios y en la importancia que se concede a las actividades para la educación y desarrollo de las comunidades.

La contribución de las Escuelas Normales Asociadas a los sistemas de formación de maestros es fundamentalmente de orden técnico, ya que en el aspecto numérico o cuantitativo es evidente la desproporción que existe entre el número de graduados que pueden preparar y las necesidades que hay a ese respecto. Lo que de ellas se espera es la obra propia de las instituciones piloto, es decir, que aporten una experiencia fecunda para transformar los sistemas de formación de maestros. El período transcurrido desde la iniciación de las actividades de las Normales Asociadas muestra un balance altamente satisfactorio. La matrícula en las mismas ha experimentado un crecimiento notable; su organización y métodos de trabajo han mejorado sensiblemente; sus planes de estudio se han extendido en ciertos casos a las demás Escuelas Normales del país respectivo y, por último, los resultados de su obra se están proyectando en beneficio de los sistemas de formación de maestros de otros países a través de la labor de Seminarios, de publicaciones y de los Expertos itinerantes del Proyecto Principal.

e) Capacitación y perfeccionamiento del magisterio en ejercicio

Lo anteriormente expuesto sobre la composición y formación del magisterio pone de relieve la necesidad de atender de una manera especial al perfeccionamiento del mismo durante su vida profesional. Además, esa necesidad de mejoramiento constante supone una inexcusable exigencia en una profesión como la docente. Esa labor de perfeccionamiento tienen los países de América Latina dos modalidades principales: una, la de capacitación del personal docente no titulado y otra, generalizada a todo el magisterio, para la orientación de su labor.

/Para atender

Para atender la primera de dichas modalidades casi todos los países latinoamericanos han creado instituciones especiales que tratan de dotar al maestro no titulado de un nivel de estudios, equivalente en la mayoría de los casos al de los que tienen oportunidad de asistir a los cursos regulares y sistemáticos de las Escuelas Normales.

Las peculiares condiciones que tiene la capacitación del magisterio no titulado, por el hecho de que han de permanecer al frente de sus escuelas durante el curso escolar, se refleja en los métodos empleados por las instituciones que tienen a su cargo aquella función. En todos los países tienen establecidos cursos de enseñanza directa en período de vacaciones. Se emplea además, la enseñanza por correspondencia en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Puerto Rico; se constituyen grupos de estudio en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela; enseñanza por radio en Brasil, Colombia, Costa Rica; cursillos a cargo de supervisores en Brasil, Guatemala, y Venezuela. Este último país organiza también cursos sistemáticos de seis meses de duración.

Para estimular la inscripción en los cursos del personal docente no titulado se conceden determinados beneficios, generalmente, de tipo económico, al término de los estudios. En Brasil, algunos estados garantizan la estabilidad profesional de los maestros que cursan dichos estudios; en Colombia, un curso de vacaciones tiene la equivalencia, a efectos del ascenso en el escalafón, de un año de servicio; en Costa Rica, perciben un aumento de sueldo al aprobar el segundo año, otro al aprobar el cuarto y otro al titularse; en el Ecuador se les concedía hasta 1954 un aumento sobre su sueldo base y el reconocimiento del tiempo anterior de servicios; en Guatemala, aumento de sueldo; en México, se asegura la estabilidad mediante la concesión de plazas de maestros titulados y aumento de sueldo; en Nicaragua, sobresueldo; en Panamá, se les aumenta el sueldo y se les concede el derecho a ejercer la docencia en escuelas urbanas; en Perú, mejoran de categoría con la repercusión económica consiguiente; en Venezuela, se les aumenta el sueldo automáticamente y se les reconocen los mismos derechos que a los maestros graduados. Chile, Guatemala y Venezuela han fijado plazo para la capacitación de los maestros no titulados.

/Con independencia

Con independencia de dicha labor de capacitación del personal no titulado se atiende por diversos procedimientos al perfeccionamiento de todo el magisterio. En este aspecto, la Inspección Escolar es el organismo que de un modo más directo asume la responsabilidad del mejoramiento profesional del maestro. Al tratar más adelante de la Inspección en forma específica se señalarán las características que tiene esa tarea; ahora basta señalar algunas limitaciones importantes que en la práctica tiene la obra de la Inspección, debidas esencialmente al escaso número de Inspectores en relación con el de maestros, al carácter acentuadamente administrativo que se da a la función, a los escasos medios de que disponen, para realizar su cometido y a la propia forma de selección de los Inspectores.

Entre otros aspectos importantes, se deja sentir en el campo de perfeccionamiento de maestros la falta o el número limitado de cierto tipo de instituciones o servicios que en los países de más alto nivel educativo desempeñan una función importante para el mejoramiento profesional de los maestros. Faltan centros de investigación pedagógica y de orientación didáctica que hagan llegar a los maestros sugerencias o normas para perfeccionar su labor; faltan igualmente escuelas piloto o modelo en las que puedan apreciar directamente formas nuevas de organización y métodos, publicaciones pedagógicas y otros medios encaminados a la finalidad indicada de enriquecer la preparación del maestro en ejercicio. De manera muy especial se deja sentir también la carencia de un sistema promocional del magisterio capaz de estimularlo tanto en su labor profesional como en el estudio: es evidente que se podría conseguir mucho en ese aspecto si la provisión de ciertos puestos directivos de la enseñanza o de plazas de maestros especialmente deseadas por éstos se adjudicasen teniendo en cuenta ciertos méritos profesionales y mediante pruebas para las que fuera necesaria una preparación especial.

4. Situación económica y profesional del magisterio

Anteriormente se destacaba la importancia que todas las doctrinas pedagógicas conceden a la figura del maestro. En general, esa posición es compartida por la sociedad, pero desdichadamente existe una diferencia muy considerable entre lo que se desea y se espera del maestro y los medios con que se les

/compensa, entre

compensa, entre el grado de responsabilidad que se les confía y la retribución económica que se les concede. A este respecto acontece un fenómeno curioso: cada padre desea las mejores escuelas y los maestros más idóneos para sus hijos y muchos de ellos están dispuestos, en el plano individual, a hacer sacrificios para conseguirlo aún más allá de lo que sus medios les permiten. Pero ese interés que existe en el caso particular no se traduce en los países de América Latina, ni en muchos otros, en una preocupación social generalizada y auténtica, susceptible de beneficiar a todos en común, que estaría encaminada, mediante la asignación de los recursos nacionales necesarios, a que la profesión docente ofreciese los alicientes necesarios para atraer y seleccionar a los mejores entre los aspirantes a la misma. No ofrece la menor duda que el nivel y calidad del magisterio así como su rendimiento está condicionado en gran medida por su situación económica y que esto no lo pueden suplir los elogios ditirámicos que se prodigan a la excelcitud de la profesión.

Según datos correspondientes a 1958 los sueldos vigentes en los países latinoamericanos eran los que se especifican en el cuadro 9.

A la vista de las remuneraciones que se consignan en el cuadro 9, que si bien han experimentado aumentos importantes en los últimos años siguen siendo inferiores a las de profesiones cuyas exigencias en preparación y en responsabilidad son notoriamente menores e insuficientes en general para sostener un decoroso nivel medio de vida, se ven claramente las razones que motivan el escaso interés en ingresar en el magisterio, la deserción de éste, y el hecho de que se haya convertido en un elevado porcentaje en una profesión típicamente femenina.

Las luchas que el magisterio ha sostenido para conseguir una mejor situación económica sólo han conseguido limitados resultados. En general se ha procurado satisfacer a los maestros con algunas medidas, como por ejemplo, la de la reducción del tiempo de servicios para la jubilación, que no suponían desembolsos económicos inmediatos, pero que creaban obligaciones de gran cuantía a largo plazo.

