AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523

BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY
BATCH 51

1. SUBJECT CLASSIFICATION
A. PRIMARY: TEMPORARY
B. SECONDARY:

2. TITLE AND SUBTITLE
La administracion publica de la educacion en Centro America

3. AUTHOR(S)
Friedman,B.D.

4. DOCUMENT DATE: 1963
5. NUMBER OF PAGES: 35p.
6. ARC NUMBER: ARC

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
Mich.State

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
(Presented at Primera Conf. Centroamericana sobre la preparacion de profesores de educacion media,Guatemala City, 30 July 1963)
(In English and Spanish; English,28p.: PN-AAD-151)

9. ABSTRACT
(EDUCATION R & D)

10. CONTROL NUMBER
PN-AAD-152

11. PRICE OF DOCUMENT

12. DESCRIPTORS

13. PROJECT NUMBER

14. CONTRACT NUMBER
Repas-7 Res.

15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

Repos-7.1 Ros
PN-AAD-152

PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA
SOBRE LA PREPARACIÓN DE PROFESORES
DE EDUCACIÓN MEDIA

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA EDUCACIÓN EN CENTRO AMÉRICA

IIME INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO
PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y MICHIGAN STATE UNIVERSITY

Ciudad Universitaria Guatemala, C. A.

PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA SOBRE LA PREPARACIÓN DE PROFESORES DE EDUCACIÓN MEDIA

EN LA CIUDAD DE GUATEMALA
30 DE JULIO DE 1963

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN EN CENTRO AMÉRICA

BURTON D. FRIEDMAN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO (IIME)

- Instituto de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- Instituto regional al servicio del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)

ACTIVIDADES PREPARATORIAS DE LA CONFERENCIA

Una Comisión Centroamericana de Observación y Estudio de los Programas de Preparación de Profesores de Educación Media, fue creada por iniciativa del IIME, en cumplimiento de su programa de investigaciones encaminadas a lograr el mejoramiento de la educación en Centroamérica.

La Comisión realizó una jira de reconocimiento por todo el Istmo (del 21 al 29 de julio de 1963), durante la cual visitó las instituciones encargadas de la preparación de profesores de educación media de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Con la debida anticipación, el IIME reunió la información estadística requerida por la Comisión, y anteriormente, también una comisión propia del IIME realizó un jira similar y preparó un informe descriptivo y analítico para uso de la Comisión Centroamericana.

La Comisión Centroamericana celebró una serie de sesiones deliberativas en los locales del IIME, durante las fechas 29 y 30 de julio de 1963. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN, *fue presentado por su autor en la Conferencia.*

MIEMBROS DE LA PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA

COSTA RICA

* Doctora Emma Gamboa, Decana de la Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica
* Licenciado Carlos Meléndez, de la Escuela de Ciencias y Letras, Universidad de Costa Rica, en representación del señor Decano, Licenciado Claudio Gutiérrez
* Profesor Ovidio Soto, Director General de Educación, Ministerio de Educación Pública

EL SALVADOR

* Profesor Roberto Antonio Barahona, Director de la Escuela Normal Superior, Ministerio de Educación Pública
* Profesor Raúl Nuila, Director de Educación Media, Ministerio de Educación Pública

GUATEMALA

* Licenciado Luis Arturo Lemus, de la Facultad de Humanidades, Universidad de San Carlos de Guatemala, en representación del señor Decano, Licenciado Hugo Cerezo D.
* Profesor José Morales, Director de Educación Secundaria y Normal, Ministerio de Educación Pública
* Doctor Guido Barrientos, Director del IIME, de la Universidad de San Carlos de Guatemala

HONDURAS

* Ingeniero Edgardo Sevilla, Director del Centro Universitario de Estudios Generales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
* Licenciado Elvir Rojas, Director de la Escuela Superior del Profesorado "Francisco Morazán", Ministerio de Educación Pública
* Profesor Antonio Andino, en representación del Director de Educación Media, Ministerio de Educación Pública

NICARAGUA

* Doctor Násere Habed López, Director de la Escuela de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Nicaragua
* Profesor Edmundo Díaz Ríos, Jefe de Educación Secundaria, Ministerio de Educación Pública
* Profesor Tomás Urroz, Director de Educación Media, Ministerio de Educación Pública

OTROS PARTICIPANTES EN LA CONFERENCIA

* Ingeniero Jorge Arias de Blois, Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala
* Coronel Rolando Chinchilla Aguilar, Ministro de Educación Pública

COMITÉ PREPARADOR DEL IIME

* Guido Barrientos, Codirector del Programa Interuniversitario del IIME
* Karl T. Hereford. Codirector del Programa Interuniversitario del IIME
* Félix Hernández Andrino
* Burton D. Friedman
* Paul G. Orr
* Guillermo Putzeys A.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN*

Individual y colectivamente, las cinco Repúblicas centroamericanas se encuentran frente a una situación de finanzas harto difícil. Los recursos financieros son extremadamente limitados, y las demandas sobre los presupuestos de gobierno son inmensas.

En esta situación, la educación pública compite con otros aspectos, que también merecen la atención de la administración pública, para lograr una porción progresiva en constante crecimiento de los presupuestos nacionales. Las sumas de dinero puestas a la disposición de los sistemas educativos van en aumento; y lo mismo sucede con las demandas planteadas sobre tales sistemas. Los aumentos en las poblaciones escolares absorben inmediatamente los recursos adicionales, y los sistemas educativos permanecen en una situación de dificultad constante.

Estos son hechos tan conocidos que escasamente requieren documentación. Los funcionarios de la educación pública se han percatado dolorosamente del aprieto financiero que enfrentan; por ello realizan una constante campaña para aumentar las cantidades de fondos disponibles para los sistemas educativos que dirigen, y es obvio que estos esfuerzos deben continuar.

Sin embargo, será sin duda difícil obtener significativos aumentos en los presupuestos de los sistemas educativos en

* Esta es una versión, hecha por el autor, de la ponencia presentada el 30 de julio de 1963, en la Primera Conferencia Centroamericana sobre la Preparación de Profesores de Educación Media, celebrada en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Las ideas expuestas no se presentan como expresión de un criterio "oficial" del IIME.

cada uno de los países, ya que la economía nacional en las naciones centroamericanas no crece tan rápidamente como se desea. Por lo tanto, es esencial encontrar enfoques que ofrezcan alternativas para solucionar los problemas financieros de la educación pública en la América Central.

El primero y más obvio camino para atender este problema consiste en buscar fondos adicionales que provengan de los presupuestos nacionales, de las fundaciones particulares, o de las agencias internacionales. Esta posibilidad no parece ser muy prometedora. Los presupuestos nacionales atraviesan circunstancias muy adversas. Las fundaciones particulares tienden a apoyar nuevos programas diferentes o experimentales, y no se puede pretender que sus aportes económicos respaldarán la tarea básica de educación pública masiva. De igual modo, los fondos provenientes de agencias internacionales, que generalmente se utilizan para iniciar nuevos programas o para ayudar a realizar reformas, no bastan para dar sustento a tareas básicas, en gran escala, de los sistemas educativos. De tal suerte, es esencial hallar alternativas que no están condicionadas exclusivamente por la afluencia copiosa de fondos adicionales.

Naturalmente, los funcionarios de educación podrían adoptar el criterio de que nada puede hacerse a no ser que se disponga en forma inmediata de dineros adicionales en grandes cantidades; pero es evidente que tal criterio sería inútil, ya que no contribuye a lograr la solución del problema, y por el contrario deviene una faceta adicional del mismo. De aquí que no representa una alternativa que amerite consideración.

II

La educación centroamericana ciertamente *está* en apuros. Sus problemas indudablemente *pueden* describirse en términos financieros y la financiación adicional aliviaría indiscutiblemente las presiones. Las soluciones a largo plazo necesariamente requerirán inversiones de mayor cuan-

tía. Mientras tanto, la financiación adicional no está al alcance ni a la vista; en consecuencia, deben procurarse otros remedios.

Quizá el problema necesita ser examinado y planteado de nuevo, para ver si surgen ideas útiles. No es preciso que sean ideas universales, calculadas para resolver el problema por entero, de una sola vez y para siempre; después de todo, ha tomado siglos para que se creara la difícil situación actual. Pueden, entonces, ser ideas de una limitada aplicación, calculadas únicamente para ayudar a resolver una parte del problema. El punto de partida para este ejercicio, naturalmente, es procurar la definición o descripción del problema *en forma que permita la invención o el surgimiento de soluciones.*

Cada República centroamericana* mantiene, hoy en día, un sistema nacional de educación, que incluye educación primaria, media y superior o universitaria, además de que también cuenta con elementos de enseñanza para adultos, programas de alfabetización, etc. Los sistemas educativos son relativamente antiguos y están más o menos bien establecidos, con programas, procedimientos y actitudes bien instituidos. No obstante, cada sistema está, en 1963, imposibilitado para educar a la totalidad de la población y ni aún siquiera a la mitad de los niños en edad adecuada de su país respectivo. Además, cada sistema se encuentra en circunstancias financieras que impiden la ampliación de operaciones. Éste parece ser un breve pero exacto bosquejo de la situación.

Por otra parte, los cinco países son pobres. Se llega a la conclusión de que todos ellos tienen muy poco dinero de qué disponer, cuando se comparan los recursos con que cuentan con las necesidades nacionales; así, no pueden invertir todo lo poco que tienen en educación. Más aún: las perspectivas inmediatas o cercanas son tales, que no auguran el adecuado aumento de la disponibilidad. Esto tam-

* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

bién parece ser una breve pero exacta reseña de la situación financiera.

Frente a estos hechos, el pesimista declara que la situación es caso desahuciado, que nada significativo puede hacerse, y que los países no están en capacidad de tomar medidas para el mejoramiento de la educación. Por lo tanto, no puede haber cambios. Esta actitud impulsaría a la conclusión de que el "suicido es la única salida".

Para el optimista, no obstante, una aseveración o actitud de esta índole es repugnante e inadmisible. Éste estima que ninguna situación puede ser tan desesperada, y rehúsa rendirse cuando se ve frente a un desafío tan difícil, ya que cree que los hombres pueden y deben vencer tales obstáculos.

Partiendo del supuesto de que cada país es pobre y que los recursos disponibles para la educación pública son limitados, el optimista cree que, no obstante, los niños *deben* ser educados, que el sistema educativo *debe* ser mejorado y que el país simplemente *no* puede dejar de hacer cambios para mejorar en educación. Las limitaciones de recursos financieros no obligan a una rendición. Al contrario, exigen el uso máximo de los recursos que *sí* están disponibles y demandan que se les preste la atención debida a los fondos que se tienen a mano en vez de dedicarla a fondos que no existen. Si se acepta esta actitud como punto de partida, se hace posible enfocar de una manera positiva la difícil situación de la educación en América Central.

III

Cuando un conglomerado de personas se convierte en una sociedad organizada, se ponen de manifiesto dos procesos notables: la "especialización" y la "división de trabajo", ambos identificados frecuentemente con la industria. Mediante estos procesos, los individuos, las organizaciones y las instituciones asumen responsabilidades específicas de las

actividades especializadas dentro de la sociedad; además, estas partes que componen la estructura social se tornan cada vez más interdependientes.

Un elemento primordial de una sociedad es su sistema educativo. El sistema educativo es una institución especializada a la cual la sociedad le asigna una combinación específica de deberes instrumentales. Existen cinco sistemas educativos principales en Centroamérica, uno en cada República; sin embargo, en la medida en que las Naciones deciden combinar o coordinar sus esfuerzos y recursos en educación, se puede decir que hay seis sistemas educativos en el área, el sexto de ellos de alcance regional.

A fin de buscar soluciones a los problemas de estos sistemas educativos, es necesario establecer un marco de referencia o sistema de coordenadas mediante el cual han de examinarse y evaluarse. El marco de referencia deberá abarcar: a) los resultados que estos sistemas intentan producir dentro de sus sociedades; b) el grado hasta el cual estos efectos han sido logrados, se están logrando o tienen probabilidad de lograrse; c) las actividades emprendidas para el propósito; d) los obstáculos para el cumplimiento de las aspiraciones; e) el costo a la sociedad involucrado en el sostenimiento de los sistemas educativos; y f) las demandas futuras que se supone que la sociedad impondrá sobre su sistema educativo.

En la siguiente exposición se procura ofrecer un marco útil de referencia, en el cual se utilizan cuatro conceptos valorativos que se denominan: "funcional", "eficaz", "eficiente" y "económico".

EL CONCEPTO "FUNCIONAL"

La sociedad creó y la sociedad sustenta su sistema educativo en la creencia de que la operación del mismo producirá efectos o resultados beneficiosos y útiles para el desarrollo de sí misma. Para producir tales resultados,

dentro del sistema educativo se desarrolla una serie de actividades consideradas como medio apropiado para los fines preconcebidos. Cualquier resultado producido por virtud de las actividades emprendidas es una "función" de esas actividades.* Estas funciones no siempre son de seguro evidentes o identificables. Más aún, aquellas funciones que *sí* se observan pueden o no ser las que se haya supuesto encontrar al emprenderse las actividades, y podrán o no resultar, en efecto, útiles y beneficiosas para la sociedad.

Si los resultados *son* de utilidad y beneficio para el desarrollo de la sociedad, podrá decirse que son "funcionales". De lo contrario, no lo son. Si es que positivamente interfieren con el desarrollo de la sociedad, el sistema educativo y sus actividades podrán considerarse como destructores o no funcionales.

Así pues, el concepto "funcional" es una dimensión del marco de referencia. Es apropiado examinar los resultados producidos por cualquier sistema educativo, a fin de determinar si en realidad el sistema es "funcional" dentro de su sociedad. Es igualmente apropiado, pero quizá más difícil, revisar los planes y programas de cualquier sistema educativo, a fin de juzgar de antemano si el sistema sería o no funcional en caso de que esos planes y programas fuesen puestos en práctica.

EL CONCEPTO "EFICAZ"

Un sistema educativo procura producir resultados especificados o "funciones" mediante la realización de una serie de actividades. Ya sea que los resultados que se buscan fueren "buenos", o "deseables", o "útiles", ésta, naturalmente, es una cuestión de filosofía social. Sin embargo, las actividades emprendidas requieren la ejecución de una serie de tareas. Sin entrar en complicaciones filosóficas

* El análisis de "funciones" ha sido tratado extensamente por el sociólogo norteamericano Robert K. Merton.

o ideológicas, es factible determinar hasta qué punto se está cumpliendo con cada tarea. Esta es la sola cuestión aludida por el concepto "eficaz".

Supóngase que un sistema educativo se propone adiestrar cien profesores capacitados de enseñanza media por año: El sistema es enteramente "eficaz" con respecto a esa tarea, si en verdad produce cien profesores capacitados cada año; es "ineficaz" en la medida en que no logre hacerlo, sea cual fuere la razón. "Eficacia" es, entonces, una medida del grado hasta el cual un resultado *intencionado* de un curso de acción se convierte en un resultado *real*, susceptible de observarse y de medirse, de ese curso de acción. Determinar la eficacia de un programa educativo es simplemente determinar si el programa produce lo que se pretendió que produjera. Es totalmente apropiado evaluar cualquier sistema educativo y sus actividades en términos de eficacia.