Otro aspecto que repercute en forma muy honda en la situación del magisterio es el de sus derechos profesionales. En la legislación de casi todos los países se garantizan la seguridad y la estabilidad en el ejercicio de la profesión docente, pero una cosa es la ley, otra su efectividad real: en la

Cuadro 9

País	Categorías del escalafón	Sueldo básico
Argentina	5 titulados	1 000 pesos a/
Brasil	Varía según los estados	
Colombia	2 titulados 4 no titulados	350 - 400 pesos 200 pesos
Costa Rica	3 titulados 3 no titulados	550 colones 264 colones
Cuba	Titulados	135 pesos
Chile	7 categorías para titulados y no titulados	46 500 pesos
Ecuador	10 titulados 8 no titulados	600 sucres 600 sucres
El Salvador	4 titulados no titulados	150 colones 120 colones
Guatemala	6 categorías para titulados y no titulados	75 quetzales 50 quetzales
México	Titulados No titulados	750 pesos 600 pesos
Nicaragua	3 categorías para titulados y no titulados	300 córdobas 300 córdobas
Panamá	7 titulados y no titulados	90 balboas 60 balboas
Paraguay	3 titulados 4 no titulados	1 990 guaraníes 900 guaraníes
Perú	2 titulados 1 no titulado	1 430 soles 1 040 soles
Puerto Rico	3 titulados	1.50 dólares
Uruguay	2 titulados	250 pesos
Venezuela	4 titulados 4 no titulados	700 bolívares 500 bolívares

a/ Además 400 por "estado docente" y 300 por costo de vida.

/práctica no

práctica no siempre se cumplen esos preceptos y repercuten sobre los maestros las vicisitudes de las luchas políticas. Además de la profunda injusticia que esto representa, constituye uno de los motivos de retraimiento de la profesión docente, ya que es indudable que pese a lo modestas que son las retribuciones sería mucho mayor el número de aspirantes al magisterio si existiera una seguridad exenta de toda zozobra respecto a la continuidad en el ejercicio de la función. Determinado tipo de derechos profesionales existentes en otros medios, como el de vivienda, seguro médico u otras formas de asistencia social, están muy poco extendidos todavía.

En conjunto, la situación profesional y económica del magisterio se caracteriza por una serie de graves problemas cuya solución requeriría grandes recursos; de no ser atendidos de tal modo que conviertan al magisterio en una profesión dignamente retribuida y plenamente respetada en sus derechos, difícilmente se podrá conseguir atraer hacia ella el número suficiente de aspirantes para efectuar una auténtica selección de los más aptos.

III

LOS ELEMENTOS TECNICO-PEDAGOGICOS

La índole global de este trabajo, que abarca a toda la región, y la imposibilidad, dadas las limitadas dimensiones del mismo, de singularizar la situación de cada país respecto a cada uno de los puntos del temario, obligan a circunscribirlo al estudio de ciertos problemas de especial importancia comunes a todos o a muchos de los países. Esto acontece de una manera especial en el caso concreto de este capítulo en el que los puntos que se consideran no comprenden toda la extensa gama de problemas que el enunciado del mismo indica; no obstante, a través de él se pretende deparar una visión general a ciertos aspectos esenciales de los elementos técnicos-pedagógicos del sistema educativo primario de América Latina.

L. Organización de la escuela

a) Escuela rural y escuela urbana.

Deliberadamente se circunscribe aquí el examen de los problemas existentes a la escuela que imparte la enseñanza obligatoria regular, prescindiéndose de toda referencia a la educación preescolar, a la especial, o a cualquier otra modalidad establecida para la población en edad escolar.

En la organización de la escuela primaria de muchos países de América Latina se observa el hecho singular de que se conciben dos tipos distintos de escuela: la urbana y la rural. Esta diferenciación no es meramente adjetiva, como puede serlo en otras regiones del mundo, originada por razón del medio en que está enclavada la escuela. Aquí se trata de una división más radical que supone duración diferente de la escolaridad, planes y programas de estudios distintos y hasta maestros de desigual nivel de estudios. Esa diferencia supone de hecho en todos sus aspectos un perjuicio para la escuela primaria rural porque la hace más incompleta, más limitada que a la urbana. En su origen esta posición se ha debido a dos planteamientos diferentes: uno pseudopracticista que entendía que para vivir en el campo con poco saber bastaba, acompañado a veces de la ayuda de quienes gozando una situación de privilegio entendían que no convenía proporcionar al campesino una instrucción que le permitiese apreciar las condiciones penosas de su vida y las injusticias sociales de que era víctima; la otra posición es de motivaciones más nobles y se expone seguidamente en contraste con la que propugna una escuela similar en el campo y en la ciudad.

Estas dos últimas tendencias, ajenas por completo en su intencionalidad a los fines poco humanos que perseguía la indicada anteriormente, pueden caracterizarse del modo siguiente: una, sostiene que la escuela rural debe mantenerse fiel a los seculares fines docentes; otra propugna una acción extraescolar de la misma de considerables dimensiones. Frente a la posición tradicional que pedía del maestro rural una discreta labor en la enseñanza de la lectura, de la escritura y del cálculo, al lado de algunas nociones culturales, surge otra que le asigna cometidos mucho más amplics: se quiere ahora que no se limite a ser maestro de niños, sino también de los adultos, que intervenga en múltiples esferas de la vida de la comunidad y que se

convierta en dirigente de ella. La cuestión no termina ahí: se pretende también vincular el alumno al medio en que nació, a cuyo efecto la enseñanza ha de orientarse en un sentido predominantemente rural. Esa posición "ruralista" es necesario examinarla con una actitud de comprensión salvo en casos de un extremismo absurdo - como el de subestimar la enseñanza de la lectura y escritura por ejemplo - ya que de una parte se basa en las características de vida que actualmente predominan en América Latina, y por otra parte del amor al campo o de una reacción frente al espectáculo desolador que presentan el éxodo a la urbe o la vida en los suburbios de las grandes ciudades. No obstante, sin negar el fundamento de algunas de esas aspiraciones cabe plantearse algunas interrogantes: es obvio que en el medio rural existen problemas graves de orden sanitario o de técnica agrícola entre otros muchos, pero es dudoso que el maestro pueda hacer otra labor en relación con ellos que impulsar a los servicios especializados en dichos campos, además, naturalmente, de ocuparse de ellos dentro de los límites que su preparación y la índole de su cometido le permitan dentro de la acción escolar. En cuanto a la otra tendencia, vinculación al medio, no parece lícita una predestinación profesional y social del individuo y eso es justamente lo que supone una escuela orientada en el sentido anteriormente indicado, propósito que además parece poco realista si se consideran las grandes fluctuaciones en materia de ocupaciones profesionales, que muestran una clara y constante tendencia a la disminución de la población dedicada a actividades agrícolas. Por último, habría que considerar hasta que punto en una educación general, como lo es por excelencia la primaria, conviene hacer esa división en urbana y rural, salvo en ciertos aspectos de matiz que en nada afectaría a la esencia de los planes y programas, ni mucho menos a la duración de la escolaridad.

En la realidad de la vida escolar es desconcertante observar la desproporción existente entre los objetivos que suelen fijarse a la escuela en el medio rural y los medios que se emplean para su consecución: en efecto, mientras se pretende que la escuela transforme las condiciones todas de la vida del medio rural, se envían a éste los maestros de nivel de estudios profesionales más limitado, o carentes de estudios, se establece una duración de escolaridad más breve que en la urbana y se establecen planes y programas de estudios de nivel inferior al de los que rigen en las escuelas urbanas.

b) La escuela unitaria.

La escuela de un solo maestro está extendida en toda América Latina, pero con una modalidad que la distingue de las de otras regiones del mundo: aquí suele ser incompleta, sin poderse dar en ella, por lo general, el ciclo total de educación primaria.

Sin entrar en consideraciones sobre la justificación y las grandes posibilidades de la escuela unitaria como institución educativa, es incuestionable su razón de existir en los núcleos pequeños de población, donde el censo de los niños en edad escolar no hace necesario por su número la permanencia de más de un maestro. Este criterio es el que se sigue en países como Bélgica, Suiza o Estados Unidos, entre otros muchos, pese a sus grandes posibilidades económicas. En América Latina, sin embargo, existe cierta resistencia a la escuela unitaria completa, nacida principalmente de la convicción de que a un maestro no le es posible atender de manera eficiente a un conjunto de niños, heterogéneo por su edad y nivel de conocimientos. Esa posición no es admisible: lo prueban a diario los centenares de miles de escuelas de ese tipo que funcionan con un rendimiento eficaz que poco ha de envidiar al que obtienen las de más de un maestro. Sin negar la conveniencia de la graduación de la escuela, donde el número de niños lo justifique, es evidente que en las localidades pequeñas sigue siendo imprescindible la escuela unitaria.