EL CONCEPTO "EFICIENTE"

Lograr los resultados o el resultado esperado de un curso de acción, es ser *eficaz*. Lograr *exclusivamente* tal resultado o resultados, es ser *eficiente*. Si el curso de acción trae consigo uno o más resultados inesperados o no anticipados, es, hasta ese grado, *no eficiente*. No es del caso en este contexto establecer si un resultado no intencionado o no anticipado demuestra ser saludable y deseable, o maligno e indeseable; éstos son asuntos accidentales de buena o mala fortuna, y por lo tanto no deberán considerarse en la evaluación del planeamiento, de la política o del manejo. El veredicto de una evaluación debe ser "no eficiente", si los resultados reales son no intencionados, inesperados o no anticipados. Una actividad puede ser eficaz pero no eficiente. A menos que sea eficaz, por otra parte, no podrá ser eficiente.

Para ilustrar: Supóngase que se toma la decisión de emplear a personas de escasa preparación y poco capacitadas para llenar vacantes en posiciones docentes de una escuela de educación media. Se anticipan, entonces, dos resultados principales: 1) los estudiantes aprenderán, aunque no tanto como sería deseable; 2) los "profesores" se beneficiarán con la experiencia, así que su utilidad y habilidad aumentará gradualmente. Al finalizar el año escolar, si se hace una evaluación, los pronósticos confirmarán: el rendimiento estudiantil será bajo, pero los "profesores" habrán mejorado. *Primera conclusión:* el curso de acción tuvo la limitada eficacia que se anticipaba.

Además, se observará que una proporción excepcionalmente grande de los estudiantes abandonará las aulas durante el año. Siguiendo el caso, se obtendrán indicaciones de que las "deserciones" se habían producido por razones tales como "El profesor me aburrió"; "No estaba aprendiendo nada útil"; y "Sabía tanto como el profesor, así que ¿para qué quedarme en la escuela?" *Segunda conclusión:* el curso de acción tomado fue, a grosso modo, ineficiente, porque produjo un resultado inesperado mayor (y, peor todavía, perjudicial), v.gr., un aumento de las deserciones.

EL CONCEPTO "ECONÓMICO"

Todo sistema educativo utiliza recursos humanos, materiales y financieros. Si dos sistemas son similares en otros sentidos, es evidente que un sistema muy grande seguramente ha de gastar más que otro que sea más pequeño. Sus presupuestos totales constituyen, naturalmente, una medida bruta de tamaño relativo, pero no ofrecen una medida valorativa de utilidad. Para los efectos de evaluación, es necesario comparar gastos con resultados.

El concepto "económico" considera la relación entre: a) los *recursos* invertidos en un sistema educativo, y b) los *resultados* que se producen mediante su utilización. Los

resultados se miden en términos de los *costos unitarios de producción satisfactoria.* Un sistema educativo, o cualquier aspecto identificable de tal sistema, es "económico" cuando opera a un costo *bajo* por unidad de producción de calidad satisfactoria: 1) el sistema no puede ser "económico" a menos que primero demuestre ser eficaz, *i.e.*, a menos que realmente entregue un "producto" satisfactorio; y 2) el sistema no es económico si los costos son altos por unidad de producción. Para ilustrar: Supóngase que una institución se ha establecido con el único propósito de producir profesores competentes de educación media. Si no se producen egresados, o éstos no son bien preparados y competentes, la institución no es eficaz; por lo tanto, no se la puede estimar "económica", por poco que gaste, puesto que no produce un recurso humano satisfactorio y aprovechable, y, en términos de su contribución para con la sociedad, cualquiera que fuese la cantidad de recursos que pudiera gastar, es una institución improductiva y dilapidadora, en vez de ser fructífera y constituir una "inversión"

Si la institución es, sin embargo, eficaz, cabe determinar si es también económica. Los costos unitarios pueden medirse en términos de gasto por egresado, por hora de instrucción de clases, por estudiante a tiempo completo o su equivalente, etc. Es significativo comparar los costos unitarios por producto "standard"; estos costos constituyen una base adecuada y útil para efectos de evaluación, especialmente cuando se trata de medir el progreso de una institución o de un programa en particular año tras año, pero también la constituyen para establecer comparaciones entre sistemas, instituciones o programas similares.

RESUMEN DE LOS CONCEPTOS

Los cuatro conceptos —funcional, eficaz, eficiente y económico— se usan en la exposición que se da a continuación, y se traen a colación en la búsqueda de un enfoque

útil a los problemas de la educación en la América Central. Resumidos brevemente tales conceptos, tenemos:

* Un sistema, institución o programa educativo es "funcional" si sus efectos sobre la sociedad son de utilidad y son beneficiosos para el desarrollo de esa sociedad;

* el sistema, institución o programa es "eficaz" si cumple con las tareas que se propone realizar (v.gr., una campaña de alfabetización es eficaz si realmente capacita a analfabetos para leer y escribir);

* el sistema, institución o programa es "eficiente" en la medida que su operación no ocasione resultados inesperados, fuera de los resultados deseados; y

* el sistema, institución o programa es "económico" en tanto que sea efectivo y en tanto opere a un bajo costo por unidad "standard" de producto de calidad.

Los cuatro conceptos consideran cuestiones separables, a pesar de que éstas están, de seguro, inter-relacionadas. Un sistema educativo es eficaz si desempeña sus tareas estipuladas y produce lo que se pretende que produzca. El sistema es "funcional" si sus efectos sobre la sociedad son saludables, ya sea que aquél fuere o no eficaz; v.gr., puede ser "funcional" *porque* planeó bien y fue eficaz, *porque* escogió tareas impropias y afortunadamente fracasó en cumplirlas o porque fue eficaz *aún a pesar* de haber escogido mal las tareas. Si el sistema es eficaz, puede o no ser eficiente y económico.

IV

La idea de cambio está implícita en la idea de desarrollo. "Desarrollo", en cualquier sentido, constituye un cambio en el estado actual de cosas. El sistema educativo de una nación es un agente de cambio (o de desarrollo) porque

es la empresa social de quien se espera que produzca y divulgue las ideas indispensables para el cambio.

El sistema educativo es una institución instrumental con un papel singular y crucial por desempeñar. Sus actividades están orientadas hacia los propósitos de la sociedad y escoge sus tareas específicas con esos propósitos en mente. Las aspiraciones expresadas de la sociedad son tales, que su sistema educativo normalmente se impone con la responsabilidad de llevar a cabo las siguientes categorías de actividades:

Actividades de "mantenimiento", diseñadas para consolidar y preservar, al menos los avances de la sociedad:

1. Transmitir la cultura de generación en generación
2. Formar "buenos hombres"
3. Formar "buenos ciudadanos"

Actividades de "mejoramiento", diseñadas para habilitar a la sociedad, de manera que logre mayores adelantos:

1. Acumular, transmitir, diseminar y, mediante la investigación, aumentar conocimientos
2. Adiestrar trabajadores, técnicos, hombres de ciencia, gerentes, eruditos, artistas, profesores y servidores públicos productivos
3. Contribuir al mejoramiento de la vida dentro de la sociedad, mediante la deliberada y positiva aplicación de conocimientos.

Es bastante evidente que las actividades de "mantenimiento" de un sistema educativo corresponden en gran parte a los grados inferiores del sistema, particularmente a las escuelas elementales, o sea de educación primaria. Las actividades de "mejoramiento" corresponden a los grados avanzados, particularmente a la universidad.