En la aplicación del Proyecto Principal de la UNESCO se ha concedido especial atención a la escuela unitaria. Se ha tratado mediante cursos, seminarios y publicaciones de llevar al convencimiento de maestros y autoridades educativas la necesidad de extender dicho tipo de escuelas. En algunas de las Escuelas Normales Asociadas se han establecido escuelas primarias anexas, con el carácter de unitarias completas. Este es uno de los caminos más eficaces para lograr aquellos objetivos porque comúnmente las Escuelas anexas a las Normales solamente preparan para el ejercicio docente en las escuelas graduadas y de ahí las dificultades de los maestros al encontrar en su vida profesional las unitarias.

La limitada duración del ciclo educativo en la escuela unitaria es otro de los grandes problemas de la educación latinoamericana; su repercusión en el nivel educativo de la población rural es muy desfavorable y ocasiona las mismas consecuencias que ya se han señalado al tratar de la duración de la escolaridad en el medio rural.

De no acentuarse considerablemente el proceso de conversión de las unitarias en escuelas completas subsistirá ese bajo nivel educativo promedio que caracteriza ahora a los países de América Latina, y el tratar de elevar la duración del ciclo escolar en esas escuelas graduándolas y destinando más de un maestro a las innumerables localidades donde bastaría uno solo, resultaría insostenible desde el punto de vista económico.

c) La clasificación y distribución de los alumnos.

Al visitar escuelas en determinados países latinoamericanos se advierte comúnmente un hecho curioso: una extraordinaria aglomeración de niños en el primer grado (sesenta, cien a veces) que decrece considerablemente en el segundo, y llega a cifras reducidísimas (8 ó 10 alumnos) en los últimos grados.

Es muy posible que considerada la cuestión desde el solo punto del nivel de conocimientos y de los resultados de las pruebas de promoción tenga explicación el hecho reseñado, pero no cabe duda de que es poco defendible desde el punto de vista del rendimiento pedagógico una desproporción tan grande entre el número de escolares de los primeros y últimos grados. De otro lado, esto explica en parte lo que está ocurriendo en las promociones de primero a segundo grado, que es donde se dan las cifras más altas de reprobados.

Esa rígida adecuación a los grados que reflejan las situaciones antedichas constituye uno de los vicios de la organización escolar en muchas zonas de América Latina. Con ello se da el contrasentido de que están mucho mejor atendidos, en cuanto a número de maestros, los alumnos que, por su edad y nivel de conocimientos, están en condiciones superiores a las de los primeros grados para realizar un trabajo más individual y menos sujeto a la tutela y ayuda del maestro.

/Ese fenómeno

Ese fenómeno que ocurre en el seno de no pocas escuelas se produce igualmente en la relación de unas escuelas con otras. Hay grandes desigualdades, que en buena parte se deben a una ubicación poco estudiada de las escuelas y a la falta en muchos casos de arreglos escolares para redistribuir a los alumnos en forma más proporcionada. Estas anomalías afectan en no escasa medida al rendimiento de la escuela y muestran por otra parte que el sistema educativo no procura adecuarse a los problemas peculiares del medio. Así, la gran afluencia de alumnos en el primer grado es un problema típico de nuestros países, porque son muchos los niños que ingresan tardíamente a la escuela, al revés de lo que acontece en países de otras regiones donde entran en la escuela al cumplir la edad dispuesta por la ley y asisten regularmente durante todo el período de escolaridad. En este último caso es perfectamente explicable una graduación basada casi exclusivamente en el nivel de conocimientos, pero en nuestro caso habría que considerar también el factor representado por el número total de alumnos de la escuela.

2. Planes, programas y métodos

En partes anteriores del presente trabajo se ha aludido incidentalmente a ciertos aspectos de los planes de estudios, tales como la duración de la escolaridad o la diferencia que ciertos países establecen en los programas para escuelas urbanas y rurales. Ahora se tratarán con mayor detalle ciertas características de los mismos.

Durante los últimos años se han realizado algunos estudios relativos a los planes y programas de América Latina por iniciativa de la UNESCO; uno de ellos estuvo a cargo del Profesor Lourenco Filho y fué editado por la UNESCO; otro fué realizado en el Seminario de Planes y Programas celebrado en Perú en 1956; recientemente se ha publicado, también, una obra del Profesor Dottrens, bajo el patrocinio de la UNESCO, que si bien es de carácter general tiene referencias específicas para los países latinoamericanos.

Los estudios mencionados son, como es propio en trabajos de esa naturaleza, predominantemente descriptivos: detallan las materias de los planes de estudio, la intensidad horaria que se destina a ellos (véase cuadro 10) y otros aspectos de los mismos.

PLANES DE ESTUDIO Y PARTICIPACION DE CADA MATERIA, EN
 ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes)

País	Años de estudio	Lengua-je	Matemá-ticas	Estudios sociales	Ciencias natura-les	Educa-ción física	Educación estética	Trabajos manuales	Otras materias
Bolivia	I-II	46	18	4	18	7	7	-	-
	III-IV	34	14	14	10	7	10	14	-
	V-VI	27	15	15	12	6	9	15	-
Colombia	I	24	24	9	12	9	3	9	9 ^{a/}
	II	22	24	9	12	9	3	12	9
	III	18	18	9	18	9	6	12	9
	IV	18	15	12	18	9	6	12	9
	V	18	15	12	18	9	6	15	9
Costa Rica	I-II	27	20	10	10	7	7	13	7 ^{b/}
	III-VI	25	19	9	9	7	13	13	6
Chile	I-II	25	17	8	13	13	8	13	4 ^{c/}
	III-IV	19	15	12	12	12	12	12	8
	V-VI	13	13	13	10	10	10	10	20
Ecuador	I-II	33	17	7	7	10		27 ^{d/}	-
	III	27	17	17	7	10		23	-
	IV	23	17	17	10	10		23	-
	V-VI	20	17	17	13	7		27	-
El Salvador	I-II	18	18	14	14	7	14	14	-
	III-IV	17	17	17	17	7	13	13	-
	V-VI	13	17	17	17	7	13	17	-
Honduras	I-II	19	15	11	11	7	15	22	-
	III	17	13	13	10	7	17	23	-
	IV-VI	16	13	13	13	6	15	23	-
Nicaragua	I	24	12	9	15	9	15	15	-
	II-III	31	11	14	11	9	11	11	-
	IV-VI	26	14	17	11	9	11	11	-
Panamá	I-II	24	12	8	12	4	12	24	4 ^{e/}
	III-IV	18	12	9	12	6	9	32	3
	V-VI	17	11	9	11	6	9	29	9
Paraguay	I	38	18		18 ^{f/}	6	9	12	-
	II	46	15		15	5	8	10	-
	III	38	15		23	5	8	10	-
	IV	33	21	21		5	5	10	-
	V	31	23	21		8	5	10	-
	VI	32	17	20		10	5	12	-
Puerto Rico	I-VI	19	17		17 ^{g/}	8	14	6	19 ^{h/}
República Dominicana	I-VI	20	20	20	20		20 ^{i/}		
Porcentajes globales		24.6	16.3		24.5		31.2		3.4

a/ Religión o historia sagrada.

b/ Religión.

c/ Religión y moral los seis años de estudio, y educación vocacional diferenciada los dos últimos años.

d/ Actividades artísticas y manuales.

e/ Religión y moral los seis años, inglés los dos últimos años.

f/ Hasta el tercer año inclusive, conocimientos útiles incluye estudios sociales y ciencias naturales.

g/ Problemas de la comunidad incluye estudios sociales y ciencias naturales.

h/ Inglés.

i/ Actividades artísticas, manuales y deportivas.

En torno a los planes y programas y a su elaboración intervienen determinados factores y circunstancias que conviene considerar. La elaboración de los programas se suele confiar a una comisión, nombrada para esa finalidad concreta, que no actúa siempre en forma continua y permanente. Sus integrantes son por lo general maestros experimentados, inspectores escolares y funcionarios de los Ministerios de Educación. Esta composición de las comisiones imprime un peculiar carácter a su trabajo por circunscribirse al aspecto pedagógico de la preparación de programas y no tener en cuenta otras exigencias que plantean reformas de esa índole. Sabido es que el primer problema que se presenta en la formulación de programas es el "qué enseñar", el delimitar los conocimientos y el nivel de éstos que la escuela ha de transmitir. En este cometido no hay duda de que sería muy útil conocer opiniones solventes de distintos sectores profesionales y sociales: de profesores de educación secundaria acerca del nivel con que les llegan los alumnos de primaria y lo que ellos esperan de la escuela; de obreros calificados acerca del tipo de conocimientos recibidos en la escuela que les han sido útiles en su profesión y de los que han tenido que adquirir por su cuenta; de sociólogos, de economistas, de padres de familia, etc. Este conjunto de aportaciones tendría que ser cuidadosamente depurado, pero es indudable que representaría una fuente de información muy útil a los efectos, más enunciados en teoría que aplicados en la práctica, de vincular la escuela a la vida.