Se puede calificar de "funcional" un sistema educativo dentro de una sociedad cuando lleva a cabo eficazmente

actividades tanto de mantenimiento como de mejoramiento. El sistema es destructor o "no funcional" si consume los recursos de la sociedad sin cumplir con sus obligaciones en ambos sentidos.

Las Repúblicas centroamericanas mantienen altas aspiraciones para sus sistemas educativos y establecen elevadas metas para los mismos. A cada ciudadano le es garantizada la oportunidad de educarse por virtud de la constitución política u otro instrumento legal del país. Cada República mantiene, así, un sistema de educación pública. Instituciones de educación privada funcionan también en cada país.

Desafortunadamente, los sistemas nacionales de educación no realizan sus aspiraciones. Pocos ciudadanos reciben educación y pocos, también, tienen la oportunidad de obtenerla. Aun entre la actual generación de edad escolar, es solamente una pequeña minoría de jóvenes centroamericanos la que puede abrigar esperanzas de completar el programa de seis años de enseñanza elemental. Así, si las condiciones del presente continúan, quizás únicamente un niño centroamericano de cada veinte se graduará de la escuela primaria, ya que sólo en una Nación (Costa Rica) la situación es un tanto menos aguda.

Los hechos son alarmantes, y éstos han sido destacados con claridad convincente en los datos preliminares (no publicados aún) que reunió el personal de Estudio de los Recursos Humanos,* bajo los auspicios del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Redondeando las cifras para simplificar, se puede establecer, en forma muy general, la siguiente situación:

* Sólo uno de cada dos niños ingresa a la escuela primaria
* Sólo uno de cada veinte niños habrá de concluir la educación elemental

* CSUCA. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", Costa Rica. Dirige el estudio el Lic. Mariano Ramírez.

* Sólo uno de cada cien podrá concluir la educación media
* Sólo uno de cada mil llegará a concluir estudios universitarios de primer orden.

La población estudiantil de los sistemas educativos está nutrida por solamente la mitad de los niños de edad escolar, y los casos de deserción son tantos, que únicamente una pequeña minoría es la que se retiene durante los seis grados elementales. La escuela primaria es, desde luego, el fundamento y el *sine qua non* del sistema educativo. Es claro que un individuo que carece de educación elemental no puede ingresar a las escuelas de educación media ni entrar a la universidad u otra institución de educación superior.

Las naciones centroamericanas deberán contar con mayor número de ciudadanos preparados en los distintos campos que ofrece la educación, o jamás podrán desarrollar en la medida de las aspiraciones que oficialmente han expresado. En la actualidad, aun las mismas actividades de "mantenimiento" de los sistemas educativos ejercen una influencia directa sobre una minoría solamente de la población. En el siglo veinte, sin embargo, la agricultura, el comercio y la industria modernos, exigen una provisión de recursos humanos que sepan leer y escribir y que hayan sido bien adiestrados y bien educados. Los sistemas educativos de Centroamérica, hoy en día, no producen lo suficiente para abastecerse de recursos humanos. No son sistemas altamente productivos; por el contrario, son escasamente productivos. Podría asumirse, quizá, que los sistemas no son totalmente "no funcionales" en sus respectivas sociedades, vgr., que sus actividades no son positivamente dañinas y destructivas; no obstante, aun cuando se asumiera que lo que hacen los sistemas educativos es funcional, no es de gran beneficio o ayuda a la sociedad porque su acción alcanza a muy pocos.

Esta circunstancia no puede tolerarse por mucho tiempo, si es que las cinco Repúblicas han de progresar como deben hacerlo. Pero el panorama es, sin embargo, desolador en vez de prometedor. Por ello, se hace imperativa la implantación de reformas a fin de que la situación no empeore más todavía. A pesar de que las actividades de *mantenimiento* de los sistemas educativos son insuficientes, las actividades de *mejoramiento* de tales sistemas deberán ampliarse o las Naciones no progresarán. La cuestión en referencia no es si ha de llevarse a cabo la reforma, sino en qué puntos ha de iniciarse y cómo se logrará, aunque no aparezcan nuevos y significativos recursos financieros.

Los sistemas educativos de Centroamérica sí producen algunos graduados de escuelas primarias, graduados de escuelas de educación media y graduados de universidades, lo cual incluye a algunos de los trabajadores, de los técnicos, de los miembros del personal docente, de los hombres de ciencia y de otros recursos humanos que las cinco Naciones requieren. Esta producción es beneficiosa y útil, y en esta medida los sistemas sí son funcionales. Sin embargo, no son muy eficaces, ya que producen solamente números limitados de ciudadanos bien educados y de obreros bien adiestrados.

Tampoco son eficientes los sistemas educativos, pues sus operaciones alcanzan resultados inesperados. Por ejemplo: En una Nación, las escuelas públicas de educación media producen graduados casi exclusivamente mediante sus programas comerciales o vocacionales; en contraste, casi todos los graduados de escuelas privadas egresan de programas preparatorios para la universidad. El resultado inesperado (y poco deseable) de esta división de labores en particular, parece significar una segregación educativa a base de clases sociales y económicas, un resultado que no es funcional en una sociedad democrática. Un segundo ejemplo: Los sistemas educativos son rígidos, ofrecen pocas opciones y aplican "standards" de exámenes en escala nacio-

nal. Las consecuencias, presumiblemente inesperadas, de estas características de los sistemas, incluyen: 1) un número significativo de niños obligados a dejar las escuelas como "fracasados", y 2) un número significativo que desertan de las escuelas porque (ellos o sus padres) no pueden percibir relación entre el currículum y una oportunidad de ocupación productiva.

Los sistemas educativos no son económicos, ya que su baja producción se realiza a elevados costos unitarios. Por ejemplo: Cuesta más producir un graduado en la más grande de las Universidades nacionales centroamericanas, estimadas como "pobres", que lo que cuesta hacerlo en una ostensiblemente "rica" universidad estatal de los Estados Unidos. Un segundo ejemplo: En Guatemala cuesta más producir un graduado de escuela pública de educación media, que lo que cuesta producir un graduado de la universidad.

Sobre todo, hay una falta de congruencia entre los programas educativos y las metas explícitas que han concebido las sociedades a las que aquéllos sirven. Los sistemas educativos emprenden la tarea de producir graduados de escuela primaria, educación media y universidad. Sin embargo, solamente cerca de la décima parte de los estudiantes de escuelas primarias concluyen realmente su sexto año del programa y, en el otro extremo del sistema, aproximadamente es la misma proporción la que logra un título universitario. En la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ejemplo, los que se gradúan cada año constituyen menos del tres por ciento del total de la matrícula, lo cual refleja un muy elevado porcentaje de deserción que, a su vez, determina un elevadísimo costo por cada graduado.

V

Las explicaciones que se citan comúnmente sobre la baja productividad de los sistemas educativos son numero-

sas y variadas. Es importante señalar que a) la insuficiencia de fondos no es el único factor significativo, y que b) la acción curativa no depende invariablemente de la obtención de recursos financieros adicionales.

RAZONES FINANCIERAS

No puede haber duda alguna de que se necesitarán sumas mucho mayores si los sistemas educativos de Centroamérica han de recibir una parte, constantemente en crecimiento, de una población que va en aumento, y si han de ofrecer un programa educativo mejorado y más variado. Sin embargo, los sistemas no son, hoy día, económicos y no alcanzan una producción máxima con los recursos que actualmente están a su disposición. La posibilidad que tienen las economías nacionales para proporcionar aumentos en los recursos financieros depende, en parte al menos, de la disponibilidad de mayor número de "productores" bien preparados entre la ciudadanía. En pocas palabras, las actividades de mejoramiento de los sistemas educativos deben llegar a ser de una creciente eficacia, a fin de que las economías puedan aumentar sus inversiones en la educación.