El contenido de los programas peca, se dice, con frase ya tópica y manida, de "enciclopedismo y recargo de conocimientos". Es posible que eso sea cierto en parte, pero habría que analizar más a fondo y con menos pereza mental la afirmación para ver hasta qué punto la educación primaria, la única que recibe la gran mayoría de la población, puede prescindir de una cierta diversidad de nociones y conocimientos que son los que parecen dar base al calificativo aludido. Después de todo el postulado pedagógico de que la escuela debe "enseñar al niño a aprender", no está refido con la pretensión de que adquiriera un nivel razonable de conocimientos. El problema está en que sean adecuados para su capacidad y en la forma de asimilarlos.

/Después de

Después de la delimitación de saberes que hay que transmitir, hecha en función de lo que el niño es capaz de aprender, se plantean los problemas de cuándo -- en qué año escolar -- y cómo -- problema metodológico -- impartir los conocimientos y destrezas pertinentes. A este efecto, se advierten también serios inconvenientes en la preparación de los programas de América Latina. Las Comisiones que los elaboran suelen basarse al tratar de efectuar la gradación de los conocimientos en dos elementos de juicio, especialmente: uno, el del orden lógico de las materias y otro el de la propia experiencia profesional. No hay duda de que ambos elementos son muy valiosos, pero insuficientes. Antes de disponer la vigencia de nuevos programas, sería necesaria una experimentación seriamente hecha en determinadas escuelas que permitiera obtener una base más sólida y científica para precisar los niveles de rendimiento exigibles en cada grado y para otros múltiples problemas que plantea una reforma de esa naturaleza.

En no pocos programas de América Latina se advierte la influencia de la tendencia pedagógica "infantilista" que ha minimizado la auténtica capacidad del niño para aprender así como la del maestro para enseñar.

En el primer caso se manifiesta en la inclusión de temas en los programas, muy pueriles y comunmente sabidos por los niños al ingresar en la escuela, especialmente en Ciencias Sociales y Matemáticas, o bien en las exageradas selecciones de vocabulario infantil, que si bien sirven de base para los textos escolares responden a orientaciones de los programas, o a la excesiva facilidad de ciertos niveles establecidos en los distintos grados de la escuela primaria. Esto, llevado al extremo, representa una sensible pérdida de tiempo, además de una enseñanza monótona que ofrece más tedio que atractivo al niño.

En lo que atañe al maestro, esa corriente de pedagogía muella se manifiesta en el detallismo prolijo y exageradamente minucioso de las múltiples instrucciones que se le dan en los programas para su aplicación y que convierten a éstos en volúmenes verdaderamente aborrecidos por su tamaño. Bajo el epígrafe comunmente denominado "actividades", o bien en forma de guías didácticas, hay una profusión considerable de "recetas" para la obra

/educativa que

educativa que pueden tener cierta justificación, cuando se trata de personal docente carente de estudios, pero que no parece necesario, sino incluso inconveniente, para maestros debidamente preparados. Vale la pena detenerse en esto por constituir uno de los serios males de la educación primaria. Esa tutela excesiva de la labor del maestro, la convierte en algo mecánico que priva de sentido y también del mejor de los atractivos a su trabajo. Es como un reflejo de los procedimientos de automatización que se están introduciendo en la producción tecnológica. Entonces, en los medios en que eso se produce, el trabajo del maestro en lugar de ser algo propio y original está concebido, proyectado y preparado hasta en sus menores detalles, por una comisión, de tal modo que a aquél sólo le compete ejecutar semiautomáticamente esa labor que otros han pensado por él. En una función tan viva y activa como la de la educación, en la que hay que contar además con la personalidad y singularidad del alumno, no pueden esperarse resultados favorables de esos procedimientos mecánicos; sí, en cambio, consecuencias graves: el fomento de la rutina y de la pereza mental del maestro.

Otro aspecto de los programas, que responde también a esa tendencia puerilizante o minimizadora del maestro, es el del gran número de "objetivos" que se consignan para cada materia y a veces para temas o grupos de temas; objetivos "generales y específicos" que expresan conceptos muchas veces perogrullescos o que responden a cuestiones archisabidas por cualquier maestro de mediano nivel de formación. Esta modalidad de literatura pedagógica de los objetivos ha llegado a extremos inverosímiles que serían regocijantes de no ocasionar tanta desorientación y quebraderos de cabeza a los maestros y a los aspirantes a serlo: en más de una Escuela Normal latinoamericana figuran no menos de cincuenta objetivos para cada lección de práctica docente y lo grave es que los ha de tener presentes el alumno porque se los califican uno por uno.

Esos son, entre otros, los aspectos negativos de algunos programas latinoamericanos. Es evidente que también pueden encontrarse no pocos aciertos en ellos pero en un estudio como el presente parece indicado destacar más lo que está necesitado de mejoramiento.

/En cuanto

En cuanto a los métodos de trabajo que se emplean en las escuelas, entendidos éstos en un sentido amplio y no estrictamente didáctico, se advierte en primer término muy comúnmente, la falta de una preparación adecuada de la tarea docente. En esto se suele pecar por exceso, en la etapa de estudios de magisterio, pero se incurre en el extremo opuesto, en bastantes escuelas al menos, cuando el estudiante ha pasado a ser maestro: En las escuelas anexas de determinadas Normales se ve a los alumnos provistos de hojas en las que aparecen rigurosamente detallados los pasos de la lección, el material a utilizar, las actividades, etc.; en cambio el cuaderno de preparación de las clases que, sean cuales fuesen los métodos que se empleen, parece que debieran existir en las escuelas, es raro encontrarlo.

Otra deficiencia muy acusada en ciertos medios es la del abuso del dictado. Se han proscrito los libros de texto por achacarles que fomentaban el memorismo y han sido reemplazados con desventaja porque se sigue obligando al aprendizaje memorístico, de notas generalmente mal copiadas, pero en lugar de hacerlo utilizando libros escolares de cierta solvencia se apela a ese otro procedimiento. Es inimaginable el tedio que preside esas clases en las que la mayor parte del tiempo se dedica a esa penosa tarea de llenar cuadernos.

La falta de material de enseñanza, tanto adquirido como preparado por los maestros, constituye otro de los inconvenientes que restan eficiencia a la obra de la escuela. Faltan bibliotecas, falta material de enseñanza de las ciencias, faltan mapas y, en ocasiones, hasta sillas para sentarse y cuadernos para escribir. En cuanto a materiales didácticos la situación de muchas escuelas de América Latina es verdaderamente deplorable.

3. La investigación pedagógica

Para el progresivo perfeccionamiento técnico de la enseñanza es incuestionable la importancia de la investigación pedagógica, así como la existencia de servicios de documentación y orientación.

El número de instituciones dedicadas a la investigación pedagógica en América Latina es reducido. No obstante, hay realizaciones de cierta importancia en ese campo en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México y

/algunos otros

algunos otros países. Sin dejar de reconocer el mérito de muchos de dichos trabajos, es evidente que, al igual que en otras ramas de la investigación científica, también en la pedagógica existen una cierta dependencia de otros países. Además, cierto tipo de investigaciones que se realizan en el medio latinoamericano se centran en problemas que ocuparían un lugar secundario en un orden de prioridades basado en las más auténticas y genuinas necesidades de la región, y que son más propios de países que han resuelto ya problemas que no han tenido solución todavía en los nuestros.

La transmisión de los resultados de las investigaciones y avances pedagógicos al personal docente requiere una acción intermedia, especialmente de la Inspección escolar, que no siempre se realiza. Entonces aparecen desarticulados servicios que debieran tener estrecha conexión contribuyéndose con ello a que centros de investigación se aislen y no estudien los problemas más vivos y acuciantes de la escuela primaria latinoamericana.