RAZONES MATERIALES Y FÍSICAS

La escasez de edificios escolares se señala frecuentemente como una razón de insuficiente productividad de ciudadanos educados. En un momento y lugar dados, a veces sí existe una escasez o aun una total carencia de este tipo de facilidades. Esto llega a ser una explicación válida para una inadecuada producción. Por otra parte, las facilidades disponibles no se aprovechan en toda su posibilidad y se puede demostrar que podrían proporcionar una mayor producción.

RAZONES DE PERSONAL

La calidad de un programa educativo depende de la calidad de instrucción docente, la cual, a su vez, depende de los conocimientos, destreza y talento del educador. En América Central, los educadores mismos no son personas bien capacitadas ni profesionales bien adiestrados. Muchos son "educadores prácticos" (empíricos) los cuales no han concluido siquiera una educación elemental o recibido una preparación más allá de los grados elementales. Esto es cierto, tanto para los educadores de educación media, como para los de la escuela primaria. Entre los profesores de educación media, pocos han asistido a una institución de educación superior, y sólo una muy reducida minoría posee un título universitario. La escasez de personal calificado es *el problema principal* dentro de los sistemas educativos de Centroamérica, y el alivio de este problema es un paso indispensable para la solución de las demás dificultades. Simplemente, no se cuenta con suficientes educadores calificados: ni con personal docente, ni con personal profesional auxiliar. Esta absoluta escasez se agrava más aún por el hecho de que no se emplea al máximo la capacidad del personal disponible.

RAZONES SOCIALES, PSICOLÓGICAS Y ECONÓMICAS

Una publicación del Gobierno hondureño ha recalcado que "padres ignorantes" son un impedimento para la continua asistencia de sus hijos a la escuela. Es difícil que un niño desarrolle, sustente o satisfaga un deseo de educarse bien, si sus padres no recibieron ni aprecian la educación. Las actitudes de los padres, sin lugar a duda, impiden que algunos niños continúen o siquiera inicien su educación formal. Niños escasamente motivados se vuelven muy aptos para convertirse en desertores; de igual manera acontece con los niños desnutridos. Ambas condiciones se ma-

nifiestan en abundancia. Más aún: Un niño de suficiente edad como para iniciar su asistencia a la escuela, a menudo es considerado suficientemente grande como para empezar a trabajar al lado de su padre, y es más de una familia la que decide que su trabajo en el hogar ha de tomar prioridad sobre sus estudios.

RAZONES ESTRUCTURALES

Los sistemas escolares nacionales de Centroamérica son uniformes para todas las regiones del país, y cada sistema exige un "standard" común de rendimiento por parte de todos los niños. Sin embargo, los niños no tienen una preparación igual o similar ni una misma motivación para asistir a la escuela; además, no todos pueden con la misma facilidad adecuarse al patrón requerido por un sistema inflexible. Por ejemplo, los orígenes sociales y económicos varían. Los niños urbanos y rurales no son iguales. En Guatemala, verbigracia, muchos niños de edad escolar aún no hablan el idioma oficial de la Nación, y un único sistema inflexible de educación primaria no sería ciertamente algo realista para ellos. No obstante, los sistemas educativos de América Central aplazan estudiantes y los obligan a abandonar las escuelas antes de que hayan aprendido a enfrentar las demandas impuestas por tales escuelas.

Para mayor ilustración sobre las dificultades estructurales dentro de los sistemas, se puede hacer notar que los programas de educación media son esencialmente programas preparatorios para seguir la trayectoria universitaria. Si un estudiante no aspira a ir a la universidad, está escasamente motivado para permanecer en la escuela secundaria y es susceptible de convertirse en otro desertor. Si un estudiante concluye sus estudios de educación media, pero no asiste a la universidad, de hecho está mal equipado para un quehacer productivo, como alternativa, dentro de la economía nacional. Hasta cierto punto, se ofrecen pro-

gramas distintos de educación media, pero las alternativas se excluyen mutuamente: se le impone al estudiante una selección virtualmente irrevocable y prematura, v.g., después del noveno grado, y por otra parte, la estructura actual no permite al estudiante transferirse fácilmente de un programa, para el cual no tiene inclinación, a otro, para el cual sí puede estar bien adaptado. De tal suerte, su elección tendrá que optar entre obtener una educación no satisfactoria o simplemente ninguna.

Entre otras dificultades estructurales, se pueden anotar las siguientes:

> Muchas escuelas de educación media son demasiado pequeñas como para contar con personal docente a tiempo completo o con laboratorios adecuados y otras facilidades especiales. Tales escuelas no son eficaces ni económicas. Más aún, fomentan la continuación del malsano fenómeno del "educador taxi" que se mueve de una escuela a la otra cada día, a fin de ganarse la vida.
>
> Los calendarios escolares no siempre se armonizan con los calendarios agrícolas. Por lo tanto, ocasionan circunstancias en que los padres encuentran más fácil retirar a sus niños de la escuela que permitirles continuar en ella.
>
> Los patrones de organización y funcionamiento en las escuelas de educación media, y particularmente en las universidades, a) no estimulan a los estudiantes para que asistan a tiempo completo o concluyan sus estudios rápidamente, b) no permiten a los profesores o catedráticos de universidad desarrollar una carrera a tiempo completo y de por vida, c) causan una improductiva y antieconómica proliferación de clases muy pequeñas, las cuales frecuentemente son dictadas por personas que no son especialistas de las materias impartidas, y d)

no proporcionan cursos de estudio que difieran suficientemente de los programas tradicionales de preparación para profesiones igualmente tradicionales como leyes, medicina, etc.

VI

Cuando los recursos son limitados, es esencial hacer el máximo uso productivo de cada activo disponible: humano, material y financiero. Un sistema educativo no puede permitirse el despilfarro ni pecar de antieconómico. No puede dar cabida a programas educativos bajo su dirección que no sean funcionales, que no sean eficaces, que no sean eficientes o que no sean económicos. Por lo tanto:

> Un sistema educativo deberá estar dispuesto a efectuar cambios en cualquier programa, procedimiento o actitud existente que no sea funcional, eficaz, eficiente, y económico. Deberá, cuando fuere necesario, estar dispuesto a eliminar aquéllo que no puede satisfacer estos criterios, y sustituirlo por actividades que sí llenarán los requisitos.

Este es un enfoque positivo y saludable a los problemas de los sistemas educativos. No garantiza soluciones totales y permanentes, pero tampoco acusa una total derrota. No exige que los funcionarios de los programas educativos cesen en sus esfuerzos por obtener fondos adicionales, pero tampoco sugiere que todo el progreso se posponga hasta que ocurra un milagro financiero. No sugiere que todo lo que actualmente existe en los sistemas educativos deba ser eliminado, pero tampoco propone preservar todas las prácticas acumuladas durante los últimos siglos.

En esencia, este enfoque insta a que los sistemas educativos revisen sus operaciones actuales para cerciorarse de que sus recursos se utilizarán al máximo posible, a fin de encontrar las formas que conduzcan a una mayor producti-

vidad de los mismos, y *con el objeto de efectuar cambios dondequiera que éstos sean adecuados.* Los actuales patrones de operaciones no satisfacen las necesidades de la sociedad; por lo tanto, no hay razón alguna para congelarlos permanentemente dentro de los sistemas.

Naturalmente, es esencial adoptar una actitud libre de pasiones y sentimentalismos cuando se revisen las operaciones educativas. Cuando esto se haga, algunos programas y prácticas venerados de antaño se perfilarán como antieconómicos, destructivos o derrotistas; algunas creencias veneradas de antaño demostrarán ser inexactos o perjudiciales. Es a menudo doloroso desechar prácticas pasadas de moda, y una actitud de ternura hacia éstas podría ser un impedimento considerable en la vía del progreso.