En experimentación de métodos de enseñanza y de nuevas formas de organización escolar han dado excelentes resultados determinadas escuelas piloto o experimentales que existen en la mayor parte de los países. En ellas han podido apreciar directa y prácticamente los maestros modalidades nuevas de trabajo escolar que en determinados casos han influido también en la renovación y mejoramiento de los planes y programas de estudios.

Tratar de infundir a los maestros "espíritu investigador" sería una de las tareas más fecundas que podrían emprenderse. De ello se derivarían grandes beneficios a la educación, especialmente en el medio rural donde es indispensable la realización de investigaciones sencillas sobre formas de vida, ocupaciones, tradiciones y otros problemas de interés para la acción educativa y social de la escuela.

IV

LA ADMINISTRACION Y EL FINANCIAMIENTO

La dirección y orientación de la política educativa de los países de América Latina está a cargo de los Ministerios de Educación, de estructura y organización bastante similares en todos ellos, salvo en ciertos casos, como los de Uruguay y Argentina, donde los Consejos Nacionales de Educación asumen funciones muy amplias en la administración educativa. La dirección de la educación primaria está inserta en los Ministerios de Educación y en ella se reflejan por consiguiente las características de estos.

Entre ellas, y con las salvedades ya hechas en anteriores capítulos sobre toda posible generalización, puede destacarse en primer término que las prerrogativas de la administración educativa oficial suelen ser amplias y que en general el control y supervisión de la educación primaria se cumple más celosamente que en los demás niveles educativos.

La participación de determinados grupos y sectores sociales en los organismos de la administración educativa, aún en los de carácter consultivo, no suele ser muy amplia. Esto puede representar en determinados casos un inconveniente para aprovechar y canalizar cooperaciones de interés en beneficio de la obra educativa. Empresas como las reformas importantes de la educación, la elaboración de planes y programas de estudios, o de determinadas reglamentaciones se confían exclusivamente a personal docente o administrativo oficial, cuando sería de la mayor conveniencia pulsar opiniones y conseguir aportaciones de diferentes sectores, tales como representantes de la familia, de los sindicatos, de la prensa, de la industria o de la agricultura, e interesarlos en los problemas educativos. Esa misma posición dificulta el aprovechamiento de una actitud latente en muy amplios sectores de población para favorecer a la educación, que bien encauzada podría deparar considerables recursos a la misma. Otro inconveniente de esa posición oficial puede ser el de infundir en la familia y en la sociedad en general, el convencimiento de que la educación y su sostenimiento es algo que compete al Estado, o privativo de cada familia, con lo cual se deja de aprovechar la gran fuerza potencial y creadora del interés popular por la educación.

/Las fluctuaciones

Las fluctuaciones de las luchas políticas repercuten con bastante intensidad en la administración educativa de determinados países, especialmente en aquellos donde el personal docente y directivo de la enseñanza no está solidamente respaldado por estatutos o reglamentos que aseguren su estabilidad y continuidad en los puestos. Eso en lo que atañe al personal, pero lo propio suele acontecer en relación con planes o reformas que fueron acometidos en situaciones políticas anteriores y que por ello dejan de proseguirse.

En la organización de las Direcciones nacionales de educación primaria suele primar un criterio administrativo, aún en el supuesto de que el personal proceda en buena parte del campo de la docencia. Entre los problemas de índole administrativos, los nombramientos, ceses, traslados, jubilaciones, ascensos, etc. absorben la mayor parte del tiempo y del trabajo de dichos organismos. Los problemas técnicos suelen considerarse en forma ocasional por comisiones que se reúnen esporádicamente, buscando un hueco en sus habituales obligaciones. Ciertamente hay Ministerios que cuentan con servicios específicamente técnicos, pero no se han conseguido, en general, fórmulas para una estrecha y fecunda interrelación entre las secciones técnicas y administrativas.

Una falla muy importante de la administración primaria, que apenas ahora comienza a ser superada en los países que han establecido servicios eficaces de planeamiento, es la representada por la falta de investigaciones o estudios encaminados a conseguir una distribución y utilización más racional de las escuelas existentes, así como a prever las necesidades futuras que ha de originar el crecimiento demográfico. En la creación de escuelas han influido en determinadas ocasiones factores ajenos a las auténticas necesidades educativas escalonadas en un orden prioritario que diera preferencia al mayor volumen de población escolar. La gestión de una persona influyente

/ha sido

ha sido a veces más decisiva que la objetividad de las cifras de un censo de población escolar y se han establecido escuelas en lugares donde la urgencia era menor. Aún en los muchos casos en que la tramitación ha sido correcta, la iniciativa de creación de escuelas ha partido más de los padres de familia que de una previsión oficial, basada en el estudio de necesidades existentes.

Se deja sentir también la falta de "arreglos escolares", tal como se denominan en la terminología de la administración educativa los reajustes y redistribuciones de escolares o de personal docente con el fin de obtener un mayor rendimiento de los servicios existentes. El promedio de alumnos por maestro en América Latina no es alto en relación con su gran problema de expansión de la enseñanza primaria; pero, además, los maestros están muy desigualmente repartidos. Ya se ha hecho mención, al tratar de los problemas técnicos de organización escolar, de la anomalía que supone el recargo considerable de alumnos que pesa sobre los maestros de los primeros grados, en contraste con el escaso número de los que asisten a los últimos grados y se ha destacado también la necesidad de escuelas unitarias completas. Además de esos reajustes internos de las escuelas, han de considerarse las redistribuciones que pueden hacerse del personal docente, y en ocasiones de los alumnos, dentro de las múltiples zonas y distritos escolares, tanto en el medio urbano como en el rural.

Hay países latinoamericanos donde la población en edad escolar no atendida es muy alta, mientras que el promedio de alumnos por maestro oscila entre 23 y 56. En el cuadro 11 puede apreciarse la situación a ese respecto de los países latinoamericanos.

Cuadro 11

AMERICA LATINA - NUMERO DE ALUMNOS POR MAESTRO, 1961

País	1961
Argentina	23
Bolivia	25 <u>a/</u>
Brasil	36 <u>a/</u>
Colombia	35
Costa Rica	39 <u>b/</u>
Cuba	36 <u>b/</u>
Chile	41 <u>c/</u>
Ecuador	40 <u>a/</u>
El Salvador	36
Guatemala	32
Haití	44
Honduras	30
México	45
Nicaragua	34 <u>a/</u>
Panamá	32
Paraguay	28
Perú	34 <u>b/</u>
República Dominicana	56
Uruguay	33 <u>b/</u>
Venezuela	35
Promedio por país	36

Fuente: Cuestionarios para el Informe al Comité Consultivo Inter-gubernamental del Proyecto Principal N° 1.

a/ Año 1959

b/ Año 1960

c/ Año 1958

/Las situaciones

Las situaciones anteriormente descritas, cuyo estudio y adecuada solución compete a la administración educativa, requieren medidas que son en sí mismas sencillas y fáciles de aplicar, pero que no se adoptan por seguir en vigencia criterios inveterados y estáticos.

Otra nota distintiva de la administración de la educación primaria es la del predominio de un criterio centralizador que suele responder a una tendencia similar de la organización político-administrativa de los países latinoamericanos. Esa centralización se caracteriza a la vez por el cúmulo de funciones que asumen los Ministerios y porque en el seno de éstos se asigna a los Ministros una gran multiplicidad de tareas que podrían delegarse perfectamente. Los organismos provinciales de la administración educativa suelen tener escasa autonomía, excepto en los países de organización federal; en cuanto a la administración en el plano local dista mucho de tener la importancia y la vitalidad que, para beneficio de la escuela, tiene en otras regiones del mundo. Si bien los países de estructura federal, donde los Departamentos o provincias asumen funciones importantes en la administración educativa, ésta ofrece determinadas ventajas, habría que señalar que en algún caso concreto tienen también inconvenientes muy serios: uno de ellos surge de la desigualdad de las posibilidades económicas de los Departamentos que repercute a su vez en el número y calidad de los establecimientos que han de asegurar la educación básica.

1. La enseñanza privada

Los centros de enseñanza primaria privada atienden un porcentaje aproximado del 9 por ciento del conjunto de la población escolar latinoamericana, que supone aproximadamente 2 517 000 alumnos. En el cuadro 12 figuran los datos existentes al respecto:

Cuadro 12

AMERICA LATINA - PORCENTAJE DE LA MATRICULA ESCOLAR
ATENDIDA POR LA ENSEÑANZA PRIMARIA PRIVADA, 1961

Pais	Porcentaje
Argentina	11
Bolivia	27
Brasil	-
Colombia	15
Costa Rica	5
Cuba	5
Chile	32
Ecuador	23
El Salvador	7
Guatemala	19
Haití	34
Honduras	8
México	10
Nicaragua	17
Panamá	6
Paraguay	8
Perú	11
República Dominicana	42
Uruguay	21
Venezuela	14
En conjunto	<u>9</u>

/La oscilación

La oscilación máxima está entre Cuba con un 5 por ciento y la República Dominicana que tiene un 42 por ciento de la población escolar matriculada que es atendida por la enseñanza privada.

Los centros privados, entre los cuales predominan en forma muy amplia los de índole confesional, se rigen, generalmente, por los planes y programas oficiales y están sujetos a la inspección del Estado. Por lo común, las escuelas primarias privadas están establecidas en establecimientos donde puede cursarse la educación secundaria y pocas veces como instituciones dedicadas exclusivamente a la educación primaria.

En determinados países reciben subvenciones oficiales. Su ubicación es predominantemente urbana, pero se da también la circunstancia de que la mayor parte de escuelas en la selva o en lugares extremadamente inhóspitos las sostienen organizaciones misioneras.

2. La inspección escolar

En la estructura de la administración educativa el organismo de máxima importancia es la inspección escolar. A los Inspectores se confían, o se deben confiar, entre otros cometidos, la orientación técnica de los maestros y la comprobación del rendimiento escolar, la responsabilidad de que se cumpla la legislación educativa y el estudio de las necesidades educativas, en sus respectivas zonas de jurisdicción.

El cumplimiento eficiente de esa compleja tarea requiere muy variadas aptitudes y un alto nivel de preparación teórica y práctica en el campo de la educación; donde la Inspección reúne esas condiciones se notan prontamente las repercusiones en la escuela.

Los procedimientos para la designación de los Inspectores en la mayor parte de países de América Latina no garantizan una selección acorde con dichas exigencias. En primer término, sólo contados países tienen establecido un sistema de formación de Inspectores o el requisito para su nombramiento de un nivel de estudios superior al del magisterio. En las Universidades Asociadas al Proyecto Principal se ha dado especial preferencia a dicho propósito, pero el número de los futuros Inspectores que pueden preparar

es sumamente limitado en relación con las necesidades existentes. En algunos países latinoamericanos la provisión de los cargos de Inspección se realiza mediante concursos u oposiciones que tienen en cuenta los antecedentes profesionales y en los que además los aspirantes han de superar determinadas pruebas. Este procedimiento es bastante aceptable por basarse la selección en procedimientos más justos, pero resultaría más completo si, al igual que se ha hecho o se viene haciendo en dos o tres países latinoamericanos, se seleccionasen maestros sobresalientes en la práctica profesional, con aptitud para el estudio, y se les diera la posibilidad de realizar algún curso de nivel pedagógico superior en el que pudieran adiestrarse también en las técnicas propias de dicha función. Desdichadamente, no pocas veces, el nombramiento de los Inspectores se basa en consideraciones ajenas a su preparación pedagógica o representa una compensación por los años de servicio, reclutándose en este caso a personas que por estar en el crepúsculo de su vida profesional carecen de la energía y vitalidad necesarias para una función que exige en alto grado ambas condiciones.

En la práctica la función del Inspector suele estar recargada de responsabilidades administrativas que consumen mucho tiempo que se resta de las tareas propiamente técnicas; se deja sentir también, la necesidad de un tipo de organización que permita el mejor aprovechamiento de las aptitudes y especial preparación de los diversos inspectores en las diferentes materias y problemas que plantea la educación primaria. Sin llegar a establecer en el nivel primario una inspección especializada en materias, cabe organizar el trabajo en equipo de tal modo que se conjuguen y utilicen las aportaciones de todos los inspectores - tanto en la esfera de la inspección nacional como en la departamental o provincial - y se evite que las zonas de jurisdicción de ellos se conviertan en compartimentos aislados entre sí.

En la práctica la acción de los inspectores está lejos todavía, en muchos casos, de reflejar las disposiciones contenidas en todos los reglamentos o estatutos de inspección relativas a la obra orientadora tecnico-pedagógica de utilidad directa y práctica para el maestro: subsisten la actitud autoritaria y las visitas apresuradas, en las que apenas pueden apreciarse aspectos muy secundarios de la labor que realiza el maestro.

El número de maestros por Inspector es excesivamente alto en diversos países latinoamericanos como puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro 13

AMERICA LATINA -- NUMERO DE MAESTROS POR INSPECTOR, 1961

País	Porcentaje
Argentina	~
Bolivia	205 ^{a/}
Brasil	~
Colombia	164 *
Costa Rica	73 *
Cuba	106 ^{b/}
Chile	261 ^{b/}
Ecuador	69 ^{b/}
El Salvador	159
Guatemala	157 ^{b/}
Haití	80
Honduras	188
México	109 ^{c/}
Nicaragua	12 ^{b/}
Panamá	67
Paraguay	5 499 ^{d/}
Perú	262 ^{b/}
República Dominicana	90
Uruguay	72
Venezuela	204

Fuente: Cuestionario para el Informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal N° 1.

^{a/} En educación rural

^{b/} Año 1960

^{c/} Año 1959

^{d/} Solamente hay 2 inspectores nacionales.

/De los

De los datos anteriores no pueden extraerse conclusiones terminantes porque las posibilidades de un Inspector para visitar las escuelas de su zona dependen tanto de su número como de las distancias y de la facilidad o dificultad de las comunicaciones, entre otros factores; no obstante, es evidente que dispone de escaso tiempo para una labor de orientación auténtica del maestro lo que viene a complicarse con la obligación que tienen de llenar unas actas de visita, generalmente largas y minuciosas, de muy dudosa utilidad.

En resumen, la Inspección es un organismo que por el influjo tan importante que ejerce o puede ejercer en la educación primaria, debiera prestársele la mayor atención seleccionando cuidadosamente al personal y dotándole de los medios necesarios para el desempeño eficaz de su labor. Esto no requiere grandes dispendios y como inversión es de la más alta rentabilidad por la amplia proyección que la obra de un Inspector tiene en los maestros de su zona.

3. El financiamiento

Para la mayor objetividad del análisis del financiamiento de la educación primaria se adopta la siguiente estimación de lo que invierten los países de América Latina por alumno y año en dicho nivel educativo:

/Cuadro 14

Cuadro 14

ASIGNACION POR ALUMNO Y AÑO EN EDUCACION PRIMARIA

1960 - US \$

Argentina	20
Bolivia	6
Brasil	10
Colombia	17
Costa Rica	53
Cuba	44 a/
Chile	42
Ecuador	12
El Salvador	26
Guatemala	17
Haití	6
Honduras	15
México	14
Nicaragua	21
Panamá	43
Paraguay	5
Perú	14
República Dominicana	12
Uruguay	--
Venezuela	56

Fuente: Los datos se han tomado de las contestaciones nacionales al cuestionario para el informe al Comité Consultivo del Proyecto Principal UNESCO A.L. La conversión a dólares USA se ha hecho a los tipos de cambio libres al 31 de diciembre 1960.

a/ Oficial

/La estimación

La estimación anterior hay que acogerla con muchas reservas; en efecto, en determinados países la mayor o casi única contribución económica a los gastos de educación primaria es del poder central; en otros cooperan con aportaciones importantes los departamentos, estados, provincias y municipios, mientras que los datos que aparecen en la anterior estimación corresponden a la primera modalidad de financiamiento, salvo los datos relativos a Brasil y Colombia, por carecer de información completa sobre todas las fuentes de recursos. También habría de tenerse en cuenta, entre otros factores, el poder adquisitivo de cada moneda en el país respectivo, ya que la comparabilidad en dólares es un índice insuficiente para apreciar el valor real de lo que se destina a educación.