VII

Los recursos disponibles son humanos, físicos y financieros. Es apropiado hablar de la "utilización" de cada uno de ellos. No sólo el dinero puede gastarse necia o improductivamente; lo mismo puede ocurrir con el tiempo y el esfuerzo de los estudiantes y educadores, o con las oportunidades que se ofrecen dentro de las facilidades físicas. Por ello, deberá centrarse la atención en todos los recursos y deberá hacerse el esfuerzo de emplearlos todos productivamente —en formas funcionales, eficaces, eficientes y económicas— sin malograr ninguno.

A fin de explorar la manera en que se puede hacer esta revisión, considérense los siguientes ejemplos:

EJEMPLO A

Si una persona no tiene un dominio sustancial de un campo de estudio, no puede impartir esa materia eficazmente a sus alumnos. El salario que se le paga a un educador no calificado es un gasto improductivo. Se consume

tiempo, espacio y dinero, y los estudiantes no aprenden lo que debieran. El empleo de profesores no calificados no es eficaz, no es productivo y no es económico.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: Si no se dispone de personas calificadas para la enseñanza de ciertas asignaturas, mejor sería no pretender ofrecer tales materias. Así, el dinero y esfuerzo retenidos podrán invertirse mejor en el adiestramiento de educadores calificados para el futuro y/o en el mejoramiento de la enseñanza de las restantes materias.

EJEMPLO B

Un objetivo básico de la escuela elemental es conducir al alumno a un nivel mínimo de genuino alfabetismo. Seis años de enseñanza primaria podrían ser un básico requisito realista para lograr la alfabetización. La investigación podría determinar cuántos años realmente se necesitan, aunque actualmente parece ser que tres años son un mínimo absoluto. Si un niño deserta de la escuela antes de concluir el tercer año de lecciones, probablemente llegará a adulto como analfabeto. En tal caso, el tiempo y esfuerzo invertidos en su frustrada educación, a la larga habrán sido en gran parte desperdiciados.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: Si una escuela primaria no puede ofrecer tres o más años completos de instrucción, no es probable que sea ni funcional ni eficaz. Por lo tanto, 1) las escuelas de uno y dos grados deberán ser convertidas en escuelas elementales de tres grados (o, mejor todavía, de seis grados) completos, y 2) de aquí en adelante no debe buscarse construir escuelas nuevas que ofrezcan menos de tres grados.

Asimismo, una vez que un niño ha sido matriculado en la escuela, es necesario hacer todos los esfuerzos por retenerlo el tiempo suficiente (v.gr., tres grados) para que se alfabetice. En consecuencia, es *imperativo* realizar una

labor eficaz con aquellos niños que efectivamente llegan a la escuela. El problema de aumentar el número de éstos es un asunto distinto.

EJEMPLO C

Una persona que logra graduarse en una universidad de Centroamérica lo hace generalmente después de haber sido, durante muchos años, un "trabajador que estudia parte del tiempo". Si se ha matriculado en un programa de estudios cuya duración es de cinco años, a menudo habrá gastado hasta diez, doce o quince años para obtener un título universitario. Cuando esto ocurre, la persona se gradúa hasta la edad aproximada de treinta años, en vez de haberlo hecho a los veintidós. Durante los años que, más allá de lo normal, hubiese dedicado al estudio, su capacidad para ganarse la vida quedará bastante limitada, por cuanto su condición durante tal lapso no habrá sido la de un profesional adiestrado y calificado, y su vida como tal será de cinco a diez años más corta, en su propio detrimento personal, pues sufrirá la correspondiente pérdida en sus ingresos durante tal tiempo, y en el de la sociedad, que se verá privada de su concurso en el campo profesional respectivo.

De aquéllos que se hubiesen matriculado en la universidad al mismo tiempo que esta persona, unos pocos se habrán de graduar antes, y unos pocos lo harán un tanto más tarde; pero la gran mayoría nunca llegará a la graduación. Así, dejarán de ser candidatos a obtener su título y se convertirán en "desertores" de la universidad.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: el estudio a tiempo parcial no es funcional, puesto que positivamente interfiere en el proceso de la formación del profesional que será útil y beneficioso para la sociedad. El estudio a tiempo parcial no es eficaz porque presenta la inesperada (e indeseable) consecuencia de que muchos posibles profesionales se ven obligados a desertar de la uni-

versidad porque, como hombres maduros, están afectados por cargas familiares.

El estudio a tiempo parcial no es, por otra parte, económico: malgasta años que podían haberse dedicado a labor profesional que fuera productiva para la sociedad; desperdicia el poder de devengar con que se hubiera beneficiado el individuo durante esos años, y malgasta una parte sustancial de la inversión hecha por la universidad en la frustrada educación de los que desertan. El curso de acción a emprender es claro: reducir al mínimo los programas de estudios a tiempo parcial; crear o desarrollar al máximo programas de estudios a tiempo completo y establecer o ampliar los programas de becas y ayudas económicas que hagan factible el estudio a tiempo completo para un número mayor de estudiantes de todas las condiciones sociales.

EJEMPLO D

Algunas materias no pueden ser impartidas eficazmente, a no ser que se disponga de facilidades de laboratorio u otras de carácter especializado. Estas asignaturas incluyen, entre otras, biología, carpintería, química y mecanografía. Si no se dispone de las facilidades necesarias, cualquier esfuerzo que se haga por enseñar estas materias será probablemente un esfuerzo perdido, no eficaz, ni tampoco económico.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: Las materias que requieran facilidades especiales no se deberán impartir donde no se cuenta con tales facilidades. Un posible curso de acción es descontinuar la enseñanza de dichas materias e invertir el esfuerzo así ahorrado en otras actividades. Otra posibilidad es concentrar instalaciones especializadas en lugares donde las poblaciones estudiantiles son suficientemente grandes como para aprovecharlas en su totalidad.

EJEMPLO E

Si una persona está completamente calificada para enseñar cierta materia (v.gr., matemáticas) en la escuela secundaria, esa persona constituye un recurso que debiera ser utilizado para obtener el máximo de eficacia y economía. Ese recurso en parte se desaprovecha si la persona referida enseña únicamente con un horario parcial. El recurso en parte se desaprovecha si tal persona desperdicia su tiempo enseñando otras materias no relacionadas.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: Un profesor plenamente calificado deberá ser empleado a tiempo completo, y debería requerírsele para que enseñe únicamente la materia para la cual se encuentra calificado. De aquí que los pocos profesores plenamente calificados deberán ser destacados únicamente a aquellas escuelas lo suficientemente grandes como para aprovechar al máximo las habilidades de aquellos profesores de planta.

Una segunda conclusión y curso de acción se sugieren: Si una escuela de educación media es demasiado pequeña para justificar el nombramiento de un profesor a tiempo completo en cada campo básico de estudio, la escuela ha de considerarse demasiado pequeña para ser económica; en el futuro, por lo tanto, y para eliminar los problemas correlativos, no deberán construirse nuevas escuelas, excepto en lugares que produzcan una población estudiantil suficientemente grande, v.gr., una población estudiantil que permita la utilización económica de personal bien calificado a tiempo completo y la dotación de facilidades bien equipadas.

EJEMPLO F

Si un estudiante es aplazado en el primer curso de matemáticas, por ejemplo, debe requerírsele que lo repita. Hasta que domine la materia correspondiente, no tendrá probabilidades de aprender eficazmente un curso que

requiera un conocimiento previo de las matemáticas básicas, v.gr., un curso para el cual las matemáticas son prerrequisito. Sin embargo, su fracaso en dicho curso no debe impedirle matricularse en otros cursos avanzados para los cuales las matemáticas no sean un prerrequisito, ya que bien puede aprenderlas con eficacia mientras cursa tales materias

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: El fracaso en una o más materias no se debería obligar al estudiante a repetir durante otro año entero *todas* las materias, ya que parte de esfuerzos resultarían infructuosos. Con la conciencia de tal dilapidación, el estudiante podría aburrirse y desertar. De aquí que los reglamentos deben ser cambiados donde sea necesario, para evitar ese desperdicio de esfuerzo.

EJEMPLO G

Una tarea fundamental de la escuela de educación media y las instituciones de educación superior es preparar graduados que estén capacitados para desempeñar productivamente el trabajo que consecuentemente acepten. Si los graduados no son capacitados, en esta medida la educación que obtuvieron no es funcional ni eficaz en ese aspecto.

Conclusiones tentativas y posibles cursos de acción: Un programa de estudios puede hacer énfasis en demasía en los aspectos históricos, filosóficos y teóricos de una materia, a expensas de las aplicaciones prácticas de la materia. Cuando se deja que tal cosa suceda, el programa de estudios no logra ser tan útil y beneficioso para la sociedad como debiera. De aquí que tal énfasis excesivo deba corregirse.

VIII

Según John Dewey, cualquier reforma educativa que se realice estará condicionada por la reforma que se haga

de la calidad y el carácter de aquellas personas que se dedican a la profesión de la enseñanza. En todos los niveles de los sistemas educativos de la América Central, la necesidad principal estriba en un cuerpo de personal profesional con mejor capacitación, ya sea que se encuentre en el aula o en otros puestos.

Actualmente se contratan para la enseñanza en escuelas primarias y de educación media a personas que no poseen siquiera un certificado de haber concluido los estudios primarios. El maestro "completamente capacitado" apenas ha recibido entre once y trece años de educación, y ha finalizado su instrucción formal a una edad que varía entre los dieciséis y dieciocho años. Con base en esta preparación, muchos se dedican a impartir la enseñanza en las escuelas de educación media. Debe considerarse, además, que son muy pocos los que han penetrado en alguna forma dentro de la educación superior, y es una minoría sumamente reducida la que posee títulos universitarios.

Es decir, una gran proporción de los actuales maestros y profesores son empíricos, y, por lo tanto, no están capacitados (por su preparación, si es que tienen alguna) para realizar labor positiva de enseñanza. Es en las escuelas de educación media, sobre todo, donde se presenta el caso de personas que han sido llamadas para impartir conocimientos de materias que nunca han estudiado de una manera formal, y para las cuales no están capacitadas. Sus esfuerzos, como cabe esperar, no son eficaces y los resultados se evidencian en forma dolorosa cuando discípulos de estas personas ingresan a la universidad y son sometidos a las primeras pruebas de diagnóstico en el nivel universitario.

Muchas veces los mismos catedráticos universitarios son también *empíricos*, en el verdadero sentido de la palabra. En general, las instituciones de educación superior no ofrecen la oportunidad de convertir la cátedra en una verdadera carrera. Los catedráticos son personal de instrucción a tiempo parcial y se ganan la vida principalmente

mediante la práctica profesional y otros empleos. Las excepciones de esta aseveración constituyen una pequeñísima minoría. En estas circunstancias, los cursos no son impartidos por especialistas, sino por empíricos bien preparados: v.gr., a menudo el profesor de matemáticas es un ingeniero o un farmacéutico en lugar de un matemático; y un profesor de sociología es a menudo, también, un abogado en lugar de un sociólogo. Desde luego, las personas dedicadas a la enseñanza en el nivel universitario son profesionales bien preparados en sus respectivos campos y han estudiado las materias que enseñan, de manera que no están tan notoriamente faltos de capacitación para el desempeño de su labor como lo están los empíricos que imparten instrucción en las escuelas primarias y de educación media.

Es imperativo mejorar la calidad del personal de enseñanza y demás personal profesional en las escuelas. De no realizarse una reforma en tal sentido, la calidad de la enseñanza se tornará inferior progresivamente y los sistemas educativos se tornarán cada vez menos funcionales, menos eficaces, menos eficientes y menos económicos. El deterioro que sufrirá la situación se deberá a las siguientes circunstancias:

Personas no capacitadas imparten la enseñanza en los grados primarios; así, los pocos graduados que de este nivel egresan están mal preparados para ingresar en las escuelas medias. Personas no capacitadas imparten también, la enseñanza en las escuelas medias, y los pocos graduados que de ella salen se encuentran mal preparados, tanto para iniciar la vida universitaria, como para conseguir trabajo.

Además, en cuatro de las cinco Repúblicas, los futuros profesores reciben su adiestramiento en las escuelas de educación media; v.gr., el adiestramiento de los maestros en las escuelas normales no es una labor que haya sido asignada a la educación superior, sino que se lleva a cabo en los grados décimo y undécimo o entre los grados décimo y duodécimo. Así, resulta ser el profesor de educación media,

quien no está capacitado, el que educa al futuro maestro de la escuela primaria. El graduado, producto de un programa administrado por instructores no capacitados de la escuela normal, no tiene muchas probabilidades de ser un maestro competente, a pesar de que la simple conclusión del programa lo convierte en una persona "completamente capacitada" para la enseñanza, en términos de las leyes de incorporación.

Un profesor de educación media sin ninguna capacitación, o con insuficiente capacitación, no está preparado para diferenciar los buenos métodos o los buenos materiales de los malos métodos o malos materiales de instrucción. Una persona de tal categoría no está preparada para desarrollar nuevos métodos o materiales, y, casi sin lugar a duda, no está preparada para adiestrar a los futuros maestros de escuela primaria.

De tal manera, cada grupo subsiguiente de maestros, adiestrado por instructores no capacitados, habrá de presentarse inevitablemente con un adiestramiento al menos ligeramente inferior al de sus predecesores. Los niños de escuela primaria, cuya educación ha de estar a cargo de tales maestros, terminarán, al completar el sexto grado, también con una preparación ligeramente inferior a la de sus predecesores. A menos que se logre realizar la reforma, es inevitable el continuo deterioro de la calidad de la enseñanza y de la educación; y este deterioro indudablemente afectará a todos los niveles de los sistemas educativos, desde el kindergarten hasta la universidad.

IX

La anterior exposición ofrece un marco de referencia, en términos del cual se ha de examinar el fenómeno de la educación pública en Centroamérica. El fenómeno se ha descrito suficientemente para indicar que la educación pública centroamericana se encuentra en deplorable condición.

Varios de los síntomas de su condición se han puesto de manifiesto. Particularmente en la sección VII, se sugieren tratamientos para aliviar algunas de las dificultades. Personas familiarizadas con estos sistemas educativos encontrarán que es un asunto sencillo precisar síntomas adicionales y proponer los tratamientos lógicos con que se estime aliviarlos. Si tales tratamientos se adoptan, el efecto acumulativo, aun de enmiendas relativamente superficiales en actividades educativas, podría ser sustancial.

Más aún, se ha notado que el pronóstico del futuro reclama una copiosa provisión de recursos financieros adicionales. Sin embargo, es cuestionable que los sistemas educativos estén actualmente en una condición lo suficientemente fuerte como para poder utilizar tales recursos para un buen recaudo. De cualquier modo, es difícil saber si se contará pronto con tales recursos.