Mas aún con todas esas salvedades salta a la vista la insuficiencia de los recursos destinados a educación primaria. De los datos expuestos se desprende que el costo de la educación de cada alumno de escuela primaria no rebasa el promedio de 18 dólares por alumno. Si se consideran las obligaciones a que hay que subvenir con dichas cantidades (pago de sueldos de maestros, construcción de edificios escolares en no pocos casos, mobiliario, material), es evidente la radical insuficiencia de un promedio como el existente. Las consecuencias a que dan origen unas asignaciones tan reducidas son de sobra conocidas: escaso interés por el ingreso en la profesión docente, al estar dotada con tan insuficiente remuneración; escuelas - especialmente las rurales - carentes del material más indispensable, que desarrollan su obra con una increíble pobreza de medios, y donde la labor educativa, en la que tantas esperanzas se cifran, queda reducida, no pocas veces, al aprendizaje defectuoso de los primeros rudimentos de lectura y escritura; una escuela, en fin carente de atractivo para los niños, y motivo de desilusión de los padres,

/mucho más

mucho más interesados en la educación y dispuestos a ayudar a su sostenimiento de lo que comunmente se cree, interés que no sería defraudado y se incrementaría si aquella cumpliera su función de una manera eficiente.

Es difícil sentar un criterio debidamente fundamentado acerca de las prioridades de los distintos niveles educativos a efectos de su financiamiento porque son muchos los elementos de juicio a considerar. Todos los grados de la educación son del más alto interés para la sociedad y por otra parte, un sistema educativo nacional constituye una unidad en la que todo está en todo: así, una enseñanza universitaria altamente eficiente origina una buena enseñanza secundaria y también primaria; a la inversa, no es posible una alta calidad de la universidad si los niveles educativos inferiores son deficientes. Establecido eso, que obliga a un prudente equilibrio en la distribución del presupuesto, entre las diversas ramas, es evidente que la enseñanza primaria por ser en principio la única estrictamente obligatoria y de hecho la que recibe la mayor cantidad de alumnos ha de pesar más en el conjunto de responsabilidades que asume el Estado en materia de educación. Además, en los niveles secundarios y superior podría considerarse admisible que parte del esfuerzo recaiga en las familias, sin que ello signifique, en modo alguno que el Estado descuide la atención a quienes, dotados de sobresaliente aptitud para los estudios de nivel superior, carecen de medios económicos para seguirlos.

En la práctica se observa que la mayor parte de países de América Latina siguen esa tendencia, muy acentuada en algunos casos como consecuencia de las campañas de expansión de la educación primaria que prepugna el Proyecto Principal N° 1. A este respecto es muy significativo el cuadro siguiente en el que se refleja la evolución de los gastos de educación primaria y de su relación con los presupuestos totales de educación en los cinco últimos años.

Cuadro 15

AMERICA LATINA; PRESUPUESTO EDUCACIONAL EN ALGUNOS PAISES

(En millones de moneda nacional)

País	1957			1958			1959			1960			1961		
	Gene- ral	Edu- cación prima- ria	Porcen- to (2) (1)	Gene- ral	Edu- ca- ción prima- ria	Por- ciento (5) (4)	Gene- ral	Edu- ca- ción prima- ria	Por- ciento (8) (7)	Gene- ral	Edu- ca- ción prima- ria	Por- ciento (11) (10)	Gene- ral	Edu- ca- ción prima- ria	Porcien- to (14) (13)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Colombia a/	199	83	42	292	131	45	359	163	45	444	207	47	572	260	46
Costa Rica	71	51	72	84	57	68	92	64	70	105	70	67	-	-	-
Cuba	74	53	72	74	53	72	88	-	-	110	62	56	110	62	56
Chile b/	47	22	47	59	28	47	81	38	47	107	49	46	148	64	43
Ecuador	145	83	57	157	84	54	175	95	54	214	122	57	266	156	59
El Salvador	29	16	55	29	18	62	30	19	63	33	19	58	40	24	60
Guatemala	11	5	46	12	5	42	13	5	39	13	5	38	15	6	40
Haití	17	11	65	17	11	65	25	14	56	25	7	28	-	-	-
México	1 028	458	45	1 053	543	52	1 483	680	46	1 885	816	43	2 112	1 119	53
Nicaragua	31	21	68	34	23	68	35	23	66	36	23	64	37	24	65
Panamá	13	6	46	16	6	38	17	7	41	14	-	-	-	-	-
Paraguay	276	150	54	349	189	54	414	218	53	440	176	40	500	210	42
Perú	662	-	-	714	-	-	1 080	-	-	1 310	524	40	-	-	-
República Dominicana	9	3	33	10	4	40	10	4	40	-	-	-	-	-	-
Venezuela	173	74	43	201	77	38	367	181	49	465	206	44	556	239	43

a/ Presupuesto consolidado de nación y departamentos.

b/ Incluye educación normalista.

/Pese a

Pese a lo considerable que son algunos de los aumentos que se aprecian en el cuadro anterior, serán necesarios todavía incremento muy importantes para poder proporcionar una atención educativa adecuada a toda la población en edad escolar. Las estimaciones siguientes dan una idea del orden de magnitud de las sumas que se requeriría para extender la educación primaria en un plazo de diez años a toda la población en edad escolar de América Latina:

a) Déficit actual

Población en edad escolar no atendida	5 200 000
Maestros y aulas que serían necesarias para cubrir el déficit (a razón de 40 alumnos por maestro y por aula)	130 000

Si se estima en US\$ 1 000 el costo de la formación de un maestro y en US\$ 3 000 la construcción y dotación de un aula, se requerirían US\$ 520 000

b) Crecimiento estimado de la población en edad escolar en

los próximos diez años 1 000 000

Maestros y aulas 275 000

Valor aproximado US\$ 1 100 000

Los gastos totales de ampliación de los servicios de escolaridad primaria en los próximos diez años ascenderían a US\$ 1 620 000 000 o sea a 162 000 000 dólares anuales.

Por otra parte, la incorporación cada año de 1 620 000 niños a la escuela supondría un incremento anual de los gastos de funcionamiento de US\$ 64 800 000 al costo estimado de US\$ 40 por alumno.

La realización de dichas metas en el plazo indicado significaría, a costos constantes, cuadruplicación al final de período los presupuestos que actualmente se destinan a educación primaria.

En vista de la limitación de los recursos destinados a educación primaria en relación con las necesidades existentes se plantea la interrogante de si no habría de fomentarse más la cooperación social. La experiencia acredita en el caso de América Latina que es muy difícil la generalización de una enseñanza primaria eficiente con los recursos oficiales. Ante este hecho parece lógico pensar en otras posibles fuentes de recursos que en gran parte deberían proceder de los sectores privados.

/En algunos

En algunos países existen ya en la legislación medidas que obligan a determinadas empresas agrícolas o industriales a sostener escuelas, aunque no siempre se cumplen con fidelidad. En otros casos son las propias empresas, espontáneamente, las que sostienen escuelas, pero sobre todo es importante, y aún podría serlo más, la aportación de las familias, y de la sociedad en general. Es indudable el afán que sienten los padres de procurar a sus hijos una suerte mejor que la que ellos tuvieron e incuestionable asimismo que consideran la educación como el mejor camino para lograrlo. Este fervor popular por la educación, tan grande en América Latina, es susceptible de ser aprovechado en mayor medida. Muchas de las comunidades y familias de ese medio rural carentes de escuelas soportan una vida de sacrificios y necesidades no satisfechas, pero siempre están dispuestas a aportar su esfuerzo en trabajos cuando no pueden hacerlo en dinero, para la construcción de nuevos locales escolares. Canalizar y fomentar este tipo de cooperación mediante determinados estímulos, ampliaría considerablemente las perspectivas de la expansión de la educación; en algunos países se están consiguiendo excelentes resultados merced al ofrecimiento por parte de los Ministerios de Educación de contribuir con un determinado porcentaje a la construcción de escuelas siempre que se asegure una participación de la comunidad en dicha obra. En las zonas donde actúa la Misión Andina se han alcanzado resultados muy notables apelando a dicha contribución en trabajo y materiales de la comunidad y ello ha hecho posible la edificación de escuelas en zonas tradicionalmente abandonadas en ese aspecto. Una campaña amplia y bien orientada en ese sentido, que crease o imprimiera mayor vitalidad a determinados organismos que han prestado en determinados medios una gran ayuda a la educación, tales como Juntas Municipales y Asociaciones de Padres, podría lograr avances sorprendentes.

LA EDUCACION PRIMARIA EN RELACION CON ALGUNOS ASPECTOS DE LA
SITUACION DEMOGRAFICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

Sabido es la amplia repercusión que los factores demográficos, económicos y sociales ejercen sobre la educación. Si bien es incuestionable el valor de la educación como instrumento del progreso económico y social es indudable también la reciprocidad de influencia de estos factores sobre la escuela. El enraizamiento de las instituciones educativas con las estructuras sociales del medio respectivo es muy profundo. Ortega y Gasset señalaba que para comprender las instituciones pedagógicas (escuelas y sistemas) es preciso ligarlas a un medio social determinado, a un tipo de sociedad definido, y en los caracteres constitutivos de ese tipo hay que buscar las causas determinantes del fenómeno considerado. Por lo tanto, decía, "cuando una nación es grande su escuela también es buena, y si un pueblo es vil políticamente es inútil esperar nada de la escuela más perfecta: sólo cabe entonces la escuela de minorías que vive aparte y en contra del resto del país, hasta que un día los educados en esa escuela influyan en la vida total de su país y a través de su totalidad consigan que la escuela nacional sea buena".

La recíproca proyección de lo económico y lo educativo es bien patente y en distintos documentos preparados para la Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social se analizan dichas relaciones. Algunas situaciones y hechos de América Latina en ese orden gravitan profundamente sobre la educación, especialmente los siguientes:

- La tasa de crecimiento de la población (2,5 por ciento al año) es más alta que la de cualquier otra región del mundo y la población en edad escolar representa alrededor del 20 por ciento de la población total, mientras que en los países europeos oscila entre el 12 y el 15 por ciento.
- Los ingresos que percibe buena parte de la población latinoamericana son de todo punto insuficientes para sostener un nivel aceptable de vida y, por otra parte, el incremento del producto nacional sobrepasa apenas al de población.

/- La estructura

-- La estructura social, presenta grandes diferencias entre las áreas rurales y urbanas, el nivel de vida, el acceso a los estudios y a los servicios sociales y el grado de integración a la vida nacional.

Si se consideran los distintos problemas que se han glosado al tratar del estado de la educación primaria a la luz de los factores demográficos, económicos y sociales de América Latina, se puede advertir muy claramente la estrecha relación existente entre ellos y el sistema educativo primario.

En relación con su demografía el sistema educativo latinoamericano afronta a diario el problema de hacer compatible el empuje de su extraordinario crecimiento de población con el afán de proporcionar escuela y educación a todos los niños, con instituciones que han sido concebidas para una población menor. Esto plantea una serie de exigencias cada vez mayores sobre el número de edificios escolares y su ubicación sobre reclutamiento de profesorado y sobre otros aspectos que suponen obligaciones económicas nuevas y crecientes.

En lo económico es bien patente la correlación con la situación educativa descrita. Faltan escuelas; faltan maestros; faltan ayudas sociales para hacer posible el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a los niños necesitados económicamente y dedicados por ello al trabajo; las instituciones educativas se desenvuelven con pobreza de medios y el profesorado está insuficientemente retribuido. Las consecuencias son claras: el nivel educativo promedio de la población de más de 15 años es de 2.2 años escolares, con un 40 a 45 por ciento de analfabetos. La correlación entre analfabetismo y pobreza alcanza una alta expresividad en el cuadro 16.

Las diferencias sociales tienen un reflejo muy marcado en la escuela. El absentismo, la deserción, la escolaridad truncada, son fenómenos circunscritos a los sectores más pobres de la sociedad. En el plano de las diferencias culturales es también evidente que la población de los campos y los grupos indígenas, los más necesitados de atención educativa, son los que en menor grado la reciben. En esas circunstancias, la educación dista mucho de ser el fecundo instrumento de movilidad social, de integración nacional y de desarrollo económico que podría ser si se la extendiera y orientara debidamente.

Guadro 16

AMERICA LATINA: POBLACION, ANALFABETISMO E INGRESO PER CAPITA, 1950

País	Población		Analfabetos de 15 años y más %	Ingreso per cápita US\$	Población rural %
	Total (miles)	15 años y más %			
Argentina	17 189	69	13.6 a/	300-449	37.5
Uruguay	2 407	69	15.0*	300-449	...
Chile	6 073	61	19.9	150-299	40.1
Costa Rica	801	57	20.6	100-149	66.5
Cuba	5 508	64	22.1	300-449	43.0
5 países con 20% de la población total	(31 978)	(66)	(16.6)	(300-449)	(40.0)
Panamá	797	58	30.1	150-299	64.0
Paraguay	1 397	56	34.2	-100	65.4
Colombia	11 334	57	37.6	100-149	64.7
México	25 826	58	38.0*	100-149	61.4
Ecuador	3 197	57	44.3	-100	63.5
Venezuela	4 974	58	47.8	300-449	66.2
Brasil	51 976	58	50.6	100-149	63.8
Perú	8 521	56	53.0*	100-149	64.6
8 países con 70% de la población total	(108 022)	(58)	(45.7)*	(100-149)	(62.0)
República Dominicana	2 131	56	57.1	-100	76.2
El Salvador	1 868	59	60.6	100-149	63.5
Nicaragua	1 060	57	61.6	100-149	65.1
Honduras	1 428	59	64.8	-100	71.0
Bolivia	3 019	60	67.9	-100	66.4
Guatemala	2 805	57	70.6	-100	75.0
Haití	3 112	61	89.5	-100	87.8
7 países con 10% de la población total	(15 423)	(59)	(69.9)	(-100)	(74.0)
Total general	155 423	60	43.0*	100-149	58.4

Fuentes: Naciones Unidas. Demographic Yearbook, 1955, 1956, 1957, 1958. Naciones Unidas. Informe preliminar sobre la situación social en el mundo. Nueva York, 1952.

Unesco. World Illiteracy at mid-century, Paris 1957.

a/ Población de 14 años y más.

/Es posible

Es posible que al considerar la situación expuesta se deduzca una impresión excesivamente sombría. Ciertamente es grave en buena parte de países latinoamericanos, pero también existen factores positivos que permiten abrigar optimismo en cuanto al horizonte y perspectivas de la educación primaria. Son especialmente significativos a ese respecto dos hechos: el de la nueva actitud hacia la educación por parte de la sociedad y los avances logrados en el campo educativo latinoamericano en los últimos años.

En efecto, a diferencia de épocas pasadas en que solamente captaban el valor de la educación determinadas minorías hoy son cada vez más amplios los sectores sociales interesados en ella. En el fondo buena parte de esa tendencia está inspirada en el deseo de los padres de procurar mejor suerte que la que ellos tuvieron a sus hijos y en la creencia de que ello puede lograrse a través de la educación. En ese aspecto están dispuestos a efectuar todo género de sacrificios para proporcionársela. Si del plano individual se pasa al social es también evidente que cada país desea el mejor sistema educativo para su pueblo.

Ese afán individual y social bajo el cual late la creencia de que la educación representa un factor decisivo para el éxito profesional y para el progreso social se manifiesta en forma concreta y singular en cada hogar, pero es un tanto difusa cuando trasciende esos límites y adquiere una dimensión más amplia que atañe a la sociedad en general. Si esa tendencia social ahora un tanto diluída se logra configurar tendrá la potencialidad necesaria para dar un impulso considerable a la educación primaria. A este respecto es muy alentador observar que a la defensa de la causa de la educación, que generalmente han asumido los propios educadores, se suman ahora voces muy autorizadas de la economía, de la política o del campo sociológico, como lo acredita la propia Conferencia a que se destina este documento.

También la evolución del sistema educativo primario en los años últimos permite abrigar grandes esperanzas. En la parte de este escrito relativa a la obligatoriedad escolar se resumía la situación educativa existente al iniciarse el Proyecto Principal en 1957. Desde entonces, merced al esfuerzo de los países latinoamericanos se ha conseguido incorporar a la escuela a

cerca de ocho millones de niños. Paralelamente tanto esos países como la UNESCO han procurado el mejoramiento cualitativo de la enseñanza primaria: se han creado Oficinas de Planeamiento en casi todos los Ministerios de Educación, se ha procurado la formación sistemática de Inspectores escolares y de profesores de Escuelas Normales, se han establecido instituciones piloto de formación de maestros, se han realizado múltiples cursos y seminarios para el perfeccionamiento del personal docente, se ha desarrollado una amplia labor en publicaciones pedagógicas y en otros campos con realizaciones valiosas, poco efectistas y espectaculares muchas de ellas, pero ciertamente eficaces y alentadoras para el desarrollo cuantitativo y el mejoramiento técnico de la educación primaria latinoamericana.