Finalmente, se ofrece aquí el siguiente diagnóstico: *Un problema de personal yace en el corazón mismo de la desfavorable situación educativa.* Si este diagnóstico es correcto, cualquier tratamiento serio de la situación educativa deberá estar dirigido hacia ese problema. Los demás asuntos son, relativamente, de menor cuantía y el remedio para los mismos puede consistir únicamente en paliativos.

El problema de personal es de vital importancia y deberá resolverse de manera que permita a los sistemas educativos mejorar su desempeño, tanto en actividades de "mantenimiento", como de "mejoramiento". En vista de la dificultad para obtener más fondos, el problema deberá resolverse de tal modo que se produzca el máximo impacto de cada pequeña cantidad invertida en toda la extensión de los sistemas educativos, v.gr., hacer que las inversiones sean todo lo funcionales, lo eficaces, lo eficientes y lo económicas que sea posible.

En consecuencia, se plantea la siguiente hipótesis: *Para lograr un impacto máximo en toda la extensión de los sis-*

temas educativos de Centroamérica, los esfuerzos deberían concentrarse más en el adiestramiento de profesores de educación media. Este aspecto de los sistemas educativos es vital porque:

1. En la mayoría de los países centroamericanos, los profesores de educación media adiestran a los maestros de escuelas primarias. Por lo tanto, un mejoramiento significativo en la calidad de la educación media será un impacto rápido y progresivo en la calidad de la enseñanza al nivel de la escuela primaria.
2. Los profesores de educación media son quienes tienen la responsabilidad inmediata de adiestrar al grueso de la población económicamente activa de trabajadores. De tal suerte, un mejoramiento significativo en la calidad de la enseñanza para éstos será un impacto rápido y progresivo en el mercado de trabajo.
3. Los profesores de educación media son quienes tienen la responsabilidad inmediata de adiestrar al estudiante cuyo destino es la Universidad. Si puede lograrse que la educación media mejore, el nivel académico de las universidades y otras instituciones de educación superior puede elevarse, porque los graduados de la escuela de educación media que ingresen estarán mejor preparados de lo que están actualmente. Si recibieran estudiantes mejor preparados, las instituciones de educación superior podrían reducir al mínimo sus actuales esfuerzos curativos.
4. Los profesores de educación media se preparan en universidades y en escuelas normales superiores de nivel universitario. La mayor parte de sus estudios son los mismos cursos que se fijan a estudiantes de otras carreras. Así pues, si a una

institución se la dota para preparar un número significativo de futuros profesores, estará automáticamente preparada para educar a un número significativo de estudiantes en las diversas disciplinas académicas. Las instituciones, hoy en día, no producen un "número significativo" de profesores, y, en general, no están ahora en condiciones para hacerlo.

Con base en la exposición y análisis anteriores, se pueden ofrecer una serie de hipótesis adicionales con respecto a programas adecuados para preparar profesores de educación media:

1. En tanto que el estudio a tiempo parcial no sea funcional, eficaz, eficiente y económico, deberán diseñarse nuevos programas, fundamentalmente para estudiantes a tiempo completo. Tales programas deberán incluir una amplia provisión para becas u otras formas de ayuda económica.

2. La enseñanza a tiempo parcial no es eficaz, eficiente ni económica. De tal suerte, los programas universitarios nuevos o ampliados deberán ser diseñados de manera que se utilice un personal docente a tiempo completo. Estos programas deberán incluir una amplia provisión para el adiestramiento de dicho personal, tanto en especialidades educativas, como en las disciplinas académicas.

3. Puede demostrarse fácilmente que una institución destinada al adiestramiento de profesores no puede ser suficientemente funcional, eficaz, eficiente y económica, a menos que:

   a. Ofrezca un programa sustancial de estudios generales

   b. Prepare profesores en cada una de las especialidades requeridas por las escuelas de educación media de la nación

c. Realice continua labor de investigación orientada hacia el mejoramiento educativo

d. Desarrolle, ponga a prueba y distribuya materiales para fines de instrucción, exámenes y otros usos afines, y

e. Sirva como punto clave para un número de escuelas "satélites" colaboradoras, mediante las cuales se permita a estudiantes universitarios practicar como profesores bajo la tutela de supervisores calificados, se desarrolle y se pongan a prueba métodos y materiales experimentales, se provea el adiestramiento ulterior de profesores no calificados, pero con experiencia, que están ya en servicio, se ponga la ayuda necesaria a la disposición de escuelas primarias cercanas y de sus maestros, y se alcancen los objetivos de escuelas demostrativas y de laboratorio.

4. Cabe demostrar también que los ministerios de educación, escuelas de educación media y escuelas primarias no pueden ser lo suficientemente funcionales, eficaces, eficientes y económicos, a menos que cuenten con profesionales bien preparados para los puestos administrativos, de supervisión y otros de carácter técnico relacionado. La adecuada preparación para estos profesionales requiere estudios de postgraduado. Un centro de estudios postgraduados, equipado para ofrecer programas apropiados para este propósito, también debiera estar equipado para ofrecer programas de estudio apropiados al futuro personal docente de nivel universitario. Es en conexión con la creación de un adecuado centro de estudios postgraduados como los *cinco sistemas nacionales educativos de Centroamérica deben llegar a constituir el sexto sistema antes*

mencionado, v.gr., el sistema educativo regional centroamericano, porque:

a. Aunque el número de profesores que se necesita es lo bastante grande como para justificar y requerir que cada Nación cuente con una institución para la educación de profesores de educación media, el número correspondiente de técnicos, administradores y supervisores no es lo suficientemente grande como para justificar o requerir un centro de graduados en cada Nación; y
b. El número de catedráticos calificados en la medida apropiada, es limitado en Centro América; de tal suerte, los pocos que hay deberán concentrarse en un vigoroso centro de graduados, en vez de continuar dispersos por las diversas e inadecuadas instituciones.

5. Se requerirá un número significativo de catedráticos altamente calificados para los programas de adiestramiento de profesores, ya sean aquéllos nuevos o ampliados. Los programas son de necesidad inmediata. Se estima, sin embargo, que actualmente no se dispone en Centroamérica de todo el personal necesario. Por lo tanto: a) deberá escogerse de inmediato a los *futuros* catedráticos y enviarlos allende para completar su preparación, de manera que estén listos en el plazo de un año o dos, a fin de que pongan en marcha los programas de educación para profesores; y b) simultáneamente, con el propósito de iniciar la acción, deberán establecerse o ampliarse de inmediato los programas de educación para profesores, mediante el uso de una combinación de catedráticos centroamericanos bien preparados y profesores universitarios, de otros países, bien preparados y experimentados.

El énfasis en la educación de los profesores de educación media no se concibe a manera de panacea, ni se tiene la intención de sugerir el cese repentino de otras actividades. Sin embargo, los sistemas educativos de la región se encuentran en deplorable situación y el problema de personal es la médula de su debilidad. Así, deberá otorgársele la más alta prioridad posible a la educación de profesores de educación media, porque es esa actividad la que ofrece la mayor esperanza de revitalizar los sistemas educativos.

NOTA EXPLICATIVA SOBRE EL IIME

El Instituto de Investigaciones y Mejoramiento Educativo (IIME) es una dependencia de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente, su actividad principal la constituye el Programa Interuniversitario que realizan conjuntamente la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad del Estado de Michigan (Michigan State University), en razón de un convenio celebrado entre ambas Universidades. El Programa Interuniversitario ha sido incorporado al Plan de Integración Regional del Consejo Superior Universitario Centro Americano, CSUCA. El Programa Interuniversitario comprende estudios regionales de educación media, educación superior y educación especial y rehabilitación. Los primeros dos años de operaciones del programa se financiaron a través de un contrato entre la Universidad del Estado de Michigan y la Agencia para el Desarrollo Internacional.